Håndbogsreol 2

Redegørelse om

Aktivitetsbestemte tilskud
Forenkling af udligningssystemet
Statstilskuddets fordeling

Redegørelse fra arbejdsgruppe under
Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg

ex. 2

BETÆNKNING NR. 1250

MAJ 1993

Publikationen kan købes hos boghandleren eller hos

STATENS INFORMATION
Postboks 1103
1009 Kobenhavn K

Tlf. 33 37 92 28 (9-16)
Fax 33 37 92 99

cyclus

ISBN 87-601-3756-8
In 00-394-bet.
B. Stougaard Jensen/København

Forord

Finansieringsudvalget er et embedsmandsudvalg under Indenrigsministeriet, der har til opgave at følge udviklingen i den kommunale finansiering og løbende at undersøge behovet for eventuelle ændringer.

Udvalget består af repræsentanter for Indenrigsministeriet (formand), Finansministeriet, Økonomiministeriet, Skatteministeriet, Socialministeriet, Miljøministeriet, Undervisningsministeriet, Sundhedsministeriet, Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen samt Københavns og Frederiksberg kommuner.

Finansieringsudvalget blev i foråret 1992 anmodet om at belyse tre problemstillinger:

- fordele og ulemper ved aktivitetsbestemte tilskud
- fordeling af statstilskuddet og
- forenkling af udligningssystemet.

Til gennemførelse af dette arbejde nedsatte udvalget i august 1992 en arbejdsgruppe.

Arbejdsgruppen blev udover de nævnte emner bl.a. også bedt om at belyse baggrunden for det nuværende system. Arbejdet skulle færdiggøres i foråret 1993. Efter regeringsskiftet i januar 1993 har indenrigsministeren anmodet om, at arbejdsgruppen færdiggjorde sit arbejde.

Arbejdsgruppens redegørelse er herefter forelagt for Finansieringsudvalget. Redegørelsen sætter en række modeller og tiltag til diskussion inden for de tre nævnte områder, idet **der** foretages en teknisk belysning af fordele og ulemper ved de enkelte muligheder. Arbejdsgruppen er derimod kun undtagelsesvist fremkommet med en egentlig anbefaling eller afvisning af de forskellige modeller.

Arbejdsgruppen har endvidere givet en beskrivelse af kommunernes opgavevaretagelse på børne- og ældreområdet.

Finansieringsudvalget har ikke ved denne lejlighed taget stilling til de enkelte forslag og modeller, hvilket i en række tilfælde også ville forudsætte et bredere beslutningsgrundlag, herunder selvstændige analyser af finansieringen og byrdefordelingen.

Finansieringsudvalget kan anbefale, at redegørelsen indgår i den generelle diskussion om tilskuds- og udligningssystemet. Finansieringsudvalget finder endvidere, at der i den forbindelse vil kunne drages nytte af beskrivelsen af baggrunden for det nuværende tilskuds- og udligningssystem.

Finansieringsudvalget
Maj 1993

INDHOLDSFORTEGNELSE

Del 1

Kapitel 0. Baggrunden for redegørelsen og sammenfatning . . . 1
0.1 Baggrund for redegørelsen . . . 3
0.2 Sammenfatning . . . 6

Kapitel 1. Det nuværende udlignings- og tilskudssystems opgaver . . . 29
1.1 Den nuværende finansieringsfordeling . . . 31
1.2 Formålet med det nuværende tilskuds- og udlignings-system . . . 34
1.3 Det nuværende udlignings- og tilskudssystem . . . 38
1.4 Den historiske baggrund for det nuværende finansie-ringssystem . . . 48

Kapitel 2. Udenlandske modeller for tilskud og udligning . . . 61
2.0 Udenlandske modeller for tilskud og udligning . . . 63
2.1 Det nye tilskud- og udligningssystem i Sverige . . . 63
2.2 Norge . . . 66
2.3 Holland . . . 70
2.4 England . . . 71

Del 2

Kapitel 3. Beskrivelse af opgavevaretagelsen og udviklingen på bar-mi- **og** ældreområdet . . . 75
3.0 Indledning . . . 77
3.1 Opgavevaretagelsen og udviklingen på ældreområdet 77
3.1.0 Sammenfatning . . . 77
3.1.1 Indledning . . . 81
3.1.2 Lovgrundlaget . . . 83
3.1.3 Udviklingen i ældrebefolkningens størrelse og sammensætning . . . 84
3.1.4 Udviklingen i serviceforanstaltningerne på ældreområdet . . . 87
3.1.5 Variationer i kommunernes serviceniveau . . . 100
3.1.6 Belysning af udækkede behov (ventelisteproble-matikken) . . . 106

3.1.7 Virkningerne af finansieringsomlægningerne, herunder særrefusionsordningen for udgifterne til hjemmehjælp 1978-1980 108
3.2 Børneområdet 111
3.2.0 Sammenfatning 111
3.2.1 Indledning 114
3.2.2 Lovgrundlaget 115
3.2.3 Udviklingen i behovet for dagtilbud til børn... 118
3.2.4 Udviklingen i serviceforanstaltningerne på børneområdet 124
3.2.5 Variationer i kommunernes dækningsgrad 135
3.2.6 Belysning af udækkede behov (ventelisteproblematikken) 143
3.2.7 Virkninger af finansieringsomlægningerne 146

Dal 3

Kapitel 4. Aktivitatabeatamte tilskud 151
4.0 Sammenfatning 153
4.1 Den aktuelle baggrund for diskussionen 160
4.2 Formålet med aktivitetsbestemte tilskud 161
4.3 Modeller for tilskud og udligning 165
4.4 Aktivitetsbestemte tilskud 166
4.5 Overvejelser om aktivitetsbestemte tilskud og øvrige aktivitetspåvirkende finansieringssystemet 168
4.5.1 "Betingede bloktilskud" 169
4.5.2 Øget udligningsniveau i udgiftsbehovsudligningen/fremadrettet vægtjustering 171
4.5.3 "Ydelsesafhængige" tilskudskriterier (eller i en udligningssammenhæng - udgiftsbehovskriterier).. 173
4.5.4 Præmiering til nedbringelse af ventelister 178
4.5.5 Genindførelse af refusion på børne- og ældreområdet 179
4.5.6 "Knækket" refusion af driftsudgifter 181
4.5.7 Midlertidig refusion eller tilskud til aktivitetsudvidelse 184
4.6 Finansiering af aktivitetsbestemte tilskud 185
4.7 Praktiske og statistiske aspekter 186

4.7.1 Ændringer i informationsgrundlaget på ældreområdet 187
4.7.2 Opgørelsen af dagpasningspladser på børneområdet 191
4.7.3 Fastsættelse af tærskelsværdier 192

Kapitel 5. Statstilskuddets fordeling 195
5.0 Sammenfatning af overvejelserne vedrørende statstilskuddet 197
5.1 Baggrund for diskussionen om statstilskuddets fordeling 200
5.2 Udviklingen i bloktilskuddets størrelse.. 201
5.3 Udviklingen frem mod den gældende fordelingsmåde 204
5.4 Illustration af den nuværende fordelingsmetode 205
5.5 Ændret fordeling af det samlede statstilskud 211
5.6 Sammenhæng mellem kommunens kompensation for nye opgaver og den faktiske merudgift 216
Appendiks til kapitel 5 220

Kapitel 6. Forenkling af udligningssystemet 225
6.0 Sammenfatning af overvejelserne vedrørende forenkling 227
6.1 Baggrund - behovet for udligning og behovet for forenkling 229
6.2 Den kommunale administrations vurdering af tilskuds- og udligningssystemet (spørgeskemaundersøgelse) 231
6.3 Muligheder for forenkling af udligningen 234
6.3.1 Indledning 234
6.3.2 Større budgetsikkerhed 237
6.3.3 Nettoficering af udligning 253
6.3.4 Afskaffelse af statstilskuddet til amtskommunerne 257
6.3.5 Harmonisering af lands- og hovedstadsudligningen 258
6.3.6 Forenkling af udligningsberegning 263
6.3.7 Synliggørelse af udligningen 265
6.3.8 Større budgetlægningsviden 268
Appendiks til kapitel 6 269

Litteraturliste 274

Bilag og teknisk del 277

Bilag 2.1 Særtilskud, der er foreslået afskaffet i det svenske tilskudssystem (SOU 1991:98, **s.** 134)... 279

Bilag 2.2 Aldersvægte i udligning af udgiftsbehov i det svenske tilskudssystem fra 1993 (Regeringsens proposition 1991/1992:150, del II, s. 176) 280

Bilag 4.1 De byrdefordelingsmæssige virkninger af, at kriteriet antal 0-6 årige erstattes med antal passede børn 281

Bilag 4.2 De byrdefordelingsmæssige virkninger af, at kriteriet antal 0-6 årige **delvist** erstattes med antal passede børn 293

Bilag 4.3 De byrdefordelingsmæssige virkninger, at udligningsniveauet i landsudligning af udgiftsbehov øges for primærkommunerne fra 35 pct. til 60 pct 305

Bilag 6.1 Nettoficeret udligning 319

Bilag 6.2 Fælles skattetryksfaktor 331

Bilag 6.3 Boligstøtteudligning inddrages i overudiigning. 337

Bilag 6.4 Inkorporering af boligstøtteudligning i **gene-** reelle udligningssystemer 343

Bilag 6.5 Afskaffelse af korrektion for regionale lønforskelle 349

Bilag 6.6 Resultat af spørgeskemaundersøgelse vedrørende administationen af det generelle tilskuds- og udligningssystem 361

Kapitel 0.

Baggrunden for redegørelsen og sammenfatning

0.1. Baggrunden for redegørelsen

Ved kommunalreformen i 1970 blev der skabt grundlag for udlægning af opgaver fra stat til amter og kommuner.

I de 23 år der er gået siden, er der gennemført omfattende udlægninger af opgaver, og samtidig er det kommunale finansieringssystem løbende blevet tilpasset. Ændringer der har sikret et øget kommunalt selvstyre og finansieringsmæssig neutralitet mellem sammenhængende offentlige ydelser.

I den senere tid har der i visse sammenhænge været sat spørgsmålstegn ved det hensigtsmæssige i nogle dele af det nuværende tilskuds- og udligningssystem.

I den politiske diskussion er spørgsmålet om det hensigtsmæssige i generelle tilskud til kommunerne contra mere målrettede tilskud til bestemte udgiftsområder blevet rejst, og der er stillet forslag om indførelse af aktivitetsbestemte tilskud på visse udgiftsområder.

Tilskuds- og udligningssystemet er blevet kritiseret for at være for kompliceret, og der har været ønsker om en forenkling af systemet.

Fra bl.a. gruppen af kommuner med lavt indkomstgrundlag - "Det skæve Danmark" - har der været rejst kritik af den anvendte fordelingsmetode vedrørende det generelle statstilskud, og det har været fremført, at den nuværende fordeling af statstilskud efter beskatningsgrundlag fører til større forskelle mellem kommunerne i forbindelse med opgave- og finansieringsændringer mellem kommunerne og staten.

I et svar til Folketingets Kommunaludvalg den 28. februar 1992, har den daværende indenrigsminister svaret Kommunaludvalget, at indenrigsministeren vil anmode Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg om at belyse spørgsmålet om aktivitetsbestemte tilskud og spørgsmålet om mulig forenkling af

tilskudssystemet. Den daværende indenrigsminister har endvidere i skrivelse af 24. juni 1992 til "Det skæve Danmark" svaret, at Finansieringsudvalget vil foretage en nærmere vurdering af spørgsmålet om fordeling af statstilskud til kommuner og amtskommuner.

Efter indledende drøftelser i Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg er der i august 1992 nedsat en arbejdsgruppe til at forestå den nærmere analyse.

Arbejdsgruppen har fået følgende kommissorium

> "Arbejdsgruppen nedsættes til belysning af fordele og ulemper ved aktivitetsbestemte tilskud, alternative måder til fordeling af statstilskud, samt vurdering af muligheder for forenkling af udligningssystemet. Arbejdsgruppens analyse bør indeholde en oversigt over baggrunden for det nuværende tilskuds- og udligningssystem, hidtidige erfaringer med aktivitetsbestemte tilskud, samt andre anvendte metoder til styring af den kommunale aktivitet på enkelte områder.
> I analysen gennemgås én eller flere modeller for anvendelse af aktivitetsbestemte tilskud i udligningssystemet. I denne forbindelse redegøres for alternative finansieringsmodeller. Desuden vurderes de relevante administrative konsekvenser, herunder hvorledes det statistiske grundlag fremskaffes, kvaliteten heraf og den praktiske opgørelse og udmelding af tilskud.
>
> Områderne ældreforanstaltninger og dagforanstaltninger for børn mellem 0 og 6 år bør indgå i arbejdet.
>
> Arbejdsgruppen skal endvidere belyse mulige ændringer i systemet for fordeling af statstilskud, som i dag foregår efter beskatningsgrundlag. Det skal tages i betragtning, at der via statstilskudsregulering foregår kompensation for opgaveændringer mv. i medfør af Det Udvidede Totalbalanceprincip.
>
> Arbejdsgruppen skal endvidere diskutere muligheden for forenkling af udligningssystemet, herunder også spørgsmålet om forenkling i relation til aktivitetsbestemte tilskud.
>
> Endelig belyses øvrige muligheder for påvirkning og styring af den kommunale service på de betragtede områder, herunder information.
> Arbejdsgruppen rapporterer undervejs til Finansieringsudvalget. Arbejdet bør færdiggøres senest i foråret 1993.
>
> Arbejdsgruppen nedsættes af repræsentanter fra Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Socialministeriet, Finansministeriet, Økonomiministeriet og Indenrigsministeriet."

Arbejdsgruppen har fået følgende sammensætning:

Kontorchef Niels Jørgen Mau, Indenrigsministeriet (formand)
Konsulent Leif Jensen, Kommunernes Landsforening
Fuldmægtig Søren Hemmingsen, Kommunernes Landsforening
Kontorchef Lis Lauritsen, Amtsrådsforeningen
Fuldmægtig Kristian Wendelboe, Amtsrådsforeningen
Vicekontorchef Kim Røssell, København Kommune
Fuldmægtig Helle Lund Nielsen, Københavns Kommune
Kontorchef Anna Sønder, Frederiksberg Kommune
Fuldmægtig Mette Schousboe, Budgetdepartementet (til marts 93)
Fuldm. Jens Blom-Hansen, Budgetdepartementet (fra marts 1993)
Kontorchef Aksel Meyer, Socialministeriet,
Fuldmægtig Fritz von Nordheim Nielsen, Socialministeriet
Fuldmægtig Michael Flodgaard Nielsen, Økonomiministeriet
Fuldmægtig Bjarne Simonsen, Indenrigsministeriet
Fuldmægtig Henrik Kyvsgaard, Indenrigsministeriet

Sekretariatsfunktionen er varetageit af Indenrigsministeriets økonomiske afdeling.

Efter regeringsskiftet i januar 1993 besluttede indenrigsministeren, at arbejdsgruppens arbejde skulle videreføres og afsluttes som oprindeligt planlagt.

0.2 Sammenfatning

Indledning

I redegøreisens 1.del er beskrevet formålet med og filosofien bag det nuværende tilskuds- og udligningssystem. Endvidere er omtalt de modeller og metoder for tilskud og udligning, som findes i de af vore nabolande, der bedst kan sammenlignes med Danmark på det kommunaløkonomiske område.

I redegøreisens 2.del er beskrevet opgavevaretagelsen og udviklingen på børne- og ældreområdet i kommunerne. Analyser og overvejelser findes i 3.del, hvor der i kapitel 4 er analyseret aktivitetsbestemte tilskud, i kapitel 5 statstilskuddets fordeling og endelig i kapitel 6 forenkling af tilskuds- og udligningssystemet.

I forbindelse med analysedelen af redegørelsen er præsenteret en række overvejelser om mulige ændringer i det nuværende kommunale finansieringssystem. Arbejdsgruppen har belyst og vurderet de enkelte muligheder med henblik på fordele og ulemper. Arbejdsgruppen er derimod kun undtagelsesvist fremkommet med en egentlig anbefaling eller afvisning af en konkret model, men forudsætter, at redegørelsen vil kunne danne grundlag for det videre arbejde i Finansieringsudvalget. Det forudsættes således, at Finansieringsudvalget senere drøfter og analyserer de modeller, som der måtte være interesse for at arbejde videre med.

Der skal gøres opmærksom på, at arbejdsgruppen - også set i lyset af tidsfristen for arbejdet - ikke i alle tilfælde har kunnet give en dybtgående analyse af de enkelte modellers muligheder og problemstillinger. Endelig skal det bemærkes, at de i kommissoriet nævnte spørgsmål om alternative finansieringsmodeller i forbindelse med aktivitetsbestemte tilskud ikke er gjort til genstand for en analyse, men kun er berørt kort.

2. Det nuværende udlignings- og tilskudssystems opgaver (kapitel 1)

Når der overvejes ændringer i den kommunale finansiering og især i tilskuds- og udligningssystemet er det vigtigt at gøre sig klart, hvorledes systemet fungerer i dag, og hvilke opgaver tilskuds- og udligningssystemet varetager. I kapitel 1 beskrives kort det nuværende finansieringssystem, herunder kommuners og amters selvstændige skatteudskrivningsret og tilskuds- og udligningssystemets rolle i den forbindelse.

Det konstateres, at tilskuds- og udligningssystemet er en forudsætning for, at variationer i kommunernes indkomstgrundlag og udgiftsbehov ikke fører til uacceptable forskelle i forholdet mellem kommunernes skat og service. Det vises, at systemet løser denne opgave ved det valgte udligningsniveau.

Et andet vigtigt element i udformningen af tilskuds- og udligningssystemet er neutraliteten i forhold til kommunernes og amtskommunernes valg mellem forskellige opgaveløsninger, samt den udligningsmæssige neutralitet i statstilskuddet. Det påpeges, at staten med dette system har opnået væsentlige gevinster i forhold til tilrettelæggelsen af den offentlige udgiftspolitik, herunder styringen af statens egne udgifter.

Beskrivelsen er underbygget af en gennemgang af den historiske udvikling i finansieringssystemet, herunder byrdefordelingsreformens forskellige faser. Effekten af disse reformer har bl.a. via den gradvise nedsættelse af refusioner og større vægt på egenfinansiering og generelle tilskud - været en synliggørelse af omkostningerne og i det hele taget en større sammenhæng mellem finansiering og kompetence.

3. Udenlandske modeller for tilskud og udligning (kapitel **2)**

Det er kort redegjort for den kommunale finansiering og udligning i Sverige, Norge, England og Holland.

Alle landene har et udligningssystem, som på udgiftssiden er baseret på et sæt af udgiftsbehovsfaktorer, samt - ekskl. Holland - en udligning af indtægts- eller skattegrundlagene. Det er karakteristisk, at kommunerne har stor frihed til at prioritere mellem de forskellige udgiftsområder, uanset hvorledes tilskuddene vedrørende udgiftsbehov udregnes.

Det engelske tilskudsmodel 'SSA' ("Standard Spending Assessment") adskiller sig dog i beregningen fra de øvrige lande ved at være noget mere kompliceret og sofistikeret. I beregningen af 'SSA' indgår således et meget betydeligt antal udgiftsbehovsfaktorer, og der er i selve udmeldingen angivet en centralt fastsat norm for, hvad der for den enkelte kommune anses for et "passende" serviceniveau.

I det hollandske system findes ingen selvstændig kommunal indkomstskat, og udlignings- og finansieringssystemet er koncentreret om udgiftssiden. I forhold til det danske system har man her beholdt en række refusioner og særtilskud ved siden af de tilskud, der beregnes efter objektive faktorer.

I Norge og Sverige er det interessant, at man her netop er i gang med - eller netop har gennemført - ændringer af tilskuds- og udligningssystemet, der indebærer afvikling af refusion og særtilskud til fordel for generelle tilskud, og dermed er kommet væsentligt tættere på det danske system. Der er således tale om, at den del af udligningssystemet der udligner udgiftsbehov holdes adskilt fra den del, der udligner forskelle i skattegrundlag. I begge lande sker der endvidere en væsentlig forenkling af udligningen på udgiftssiden, så det i vidt omfang vil minde om det danske system. For Sveriges vedkommende er det sket samtidig med, at der er afskaffet en række refusionsordninger, mens der for Norges vedkommende foregår en sammenlægning af en række forskellige statsbidrag til ét samlet tilskud.

4. Beskrivelse af opgavevaretagelsen og udviklingen pA børne- og ældreområdet (kapitel 3)

I dette kapitel er opgavevaretagelse på ældreområdet og børneområdet belyst. Der er først givet en kort beskrivelse af regelgrundlaget og derefter redegjort for udviklingen i behovet for serviceforanstaltninger og kommunernes aktivitet på området, herunder den stedfundne omlægning af servicetilbudene. Der er givet en beskrivelse af variationerne i mellem kommunerne, og endelig er ventelisteproblematikken og virkningerne af finansieringsomlægningerne søgt belyst.

Ældreområdet

Serviceydelserne på ældreområdet er siden begyndelsen af 1970'erne blevet kraftigt udbygget samtidig med, at vægten i ydelserne er flyttet fra institutionstilbud til tilbud i hjemmet. Denne ændring har også indebåret, at aktiverende og forebyggende aktiviteter i modsætning til tidligere har fået en central plads i de samlede ydelser. Kommunerne har i samme periode gradvist overtaget det fulde ansvar for den konkrete tilrettelæggelse og finansiering af tilbuddene.

Personaleforbruget i ældreomsorgen er blevet mere end fordoblet i de sidste 20 år. Antallet af ansatte på institutioner er steget knap 100 pet., mens antallet af ansatte, der arbejder med ældre i eget hjem er øget med næsten 150 pct. Antallet af plejehjemspladser steg med ca. 20 pct. frem til midten af 1980'erne. Siden er pladstallet som følge af den øgede vægt på døgntilbud i hjemmet og udbygningen af antallet af ældreboliger fra 1988 og frem, faldet til nogenlunde samme niveau som ved periodens begyndelse. Antallet af dagcentre, der spiller en vigtig rolle i de forebyggende aktiviteter er steget med 168 pct.

Disse udbygningstal skal naturligvis vurderes i forhold til udviklingen i ældrebefolkningens størrelse og sammensætning. Siden 1971 er antallet af ældre over 65 vokset med mere end 1/3 samtidig med, at andelen af særligt gamle er taget kraftigt til. Antallet af ældre over 75 år er vokset ca. 60 pct., mens gruppen af ældre over 90 år er blevet mere end fordoblet.

Betragtet under eet betyder det bl.a., at plejehjemsfrekvensen for personer over 75 er faldet fra 13,5 pct. i 1977 til 9 pct. i 1992. Faldet er den samlede konsekvens af stigningen i antallet af personer over 75 og den øgede vægt på tilbud i hjemmet, herunder døgntilbud, som nu forefindes i ca. 75 pct. af kommunerne. Plejehjemsbeboerne er samtidig blevet relativt ældre, idet andelen af beboere over 85 år er øget fra 35 til 48 pct. Hvilket nok er en væsentlig del af forklaringen på, at det relative personaleforbrug har været stigende i det meste af perioden.

I 15 års perioden fra 1977 til 1992 er andelen af husstande med personer over 75, der modtager hjemmehjælp steget fra ca. 1/4 til ca. 1/3. Udviklingen i antal præsterede hjemmehjælpstimer kan ikke opgøres, men personaleforbruget pr. hjemmehjælpsmodtager er steget ca. 13 pct. i samme tidsrum.

Det samlede indtryk er, at udbygningen af ældreomsorgen i de sidste 20 år ikke alene har modsvaret udviklingen i ældrebefolkningens omfang, men at der også på flere punkter har været tale om en mærkbar realudbygning af tilbuddene.

Hvordan udviklingen modsvarer de oplevede behov, er imidlertid et andet spørgsmål. Omlægning mod tilbud i eget hjem og den kraftige udbygning af tilbuddene har sandsynligvis medvirket til at øge efterspørgslen. Derfor kan der godt være tale om, at følelsen af behovsopfyldelse ikke er bedret i samme omfang som den stedfundne realudbygning.

En generel statsrefusion på 50 pct. har frem til 1987 givet kommunerne et vist økonomisk incitament til udbygning af ældreomsorgen. Ophævelsen af refusionen ses imidlertid kun at have medført en kortvarig opbremsning af udbygningstakten, hvorefter den bl.a. på opfordring fra Folketinget er blevet fortsat. Opretholdelsen og udbygningen af det nuværende niveau i kommunernes aktiviteter på ældreområdet synes således ikke at have været afgørende påvirket af overgangen fra refusioner til generelle tilskud.

Hvis man i den forbindelse ser bort fra stoppet for opførelse af plejehjem og beskyttede boliger i konsekvens af vedtagelsen af ældreboligloven af 1987, er omlægningen af kommunernes ældrepolitik blevet gennemført uden direkte pålæg til kommunerne. Bortset fra en tidsbegrænset særlig forhøjet refusion på **hjemmehjælpsudgifterne** i slutningen af 1970'erne har man heller ikke gennem forskelle i refusionssatserne for kommunernes udgifter til de to aktivitetstyper søgt at forcere kommunens prioriteringer. Reguleringer i låneadgangen til ældreboliger m.v. har dog været benyttet som styringsmiddel. I øvrigt har opfordringer fra Socialstyrelsen og mange års dialog mellem de kommunale og centrale myndigheder om ældrepolitikken været det mest anvendte instrument fra centralt hold. Disse bestræbelser har, som det er fremgået af analysen af udviklingen i **opgave**varetagelsen på ældreområdet, sat tydelige spor i den kommunale prioritering.

Der kan konstateres betydelige variationer i udgifterne mellem kommunerne. Disse forskelle kan især henføres til:

1. Forskelle i de ældres plejebehov
2. Effektivitet i opgavevaretagelsen
3. Lokalpolitiske prioriteringer.

Der er foretaget en opgørelse af udgiftsvariationerne under hensyntagen til alderssammensætningen, som dog ikke tager hensyn til forskelle i omsorgsbehov, som ikke er begrundet i alder, eller til effektiviteten i opgavetilrettelæggelsen.

Organisationsmæssigt har der været gennemført store ændringer, bl.a. ved indførelse af de såkaldte integrerede ordninger, hvor medarbejderne på plejehjem kan arbejde i hjemmeplejen og vice versa (ca. 190 integrerede ordninger i dag). D.v.s. de faglige og sektormæssige barrierer er blevet "udvisket".

I de kommende år frem til årtusindeskiftet, vil det samlede antal ældre være faldende. I samme periode vil andelen af særligt gamle i ældrebefolkningen (over 85 år) imidlertid

vedblivende stige. Efter årtusindeskiftet vil det samlede antal ældre stige igen. Stigningen vil dog i første omgang berøre de yngre aldersgrupper i ældrebefolkningen. Alt i alt ventes det demografisk betingede pres på serviceydelserne på ældreområdet at udvikle sig med en forholdsvis rolig stigning i de kommende to årtier.

Børneområdet

Siden 1971 er antallet af dagtilbudspladser på børneområdet blevet mere end 3 doblet, hvilket sammen med et fald i børnetallet i aldersgruppen 0-14 år på knap 25 pct. har betydet, at dækningsprocenten er blevet hævet fra 8,5 i 1971 til 37,3 i 1991. Dagtilbuddene retter sig dog især mod de ½-10 årige og dækningsprocenten for de to yngste aldersgrupper er betydeligt højere. Dagtilbuddene til børn og unge har alt i alt udviklet sig til en fast og meget vigtig del af børnefamiliernes normale hverdag.

Med hensyn til dækningsprocenten for dagtilbud ligger Danmark højest i verden, og der er foregået og foregår for tiden en meget væsentlig udbygning.

I kapitlet er stigningen i efterspørgslen analyseret, og det konkluderes, at det i de senere år i højere grad er ændringer i familiemønster og uddannelses- og erhvervsbaggrund, der har betinget stigningen end udviklingen i kvindernes erhvervsfrekvens. Hertil kommer på det seneste en demografisk betinget stigning i vuggestue/dagpleje.

Manglende mulighed for selv at passe børnene i dagtimerne på grund af erhvervsarbejde er i øvrigt ikke den eneste faktor, der motiverer efterspørgslen. Der er således også tale om ændringer i holdningen til daginstitutioner og de pædagogiske tilbud, ligesom der kan konstateres en geografisk udjævning af efterspørgslen.

Trods den kraftige udbygning af serviceydelserne på børneområdet har det erklærede behov, som målt ved eksistensen af

ventelister, oversteget udbuddet gennem hele perioden. Kommunerne har haft vanskeligt ved at følge med udviklingen i efterspørgslen efter dagtilbud til børn og unge.

Fra en landspolitisk vinkel har problemet været, hvordan man kunne sikre, at kommunerne over hele landet i rimeligt omfang etablerede det nødvendige antal pladser for børn og unge, jf. bistandslovens forpligtigelse. Man har søgt at øge kommunernes muligheder for at imødekomme det stadigt stigende behov uden at påføre sig store anlægsudgifter, ved at åbne for mere fleksible, mindre institutionsbundne og dermed mere økonomiske løsningsformer.

Den kommunalt formidlede dagpleje lettede fra begyndelsen af 70'erne en meget væsentlig del af behovet for en omkostningskrævende udbygning af vuggestuerne. I de senere år har man på bl.a. på børnehaveområdet søgt at opnå en højere udnyttelsesgrad gennem introduktion af nye og mere fleksible dagtilbudsformer såsom som integrerede institutioner, skolefritidsordninger, stordagplejer, puljeordninger mv. Herudover har man søgt at sikre en bedre ressourceudnyttelse igennem merindskrivning, modul- og deltidsordninger.

Tidligt i 1980'erne blev der indført midlertidigt stop for anlæg af daginstitutioner og op gennem årtiet henstillede Socialministeriet, at stigningen i efterspørgslen kun i begrænset omfang blev imødekommet gennem nyanlæg. Udvidelsen i antallet af indskrevne er da også i stort omfang foregået ved at optage flere børn i de eksisterende institutioner og ved at udbygge de ikke institutionsbundne pasningsformer. Resultatet er, at grænserne for kapacitetsudvidelse ad disse veje efterhånden er ved at være nået. Stigningen i børnetallet gennem 90'erne vil øge behovet for dagtilbudspladser.

Gennem hele perioden har der fra statens side været fastsat en maksimumsgrænse for forældrebetalingen, og mange kommuner har gennem ekstratilskud bragt forældrebetalingens andel af udgifterne væsentligt under denne grænse. Som led i børnepakken er

grænsen for forældrebetalingens maksimale<andel af driftsudgifterne for dagpleje og daginstitutioner fra 1991 blevet sænket fra 35 til 30 pct., ligesom der blev indført en obligato risk søskenderabat. Den nye takststruktur har efter alt at dømme medført en stigning i efterspørgslen efter dagpasning.

Udvidelsen af barselsorloven til 24 uger har indebåret en vis aflastning i behovet for dagpasningstilbud til spædbørn, idet det nu oftest først er fra 6 måneders alderen, at forældre efterspørger en dagtilbudsplads.

I begyndelsen af 1970 erne refunderede staten op til 65 pct. af kommunernes udgifter til dagtilbud. Fra byrdefordelingsreformen i 1976 sænkedes refusionsprocenten til 50 og i 1987 faldt statsrefusionen helt bort, idet statens andel af finansieringen i stedet udbetales som en del af bloktilskuddene. Omlægningerne i finansieringsbyrden mellem stat og kommuner i 1976 og 1987 kan ikke iagttages at have haft nogen afgørende indvirkning på aktivitetsudviklingen på børneområdet i kommunerne .

I en sammenligning mellem kommunerne kan der konstateres betydelige forskelle i dækningsgraderne, om end der især i de sidste 10 år er foregået en indsnævring. Udbygningstakten har været højest i de kommuner, der havde den laveste dækningsgrad. En analyse af årsagerne tyder på, at både erhvervsmæssige faktorer (erhverv, heltid eller deltidsbeskæftigelse) påvirker efterspørgslen og den politiske prioritering, spiller en væsentlig rolle.

Det er vanskeligt at vurdere, i hvilket omfang der uafhængigt af befolkningsudviklingen i de yngste aldersklasser fortsat vil ske en stigning i efterspørgslen efter pasningsmuligheder. Forventningerne til den demografiske udvikling er, at det samlede børnetal fra og med 1992 vil være stigende frem til 2004, hvor et nyt fald begynder. De 0-2 åriges absolutte og relative andel er igen stigende, - en udvikling, der i følge prognosen vil fortsætte til slutningen af 90'erne, hvor et nyt fald

sætter ind. De kommunale budgetter for 1993 - med en udvidelse på 1 mia. kr. i forhold til 1992 - tyder på, at kommunerne generelt er meget motiverede for at fortsætte en udbygning gennem 90'erne, selvom de naturligvis vil være begrænset af udsigterne for den kommunale økonomi.

5. Aktivltetsbeatemte tilskud (kapitel 4)

Den nuværende diskussion om aktivitetsbestemte tilskud hænger bl.a. sammen med, at der i nogle sammenhænge er blevet sat spørgsmålstegn ved, om kommunernes dispositioner helt ligger i forlængelse af den politik, Folketinget ønsker ført.

Diskussionen har bl.a. været rejst i forhold til kommunernes aktivitetsudvidelse på ældreområdet, og udviklingen på børnepasningsområdet.

Hovedmålsætningen for det eksisterende tilskuds- og udligningssystem har været, at de enkelte kommuner og amter får mere lige økonomiske vilkår til selv at fastsætte det serviceniveau og dermed den skatteprocent, som lokalområdet ønsker. Tilskuds- og udligningssystemet er i den forbindelse neutralt overfor, hvorledes kommunerne tilrettelægger opgavevaretagelsen eller prioriterer imellem de forskellige områder.

I forbindelse med en drøftelse af formålet med og behovet for aktivitetsbestemte tilskud må det tages i betragtning, at der eksisterer en række andre styringsmidler. Først og fremmest lovgivning, som dog hvis der bliver tale om en detaljeret regulering vil kunne hæmme en fleksibel opgavevaretagelse og lokal prioritering. Endvidere har der været anvendt krav til den kommunale planlægning samt truffet aftaler mellem regeringen og de kommunale parter om udviklingen på bestemte områder, anvendelsen af lånepuljer mv. Endelig findes der bløde styringsmidler i form af henvendelser, henstillinger og dialog mellem centrale og lokale myndigheder samt informationsvirksomhed i forhold til den lokale befolkning og politikere til sikring af gennemskueligheden og sammenligneligheden af

servicetilbuddene. Det er en generel vurdering, at disse "bløde" styringsmidler - set over årene - i høj grad har haft en virkning på den kommunale opgavetilrettelæggelse, hvilket bl.a. kan iagttages ud fra udviklingen på børne- og ældreområdet.

Aktivitetsbestemte tilskud har været anvendt som bred betegnelse for nye tilskudsformer til kommunerne, hvori der i tilskudsfastsættelsen ligger en økonomisk tilskyndelse til en bestemt udgiftsmæssig prioritering i den kommunale sektor. Dette kan være en udvidelse af aktiviteten på et givent område eller en bestemt tilrettelæggelse af opgaverne.

Ideen med aktivitetsbestemte tilskud er både, at der skal være en umiddelbar sammenhæng mellem tilskuddets størrelse og aktivitetsomfang, og at tilskuddet alene skal gives til "aktiviteten" målt i ydelser (f.eks. antal passede børn), dvs. ikke til ressourceforbruget. Arbejdsgruppen har påpeget, at der ud over de egentlige aktivitetsbestemte tilskud også eksisterer en række mulige finansieringsmodeller, som kan påvirke aktiviteten. Også disse modeller er belyst.

Som nævnt eksisterer der også andre styringsmuligheder, som må tages i betragtning. De mulige tilskyndelseseffekter, der tilsigtes ved ændringer i finansieringssystemet, skal endvidere sammenholdes med de formål, herunder neutralitet i forhold til til opgavevaretagelsen og udgiftsstyringen, som nærmere er beskrevet i kapitel 1.

I det følgende er de muligheder og modeller, som arbejdsgruppen har overvejet - men ikke nødvendigvis kan anbefale - kort opridset.

Der er for det første set på visse ændringer, som bevarer det gældende tilskuds- og udligningssystem ("Betingede bloktilskud" og "Øget udligning af udgiftsbehov/fremadrettet **vægtjustering**"). Dernæst på **"Ydelsesafhængige** tilskudskriterier (i udligningssammenhæng - udgiftsbehovskriterier)" og "præmiering

af nedbringelse af ventelister", som ligger i umiddelbar forlængelse af ideen i aktivitetsbestemte tilskud. Endelig ses der på nogle muligheder for anvendelse af refusionsordninger.

1. **"Betingede bloktilskud" (med sanktion)**.

Ændringen består i, at tilskuddene udbetales a conto, idet den endelige afregning af tilskudsbeløbet, eventuelt som led i de kommunaløkonomiske forhandlinger, gøres afhængig af, at visse nærmere bestemte betingelser efterfølgende bliver opfyldt. Ydelsen af tilskuddet skulle bero på, om det ved regnskabsaflæggelsen eller særlige undersøgelser kunne godtgøres, at betingelserne var opfyldt. Arbejdsgruppen har i øvrigt noteret sig, at der allerede i dag anvendes "Betingede bloktilskud" uden sanktioner, nemlig hvor der i forbindelse med forøgelser af de samlede bloktilskud fra regeringen og Folketinget er tilkendegivet, at der ønskes en bestemt prioritering.

I vurderingen af modellen "med sanktioner" bemærkes, at hovedprincipperne i det nuværende tilskuds- og udligningssystem fastholdes, samtidig med at statens ønske om øget aktivitet manifesteres. En ulempe vil være, at der vil blive en væsentlig forsinkelse i sanktionen. Da der ikke er tale om en kommunespecifik sanktion, kan det indvendes, at der ikke gives egentlige økonomiske incitamenter til den enkelte kommune i retning af en ændret adfærd.

2. **Øget udligning af forskellene i kommunernes udgiftsbehov/fremadrettet vægtjustering.**

Denne ændring indebærer ikke et brud med principperne i det gældende finansieringssystem.

I vurderingen bemærkes, at en forøgelse af udligningen vil hjælpe de kommuner, der med et generelt højt udgiftsbehov har forholdsvis mange ældre/børn. Da udligningen er mellemkommunal, vil gevinster for disse kommuner modsvares af tab hos kommuner med mindre udgiftsbehov. En øget udligning af udgiftsbehov rummer dog ikke nogen garanti for, at kommunernes prioritering påvirkes i en bestemt retning. En fremadrettet vægtjustering betyder, at der hurtigere tages de udligningsmæssige konsekvenser ved vækst i et udgiftsområde. Endvidere er de byrdefordelingsmæssige virkninger af et højere udligningsniveau belyst.

3. **Ydelsesafhængige tilskudskriterier (eller i en udligning s sammenhæng - udgiftsbehovskriterier)**.

I denne model gives tilskuddet til den mængdemæssige aktivitet og således også til en forøgelse af denne. Derimod gives der ikke tilskud til forøgelse af udgiften pr. ydelse. Tilskuddet ydes med andre ord ved en udvidelse **af**

aktiviteten målt ved en gennemsnitlig omkostning pr. plads/ydelse. Et sådant ydelsesafhængigt tilskud kunne enten gives direkte fra staten, samtidig med at udligningssystemet blev tilpasset det mindre udgiftsbehov på det pågældende område, eller de eksisterende objektive udgiftsbehovskriterier i udligningssystemet kunne erstattes af "ydelsesafhængige" kriterier. Arbejdsgruppen har alene set på sidstnævnte model.

Omstillingen indenfor ældreområdet, hvor kommunerne har tilrettelagt opgavevaretagelsen på vidt forskellige måder betyder imidlertid, at en opgørelse af "aktivitet" ud fra de fysiske ydelser, næppe kan foretages på en tilfredsstillende måde, bl.a. på grund af et sammenvejningsproblem mellem de enkelte ydelser. Alternativt kan ressourcemålet personaleforbrug overvejes anvendt som tildelingskriterium.

I vurderingen konstateres dog, at anvendelsen af personaleforbruget som "aktivitetsmål" næppe heller vil kunne anbefales. I hvert fald må der tages i betragtning, at kommunerne i forskelligt omfang benytter sig af fremmede tjenesteydelser.

På børneområdet vil det være mere nærliggende at se på antal dagpasningspladser i institutioner, dagpleje eller private pasningsordninger.

I vurderingen bemærkes, at det herved undgås, at "serviceniveauet" forstået som personalenormering pr. barn indgår i opgørelsen. Modellen vil bl.a. kunne kritiseres for, at den begunstiger de kommuner, der har en høj dækningsgrad over for kommuner med en lav dækningsgrad, og der vil kunne opstå en konflikt med en målsætning om indsnævring af spredningen i dækningsgrader. Desuden vil de kommuner, hvor en stor del af forældrene har valgt at klare børnepasningen selv, komme til at betale til kommuner med en højere dækningsgrad. Endvidere vil modellen indebære en omdefinering af "serviceniveauet" således som det hidtil er opfattet i udligningssystemet. Endvidere er de byrdefordelingsmæssige forskydninger belyst.

4. Præmiering af nedbringelse af ventelister.

Denne model forudsætter etablering en pålidelig statistik for den gennemsnitlige ventetid for f.eks, en daginstitutionsplads, hvilket i praksis er problematisk.

I vurderingen bemærkes, at metoden indebærer, at der ikke bliver diskrimineret over for de kommuner, som på grund af manglende efterspørgsel har et lavt udbud af pladser. Nedbringelse af ventelister vil dog erfaringsmæssigt i sig selv øge efterspørgslen. En præmiering kan muligvis føre til øgede personalenormeringer, idet der bliver betalt for nedbringelse af ventelisten af andre end kommunen/ institutionen. Endelig vil en præmiering kunne

virke uretfærdigt i forhold til de kommuner, der allerede har nedbragt ventelisterne.

5. **Genindførelse af statslige refusioner på børne- og ældreområdet**

Refusioner er et eksempel på en ændring i finansieringssystemet, som indebærer en aktivitetstilskyndelse, men ikke umiddelbart svarer til ideen i aktivitetsbestemte tilskud, idet refusioner gives til hele udgiftsniveauet.

I vurderingen bemærkes, at en delvis statsrefusion formentligt vil have en tydelig virkning på den kommunale prioritering. En refusion vil betyde, at de absolutte forskelle i omkostninger mellem forskellige foranstaltninger i nogen grad tilsløres, men de relative omkostningsforhold vil dog blive bevaret med en ensartet refusion. Alt i alt er det tidligere refusionssystem sat i forbindelse med en standardvækst, idet tilskyndelsen til at vælge den økonomisk mest hensigtsmæssige opgavevaretagelse mindskes. Udligningsbehovet imellem kommunerne vil isoleret set mindskes. Endvidere vil refusionerne, jf. tidligere erfaringer, især tilfalde de velhavende kommuner, der har haft råd til et højt udgiftsniveau, hvorfor skat/serviceforskellene mellem kommunerne udvides.

6. **"Knækket refusionssats".**

Refusionsprocenten fastsættes så kommuner, der anvender mindre end en fastsat grænse, vil få en højere refusion af driftsudgifterne. Dette betyder, at kommunen relativt billigt kan øge udgiftsniveauet til grænsebeløbet, idet der er tale om en høj refusionsprocent. Øges udgiftsniveauet over den fastsatte grænseværdi, får kommunen alene den lavere refusion.

I vurderingen bemærkes, at en "knækket" refusion formodes at være et redskab til at sikre en udjævning af kommunernes serviceniveau. Virkningen vil dog afhænge af, hvorledes "tærskler" opfattes i kommunerne: som et minimum der skal opfyldes eller som et niveau, der bør tilstræbes. Kommuner der har et lavt udgiftsniveau vil endvidere i praksis ikke altid have et større udækket behov - eller dårligere serviceniveau. Endvidere vil der som for model 5 kunne være mindre tilskyndelse til at vælge den økonomisk mest hensigtsmæssige opgavevaretagelse. Det vil endelig udgøre en selvstændig problematik at fastsætte "knækket" i refusionsskalaen, og arbejdsgruppen har ikke foretaget beregninger på modellen.

7. **Tidsbegrænset refusion**

Modellen indebærer en tidsbegrænset refusion i f.eks. 2 år på et givet område, eventuelt alene til aktivitetsudvidelser. Således var der 1978-80 en midlertidig ekstrarefusion på hjemmehjælpsområdet.

I vurderingen bemærkes, at den øgede refusion for udvidelse af hjemmehjælpen, i perioden 1978-80 formentlig bevirkede, at aktiviteten blev øget som følge af ordningen, men at der til dels var tale om, at en i øvrigt planlagt omstilling blev fremrykket. Herudover tyder erfaringer fra andre midlertidige finansieringsordninger på, at kommunerne kan være tilbageholdende med, at udvide aktiviteten, hvis der alene er tale om en midlertidig finansiering. Endvidere tages ikke hensyn til, at nogle kommuner allerede har nedbragt ventelisterne.

Selve finansieringen af de forskellige "aktivitetsbestemte tilskud" vil kunne tilrettelægges på flere måder, men spørgsmålet er dog ikke systematisk analyseret. Finansieringen vil være et væsentligt element i tilrettelæggelsen af eventuelle aktivitetsbestemte tilskud. Ønskes der således en samlet forøgelse af aktiviteten i den kommunale sektor uden kommunale skattestigninger, må der tilføres finansiering udefra. Hvis den statslige finansiering skal ske inden for givne tilskudsrammer, vil en aktivitetsudvidelse inden for ét sektorområde enten skulle finansieres ved besparelser på andre sektorområder, eller øgede kommunale skatter. Spørgsmålet om finansiering vil således bero på de årlige kommunaløkonomiske forhandlinger.

Arbejdsgruppen har ikke drøftet effekten på den enkelte kommunes økonomi, herunder virkningen på skatteprocent eller udgiftsprioritering. Aktivitetsbestemte tilskud vil have byrdefordelingsmæssige konsekvenser (amts)kommunerne imellem - med deraf følgende virkninger på skatteprocenterne.

Arbejdsgruppen har endelig drøftet de praktiske og statistiske problemer vedrørende eventuel indførelse af aktivitetsbestemte tilskud

Der må generelt stilles forholdsvis store krav til pålideligheden af de fordelingskriterier, der anvendes i et tilskudssystem, hvor der flyttes store beløb mellem staten og kommunerne eller mellem kommunerne indbyrdes. De rent statistiske og praktiske muligheder for at opgøre kommunernes aktivitet og behov må således tillægges en væsentligt rolle. Det må i den forbindelse tages i betragtning, at kommunerne i **dag**

tilrettelægger f.eks. tilbuddene på børneområdet og - ikke mindst - ældreområdet på meget forskellige og individuelle måder. Det vil således ofte være svært at sammenligne kommunernes reelle serviceniveau eller aktivitet ud fra den eksisterende statistik.

Det kunne endvidere overvejes at igangsætte udvikling af en række sammensatte og kvalitative nøgleindikatorer for den kommunale service til brug for dialogen mellem kommunerne og staten om tilrettelæggelsen af ældreservicen fremover.

Endelig er omtalt problematikken omkring fastsættelse af "tærskler" eller minimumsniveauer/ grænseværdier, med udgangspunkt i forholdene på ældreområdet. Ud over den betydning selve aldersfordelingen i kommunen vil have for "plejetyngden" af en ældrebefolkning bør der - ideelt set - også tages hensyn til de sociale forhold i kommunen og eventuelt andre lokale forhold, som er uden for kommunens kontrol.

6. Fordeling af statstilskuddet (kapitel 5)

Den nuværende fordeling af statstilskud efter kommunernes beskatningsgrundlag må ses i sammenhæng med hele opbygningen af udligningssystemet, idet udligningen og fordelingen af statstilskud er udformet i en helhed.

Udligningsniveauet i udligningsordningerne er en politisk valgt størrelse, og det vil derfor være hensigtsmæssigt, at udligningsgraden er eksplicit fastsat og f.eks. ikke afhænger af statstilskuddets størrelse.

Fordelingen af statstilskuddet efter kommunernes beskatningsgrundlag fører således heller ikke i sig selv til større forskelle mellem kommunerne, idet udligningen er indrettet efter denne fordelingsmåde.

En ren finansiel ændring i bloktilskuddet - f.eks. fordi der ønskes en anden fordeling af den samlede finansieringsbyrde

mellem staten og den kommunale sektor - er således fordelingsmæssigt neutral i den forstand, at de eksisterende forskelle i skatteprocenterne mellem kommunerne bibeholdes, uanset statstilskuddets størrelse.

En generel opgaveoverførsel til kommunerne, der kompenseres over statstilskuddet, eller kompensation for vækst i de konjunkturbestemte udgifter ("budgetgarantien") vil kunne betyde, at skatteforskellene mellem rige og fattige kommuner øges i mindre omfang. Tilsvarende mindskes forskellene ved negative DUT-reguleringer. Dette forhold skal imidlertid ikke ses som resultat af den valgte metode til fordeling af statstilskuddet, mén derimod som konsekvens af, at det politisk er valgt at udligne mindre end 100 pct. af forskellene mellem kommunerne.

Arbejdsgruppen vurderer således, at det nuværende fordelingsprincip for de generelle tilskud fungerer efter hensigten i sammenhæng med udligningssystemets opbygning, også i lyset af de mulige alternativer. Det skal endvidere bemærkes, at der i forbindelse med større opgaveomlægninger som regel har været overvejet de byrdefordelingsmæssige virkninger, og der har ved flere lejligheder været indført overgangsordninger eller ændringer i udligningssystemet for at modvirke større fordelingsmæssige forskydninger..

Arbejdsgruppen har, jf. kommissoriet, overvejet mulige alternativer:

1. **Fordeling af statstilskuddet efter kommunernes udgiftsbehovstal (i stedet for efter beskatningsgrundlag).**

   Dette vil nødvendiggøre, at udligningssystemet tilpasses på en række punkter, hvis det politisk valgte udligningsniveau skal holdes konstant. I så fald vil en fordeling efter udgiftsbehovstal kunne give den samme fordeling af tilskud og udligning som det i dag anvendte system.

   I vurderingen bemærkes, at en fordeling af statstilskuddet efter kommunernes udgiftsbehovstal måske umiddelbart kan have nogle præsentationsmæssige fordele, idet **der** hermed fokuseres på formålet med tilskud og udligning og

de kommunale udgifter i det hele taget, nemlig at dække udgifterne på nogle udgiftsområder, jf. de opstillede udgiftsbehovskriterier. Heroverfor står, at en fordeling af statstilskuddet efter kommunernes udgiftsbehovstal vil gøre udligningsdelen mere kompliceret. Endelig gælder det, at opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov er præget af en vis usikkerhed, hvorfor en fordeling af statstilskuddet efter kommunernes udgiftsbehovstal vil føre til øget debat om opgørelsens objektivitet.

2. **Sektoropdeling af tilskuds- og udligningssystemet, jf. det nuværende norske inntektssystem.**

I vurderingen bemærkes, at der ved en eventuel sektoropdeling vil ligge et vist statsligt signal i en udvidelse af tilskuddet til et bestemt område (jf. kapitel 4 om aktivitetsbestemte tilskud). Den fordelingsmæssige værdi af en sådan sektoropdeling vil dog være forholdsvis beskeden. Hertil kommer, at et system med flere parallelle systemer og tilskud vil virke uigennemskueligt, jf. den norske baggrund for at forenkle systemet.

Endelig er det drøftet, om alene reguleringer i statstilskuddet i konsekvens af DUT-princippet og budgetgarantien for primærkommunerne kunne fordeles anderledes.

3. **Særlig fordeling for reguleringer ifølge DUT-princippet (og efter den** primærkommunale **"budgetgaranti").**

Der skulle i givet fald anvendes den særskilte fordelingsnøgle - eventuelt ét af de eksisterende udgiftsbehovskriterier - som fandtes mest dækkende.

Det vurderes dog, at en sådan ændring i fordelingen alene vedrørende disse forhold næppe kan anbefales. For det første ville det ofte være umuligt at finde dækkende fordelingsnøgler. Hernæst ville systemets nuværende indre sammenhæng blive brudt, lige som overskueligheden ville blive betydelig forringet.

7. Forenkling af tilskuds- og udligningssystemet (kapitel 6)

Behovet for forenkling skal ses i sammenhæng og vejes op imod behovet for udligning. Forenkling og retfærdighed vil ofte være i konflikt.

Det er en udbredt opfattelse, at udligningssystemet er svært tilgængeligt. Arbejdsgruppen har derfor gennemført en **spørge**skemaundersøgelse blandt kommuner og amtskommuner om administrationens vurdering af systemet. Det fremgår heraf, at

vurderingen af systemet varierer. Det er dog et faktum, at ca. 75 pct. af primærkommunerne og halvdelen af amtskommunerne ikke foretager selvstændige beregninger på udligningssystemet/ men benytter vejledende beregninger fra Indenrigsministeriet og de kommunale organisationer.

.Arbejdsgruppen opfordrer i denne forbindelse til, at Indenrigsministeriet og de kommunale organisationer videreudvikler og forbedrer information og andet materiale om tilskuds- og udligningssystemet.

Med inspiration i de forslag til forenkling, der stilles i spørgeskemaundersøgelsen, er der opstillet en række mulige ændringsmodeller. Ændringerne spænder fra forholdsvis vidtgående ændringer i systemet til mere præsentations- og informationsmæssige tiltag. Nogle af ændringerne vil resultere i (ikke tilsigtede) byrdefordelingsmæssige forskydninger.

Et ofte rejst ønske hos kommunerne drejer sig om øget budgetsikkerhed, hvor især efterreguleringerne i det eksisterende system er genstand for usikkerhed. Arbejdsgruppen har i den forbindelse overvejet følgende muligheder.

1. Endelighed i udgiftsbehovsudligningen.

Modellen indebærer, at opgørelsen af udgiftsbehovene baseres på historiske data.

I vurderingen bemærkes, at den usikkerhed og de betalingsforskydninger, der er forbundet med efterreguleringer, elimineres, men at der selvsagt bliver en mindre aktualitet i udligningen. Efterreguleringsbeløbene er generelt betydeligt lavere på udgiftsbehovsudligningen end på skattegrundlagsudligningen.

Vedrørende efterregulering på skattesiden er overvejet tre muligheder.

2. Model med endelig skat og udligning.

Efter denne model afregnes såvel skatteprovenu som udligning vedrørende et givet indkomstår endeligt 3 år senere. De historiske skattegrundlag opregnes med en fælles

opregningsprocent, f.eks. svarende til den opregning der anvendes i finansloven. Modellen indebærer, at kommunerne ikke mere selv skal skønne over indkomstudviklingen, men udskrivningsgrundlaget baseres fortsat på kommunens egen, faktiske indkomstudvikling - men med 3 års efterslæb.

I vurderingen bemærkes, at der i året før budgetåret bliver fuld viden om skatteprovenu og tilskuds- og udligningsbeløb. Det nævnes herover for som en væsentlig ulempe, at vækstkommuner systematisk vil tabe, og at der i det hele taget kan observeres betydelige forskelle i vækstprocenterne for skattegrundlaget mellem kommuner og regioner. Arbejdsgruppen har ikke ment at kunne pege på en praktisk håndterbar løsning herpå.

Modellen vil endvidere være i strid med den nuværende lovgivning, som forudsætter, at kommunalbestyrelserne og amtsrådene selv fastsætter udskrivningsgrundlagets størrelse i budgetsituationen.

3. Model med én udmelding af udligning.

Udligningen baseres her på kommunens faktisk modtagne skatteprovenu i året før udligningsåret.

I vurderingen bemærkes, at der herved bliver fuldt kendskab til udligningen i året før budgetåret. Forenklingen indebærer, at historiske og aktuelle indtægter så at sige "blandes sammen", hvilket kan gøre systemet mindre gennemsigtigt, end hvis man har tallene hver for sig.

4. Model med egen budgettering af efterregulering

Staten udmelder her på forhånd de "fix-punkter", som udligningen baseres på.

I vurderingen bemærkes, at dette dog vil skabe nye usikkerhedsmomenter som følge af, at systemets balance skal sikres. Disse efterreguleringer vil ikke kunne forudses af kommunerne. Arbejdsgruppen konstaterer således, at modellen ikke lever op til sit formål.

Der er desuden set på nettoficering af udligningen og afskaffelse af det amtskommunale bloktilskud.

5. Nettofleering af udligningen.

I stedet for en særskilt udligning på de to områder - skat og udgifter - foregår der en udligning af selve forskellen mellem skattegrundlag og udgiftsbehov. Da modellen samtidig indebærer harmonisering af udligningsniveauerne i henholdsvis udgiftsbehovs og beskatningsgrundlagsudligningen bliver der tale om en mere vidtgående ændring i udligningssystemet, end de andre overvejelser repræsenterer.

I vurderingen bemærkes, at modellen vil sætte fokus på formålet med udligning, nemlig en ensartethed i skat/serviceforholdet. Den omtalte harmonisering af udligningsniveauerne, som i øvrigt kræver særskilte overvejelser, vil dog udløse ikke-uvæsentlige forskydninger i byrdefordelingen for primærkommunerne. For amtskommunerne er udligningsniveauerne på udgiftsbehovs- og skattesiden allerede i dag ens, hvorfor ændringen alene vil have præsentationsmæssig karakter.

6. Afskaffelse af det amtskommunale bloktilskud.

Modellen indebærer, at statsskatten kan sænkes og amtsskatten må hæves tilsvarende.

Det vurderes, at modellen kan indebære en forenkling, men at andre aspekter af bloktilskuddets rolle også må indgå i en vurdering. Ændringen vil være byrdefordelingsmæssig neutral.

Arbejdsgruppen har ikke overvejet en afskaffelse af det primærkommunale bloktilskud.

Arbejdsgruppen har endvidere vurderet muligheder vedrørende harmonisering af lands- og hovedstadsudligningen.

7. Indførelse af en fælles skattetryksfaktor.

Det er alene i hovedstadsudligningen, der anvendes en individuelt beregnet skattetryksfaktor i skattegrundlagsudligningen.

Det vurderes, at der vil være tale om en beregningsmæssig forenkling. Det såkaldte neutralitetsbeløb i hovedstadsudligningen vil bortfalde, men til gengæld udløses overudligningsbeløb. Kommuner, der modtager tilskud, vil ikke kunne udløse større tilskud ved at hæve skatten. Men det vil kunne kritiseres, at kommuner med en lav skatteprocent vil skulle betale udligning ved en højere skatteprocent, end den kommunen selv modtager skat efter. De byrdefordelingsmæssige forskydninger er belyst.

8. Den særlige boligstøtteudligning indgår i overudligningen.

9. Boligstøtteudligningen inkorporeras **i det generelle udligningssystem.**

Det vurderes, at begge muligheder indebærer, at der - i forskellig grad - indarbejdes den særlige boligstøtteudligning, således at kommunerne får større overblik over det samlede udligningsniveau i skattegrundlagsudligningen. Til gengæld vil det politisk fastsatte udligningsniveau på 100 pct. ikke blive opretholdt. De byrdefordelingsmæssige forskydninger er belyst.

Som en mindre ændring i retning af forenkling er overvejet:

10. **Afskaffelse af korrektionen for de regionale lønforskelle.**

I vurderingen indgår, at det ekstra led i beregningerne gør det vanskeligere at beregne udligningen præcist for den enkelte kommune. Der vil dog kun være tale om en beskeden forenkling. Korrektionen er i øvrigt sagligt velbegrundet. De byrdefordelingsmæssige forskydninger vil dog være betydelige.

Endelig er der set på nogle muligheder for en ændret/forbedret præsentation af udligningsbestemmelserne og beregningsgrundlaget, samt en tydeliggørelse af, hvordan beregningerne ændres ved tilflytning til en kommune.

11. **Redigering af lovbekendtgørelse.**

Der kan overvejes en sanering af lovbekendtgørelsen, som i dag er meget lang og indeholder en række bestemmelser, som ikke mere er gældende. En sådan ændring kan umiddelbart anbefales.

12. **Ændret præsentation af udgiftsbehovsudligningen.**

13. **Præsentation af "flytteberegninger".**

Begge modeller indebærer en tydeliggørelse af, hvad udligningssystemet indebærer. Dels ved at omregne udgiftsbehovskriterierne til en beløbsmæssig kroneværdi. Dels ved at præsentere vejledende beregninger over, hvad der er de udligningsmæssige konsekvenser af til/fraflytning til kommunen af bestemte familie- eller persontyper.

Det vurderes, at der i begge tilfælde vil kunne blive tale om et bidrag til en bedre forståelse af udligningssystemet. Til gengæld vil der skulle udvises stor forsigtighed i fortolkningen, og der vil være en betydelig risiko for, at beregningerne ikke ses i sammenhæng med det øvrige system. Det er under alle omstændigheder nødvendigt, at forudsætningerne for beregningerne gøres meget tydeligt.

Kapitel 1.

Det nuværende udlignings - og tilskuds - systems opaver

1.1 Den nuværende finansieringsfordeling

Kommunernes og amtskommunernes indtægter kan deles op i følgende kategorier:

skatter,
drifts- og anlægsindtægter fra offentlige og private købere,
refusioner fra staten eller amt,
generelle tilskud og særtilskud ,
udligningstilskud fra andre (amts)kommuner,
renteindtægter,

Skatterne er både kommunernes og amtskommunernes største enkelte indtægtskilde. Skatterne omfatter for primærkommunerne indkomstskat, særlig indkomstskat, andel af selskabsskat samt ejendomsskatter. For amtskommunerne omfatter skatterne indkomstskat og ejendomsskat.

For primærkommunerne dækker skatteindtægterne 53 pct. af de samlede udgifter og 80 pct. af nettoudgifterne (udgifter minus driftsindtæger og refusioner). For amtskommunerne dækker skatteindtægterne 60 pct. af de samlede udgifter og 73 pct. af nettoudgifterne.

Driftsindtægter er indtægter fra de takster, som kommuner og amtskommuner opkræver for forskellige ydelser:

forsyningsvirksomhed, hvor taksterne på lang sigt skal dække omkostningerne ved produktionen,
daginstitutioner, fritidsundervisning mv. hvor taksterne fastsættes indenfor visse regler, der er fastsat ved lov,
takstindtægter på øvrige områder
salg af ydelser til andre offentlige myndigheder

Hertil kommer forskellige anlægsindtægter i forbindelse med salg af jord, bygninger, tilslutningsbidrag vedrørende spildevandsanlæg mv. En stor del af indtægterne - knapt 8 mia. kr.

for amtskommunerne og godt 6 mia. for primærkommuner er dog rene mellemkommunale betalinger - f.eks. at en amtskommune får indtægter for behandling af en patient fra en anden amtskommune. Renset for disse mellemkommunale indtægter udgør indtægterne ca. 18 pct. af de samlede amts- og primærkommunale bruttoudgifter.

Refusionsindtægter omfatter statslig refusion vedrørende først og fremmest overførselsudgifterne (kontanthjælp, dagpenge m.v.). Refusionerne dækker 10 pct. af de samlede primærkommunale udgifter, mens refusioner alene dækker 0,4 pct. af de amtskommunale udgifter. I opgørelsen er der set bort fra den statslige refusion på områder, hvor staten refunderer 100 pct. af udgifterne, og hvor kommunerne alene forestår udbetalingsproceduren. Dette omfatter områderne folkepension, tidligere tilkendte førtidspensioner, familieydelser mv. i alt ca. 50 mia. kr.

I den følgende tabel ses den samlede finansieringsfordeling for henholdsvis amtskommunerne, primærkommunerne og Københavns og Frederiksberg kommuner (der både er amts- og primærkommuner).

Tabel 1.1 Finansieringsfordeling for kommunerne. Budget 1993

Budget 1993. Mio kr.

Mio. kr.	Amts-kommuner	Primær Kommuner	København og Fr. berg	Hele landet
Bruttoudgift incl. moms	63.276	148.377	36.329	247.982
Finansieriet ved...				
Skatter i alt	38.086	78.929	17.395	134.410
Drifts og anlægs indtægter	10.750	35.170	10.446	56.366
Generelle tilskud	13.154	18.183	4.705	36.042
Refusioner	229	14.835	2.809	17.873
Renter, lån finansforskydning	1.057	1.260	974	3.291

Budget 1993. Pct. fordeling af indtægter
Bruttoudgifter

Pct. fordeling	Amts-kommuner	Primær Kommuner	København og Fr. berg	Hele landet
Skatter i alt	60	53	48	54
Drifts og anlægs indtægter	17	24	29	23
Generelle tilskud	21	12	13	15
Refusioner	0	10	8	7
Renter og andet	2	1	3	1
I alt	100	100	100	100

Budget 1993. Pct. fordeling af indtægter
Nettoudgift (udgifter minus driftsindtægter og refusion)

Pct. fordeling	Amts-kommuner	Primær Kommuner	København og Fr. berg	Hele landet
Skatter i alt	73	80	75	77
Generelle tilskud	25	18	20	21
Renter og andet	2	1	4	2
I alt	100	100	100	100

1.2. Formålet med det nuværende tilskuds- og udligningssystem

I kapitel 4, 5 og 6 drøftes en række ændringsmodel1er, som på forskellig måde griber ind i det eksisterende (amts)kommunale finansieringssystem. Tilskuds- og udligningssystemet er en afgørende del af dette finansieringssystem.

Det kommunale system i Danmark er bl.a. kendetegnet ved den selvstændige kommunale ret til skatteopkrævning. Denne ret til at fastsætte de kommunale skatter er tæt forbundet med eksistensen af et tilskuds- og udligningssystem, der sikrer at forskelle i kommunernes indkomstgrundlag og befolkningssammensætning ikke fører til uhensigtsmæssige store forskelle i kommunernes skat og service.

Tilskuds- og udligningssystemets opgaver bør således efter arbejdsgruppens opfattelse indgå som en væsentlig baggrund ved vurderingen af de forskellige ændringsmodeller.

Behovet for udligning

Et hovedformål med udligningssystemet er, at der sikres en god sammenhæng mellem skat og service i alle kommuner og amtskommuner. Skatten i den enkelte kommune skal således være et godt udtryk for serviceniveauet i den pågældende kommune. Målsætningen er, at borgerne skal have mulighed for at vælge det serviceniveau, de selv foretrækker, imod at betale en skat svarende hertil.

Dette ønske kunne langt fra tilgodeses uden et udligningssystem. De kommunale skatteindtægter dækker således - jf. ovenfor - omkring 80 pct. af de samlede kommunale nettoudgifter. Kommunernes skattegrundlag varierer, imidlertid fra 55.000 kr. pr. indbygger til godt 160.000 kr. pr. indbygger (budget 1992). For amtskommunerne varierer beskatningsgrundlaget pr. indbygger fra 66.000 til 112.000 kr. pr. indbygger. Samtidig har kommunerne et forskelligt udgiftsbehov som følge af forskellig aldersstruktur og sociale forhold såsom antallet af belastede boliger. Forskellen mellem kommunen med det laveste

udgiftsbehov og kommunen med det højeste udgiftsbehov er 6.400 kr. pr. indbygger i 1990. Det betyder, at udgiftsbehovet for den kommune, der har flest børn og ældre, ligger ca. 40 pct. over den, der er bedst stillet.

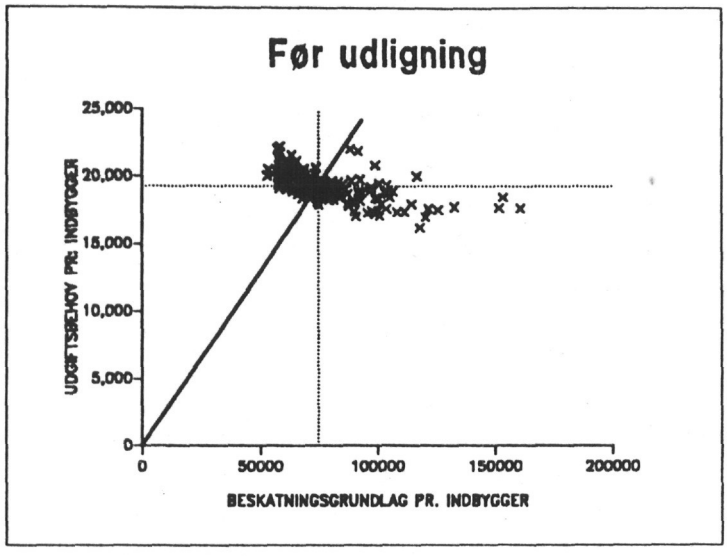
Hvis hver enkelt kommune skulle finansiere sine udgifter selv, ville der derfor opstå meget store forskelle i serviceniveau og skattetryk mellem kommunerne. En kommune med et højt indkomstgrundlag eller et lavt udgiftsbehov ville kunne holde en lav skatteprocent uden at dette påvirkede servicen overfor borgerne. Omvendt ville en kommune med et lavt indkomstgrundlag skulle holde em forholdsvis høj skatteprocent for at tilbyde blot et lavt serviceniveau.

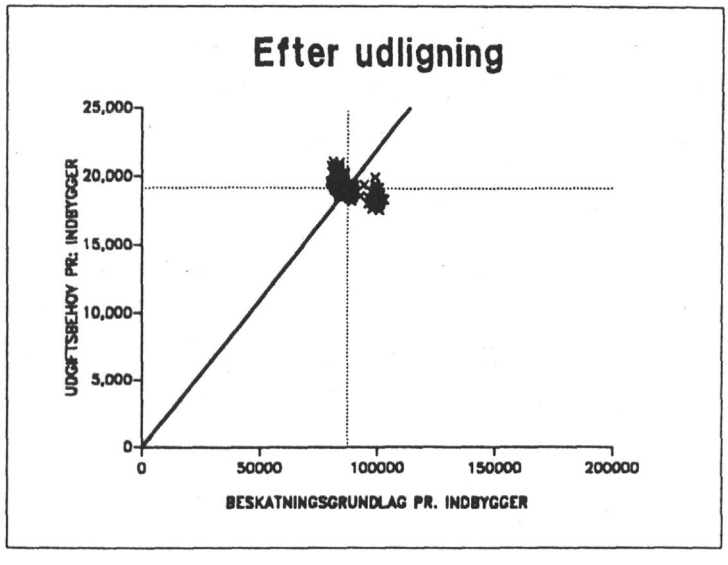
Udligningssystemet skal således mindske disse forskelle i **"skatteprisen"** mellem kommunerne. Dvs. udligningssystemets opgave er at sikre, at det samme serviceniveau medfører en mere ensartet skatteprocent uanset befolkningens indkomst og sammensætning.

I den følgende figur ses spredningen i primærkommunernes skattegrundlag og udgiftsbehov, henholdsvis før og efter udligning.

Den øverste del af krydsdiagrammet viser de danske kommuner før udligningen. Den nederste del viser kommunerne efter udligningen. Det ses, at de på grund af udligningen er kommet til at ligge meget mere samlet end før. Diagrammet viser altså, hvor effektiv den kommunale udligning er i Danmark, selvom figuren også viser, at der er et stykke vej til fuld udligning.

Figur 1.1. **Spredning** i skattegrundlag og **udgiftsbehov** - før og ***mtft*** udligning - **primærkommunerne**





Arbejdsgruppen har - baseret på Amtsrådsforeningens opgørelser - foretaget en analyse af, hvorledes udbygningen af udligningS- og **tilskudssystemet** har virket i retning af at udjævne forholdet mellem skat og service mellem de enkelte amtskommuner. I tabel 1 neden for er således vist udviklingen siden 1985. Med et gennemsnit for skat/serviceforholdet sat til 100 (således at en værdi over 100 betyder, at man betaler en forholdsvis høj skat i forhold til serviceniveauet) er afvigelsen i 1992 således mellem et indeks 97 i amtskommunen med det mest gunstige skat/serviceforhold, og indeks 104 i den amtskommune, hvor forholdet var mest ugunstigt. I 1985 var forskellen mellem indeks 93 og indeks 108. Hvis der anvendes den såkaldte standardafvigelse, som er et summarisk mål for spredningen i skat/serviceforholdet, er denne kun 12 pct. af, hvad den var i 1970/71. Der er således foregået en markant indsnævring i amternes skat/serviceforhold over de seneste 20 år.

Amternes akat/earvlceforhold. Gen. » 100.

Amter	1992 FR	1991 R	1990 R	1989 R	1988 R	1987 R	1986 R	1985 R
Københavns	97	96	94	96	97	95	96	93
Frederiksborg	97	96	97	99	96	95	99	99
Roskilde	97	97	94	94	89	92	86	95
Vestsjællands	101	101	99	102	103	105	110	111
Storstrøms	103	98	104	99	101	99	103	103
Bornholms	99	103	101	100	106	104	95	97
Fyns	99	103	103	103	103	105	103	99
Sønderjyllands	102	104	102	101	102	99	105	100
Ribe	99	100	103	99	101	99	94	97
Vejle	98	99	102	105	104	102	98	101
Ringkøbing	99	99	101	93	92	95	101	104
Århus	102	100	98	100	101	99	100	101
Viborg	104	102	104	103	102	104	103	108
Nordjyllands	102	100	102	99	102	104	100	99
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100
Standardafvigelsen	2,224	2,466	3,398	3,235	4,000	4,146	4,704	4,525
Indeks for standard-afvigelsen 1970/71 = 100	12,190	13,513	18,623	17,731	21,921	22,723	25,780	24,798

Kilde: Amtsrådsforeningen.

Neutralitet i finansieringen

Ud over at sikre udligning af de økonomiske vilkår har udformning af tilskuds- og udligningssystemet også været båret af et princip om, at selve finansieringssystemet normalt ikke skulle påvirke kommunernes valg mellem forskellige opgaveløsninger. I forbindelse med afviklingen af en række refusionsordninger på det kommunale og amtskommunale område er der således blevet lagt vægt på, at udligningssystemet blev udformet så det var neutralt i forhold til de kommunale dispositioner. Princippet om at anvende objektive kriterier i udligningen af forskelle i udgiftsbehov (jf. også beskrivelsen i det følgende afsnit) er et udslag heraf.

Neutraliteten i tilskudssystemet har endvidere drejet sig om, at staten ikke via størrelsen af de generelle tilskud skulle påvirke udligningen mellem kommunerne. Ved at lade statstilskuddet blive fordelt efter beskatningsgrundlag har det været hensigten, at eventuelle reguleringer af tilskuddets størrelse skulle udløse de samme ændringer i skatteprocenten i de enkelte kommuner, hvis kommunerne valgte alene at tilpasse økonomien via skatteprocenterne.

Endelig må det påpeges, at staten som et resultat af denne udvikling har opnået væsentlige udgiftsstyringsmæssige fordele.

1.3. Det nuvarande udlignings- og tllskudesystem.

Det nuværende tilskuds- og udligningssystem består af en ordning for primærkommunerne og en ordning for amtskommunerne. Hertil kommer en særlig udligningsordning for primærkommunerne i hovedstadsområdet. De tre ordninger er parallelt opbygget med enkelte forskelle.

Tilskuds- og udligningssystemet er opdelt i

- en **udligningsordning** - udligning af forskelle i beskatningsgrundlag og udgiftsbehov, og

et **generelt statstilskud.**

Udover disse generelle ordninger findes der indenfor udligningssystemet nogle mere målrettede ordninger - f.eks. tilskud til særligt vanskeligt stillede kommuner og tilskud til kommuner vedrørende indvandrere og flygtninge, ligesom der udenfor udligningssystemet findes enkelte målrettede udligningsordninger - bl.a. på boligområdet, jf. senere.

Udligningen af forskelle i udgiftsbehov og forskelle i beskatningsgrundlag hænger naturligvis sammen, men af hensyn til overskueligheden beskrives ordningerne i det følgende hver for sig.

Udligning af udgiftsbehov
Der er tre udligningsordninger vedrørende udgiftsbehov:

a) En landsudligning der omfatter alle landets kommuner.
b) En hovedstadsudligning der kun omfatter kommunerne i hovedstadsområdet.
c) En amtskommunal udligning for alle landets amter.

(Amts)kommunernes udgiftsbehov bliver opgjort på baggrund af en række "objektive kriterier", der statistisk har vist at afspejle de forhold, der bestemmer størrelsen af de (amts)kommunale udgifter. Vægten for de enkelte kriterier er fastsat ved lov, og er bl.a. bestemt af sammensætningen af de samlede kommunale henholdsvis amtskommunale udgifter.

Opgørelsen af de enkelte (amts)kommuners udgiftsbehov sker på den måde, at man for hvert kriterium beregner, hvor stor en andel (amts)kommunen har af landstotalen - f.eks. kommunens andel af det samlede antal 0-6-årige børn i hele landet. Disse andele ganges med kriteriernes vægtprocenter, og summen heraf er kommunens udgiftsbehovstal.

Opgørelse af kommunernes udgiftsbehov for tilskudsåret 1993.

	Primær-kommuner i hele landet	Kommuner i hovedstads-området	Udgiftstyper
Indbyggetal	0,219	0,238	Miljø, trafik, vejvæsen, biblioteker, administration m.v.
Antal 0-6 årige	0,087	0,107	Daginstitutioner og dagpleje sundhedspleje
Antal 7-16 årige	0,234	0,232	Folkeskole, fritidshjem, skolefritidsordning, Skolelæge og tandlæge
Beregnet antal kontanthjælpsmodtager	0,037	0,043	Kontanthjælp
Antal 65-74-årige	0,036	0,031	Hjemmehjælp Plejehjem
Antal 75-84-årige	0,081	0,071	Ældreboliger mv.
Antal 85-årige og derover	0,058	0,052	
Vejlængde (82 tal fastlåst)	0,031	0,026	Kommunale veje
Vægtet bestand af lejligheder	0,017	-	Boligstøtte
Antal børn af enlige forsørgere	0,075	0,075	Politisk fastsatte efter statistiske analyser og konsekvensberegninger
Antal ældre utidssvarende boliger og nyere udlejningsboliger	0,075	0,075	
Antal fuldtidsledige	0,025	0,025	
Antal 20-66 årige erhvervsaktive kvinder	0,025	0,025	
I alt	1,000	1,000	

Opgørelse af amtskommunernes udgiftsbehov for tilskudsåret 1993.

Kriterier	Vægt 1993	Udgiftstyper
1) Indbyggertal	0,123	Miljøforanstaltninger Kollektiv trafik Vejvæsen Biblioteker Revalideringsinstitutioner Enkeltfagsundervisning Beskæftigelse af arbejdsløse Administration
2) Antal 0-20 årige	0,024	Døgnpleje Døgninstitutioner
3) Antal 15-19 årige	0,079	Gymnasier m.v. Befordring af elever
4) Beregnet antal sengedage	0,452	Sygehusvæsen
5) Aldersbetinget sygelighed	0,113	Sygesikring
6) Km. vej pr. indbygger	0,009	Vejvæsen
7) Antal børn af enlige forsørgere	0,100	Politisk fastlagte efter statistiske analyser og alternative konsekvensberegninger. Vedører bl.a. de amtskommunale udgifter vedr. sygehuse, sygesikring og socialområdet.
8) Antal enlige på 65 år og derover	0,050	
9) Dødelighed	0,050	
I alt	1,000	

Summen af alle (amts)kommunernes udgiftsbehovstal er 1. Udgiftsbehovstallene omregnes til kronebeløb ved at gange den enkelte (amts)kommunes udgiftsbehovstal med de samlede nettodrifts- og anlægsudgifter på landsplan. Til sidst divideres udgiftsbehovet med antallet af indbyggere i (amts)kommunen, således at det er forskellene i udgiftsbehovet i kroner pr. indbygger, der udlignes.

(Amts)kommuner, hvis udgiftsbehov ligger under landsgennemsnittet, yder et tilsvar (betaler et beløb) til (amts)kommuner, hvis udgiftsbehov ligger over landsgennemsnittet. Den enkelte (amts)kommunes tilskud/tilsvar beregnes som forskellen mellem (amts)kommunens udgiftsbehov pr. indbygger og landsgennemsnittet. Denne forskel ganges med udligningsniveauet og kommunens indbyggertal. Udligningen bliver på den måde ren mellemkommunal - summen af tilskud svarer til summen af tilsvar.

For primærkommunerne udlignes der 35 pct. af forskellene i udgiftsbehov, hvortil kommer, at der i hovedstadsudligningen af udgiftsbehov yderligere udlignes 25 pct. af forskellene mellem hovedstadskommunerne. I amtskommuner udlignes der 85 pct. Disse forskellige udligningsgrader er politisk fastlagte, og skal bl.a. ses i forhold til den historiske udvikling i udligningssystemet, og specielle behov for højere udligning i f.eks. hovedstadsområdet.

Udligningsniveau - pet, af forskelle der udlignes

Primårkommuner udenfor hovedstadsområdet	
Beskatningsgrundlag	52 **pct.** i forhold til hovedstadsområdets-gennemsnitlige beskatningsgrundlag
Kommuner med lavt beskatningsgrundlag	38 **pct.** ekstra i forhold til 85 pct. af det landsgennemsnitlige beskatningsgrundlag.
Udgiftsbehov	35 **pct.** i forhold til det landsgegennem-snitlige udgiftsbehov pr. indbygger
Primærkommuner i hovedstadsområdet	
Beskatningsgrundlag	90 **pct.** af forskellene i hovedstadsområdet
Udgiftsbehov	25 **pct.** af forskelle i hovedstadsområdet og herudover udlignes 35 pct. af forskellene på landsplan.
Amtskommunerne	
Beskatningsgrundlag	85 **pct.** af forskellene i forhold til lands-gennemsnit.
Udgiftsbehov	85 **pct.** af forskellene i forhold til lands-gennemsnit.

Udligning af forskelle i beskatningsgrundlag

I udligningen af beskatningsgrundlag er der fire ordninger:

1. En landsudligning der omfatter alle landets kommuner.
2. En hovedstadsudligning for kommunerne i hovedstadsområ-det.
3. En udligning for kommuner med særlig svagt beskatnings-grundlag.
4. En amtskommunal udligning for cille landets amter.

Udgangspunktet er en opgørelse af den enkelte kommunes beskat-ningsgrundlag pr. indbygger. Beskatningsgrundlaget opgøres som kommunens udskrivningsgrundlag (de skattepligtige indkomster) tillagt 7,5 pct. af de afgiftspligtige grundværdier.

Beskatningsgrundlaget for en amtskommune opgøres som summen af amtskommunens indkomstskat og grundskyld divideret med udskrivningsprocenten.

Landsudligning af beskatningsgrundlag

I landsudligningen udlignes der i forhold til det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger i hovedstadsområdet. Kommunerne i hovedstadsområdet indgår som én kommune. Dette betyder, at kommunerne i hovedstadsområdet ikke får tilskud fra denne ordning, der finansieres af staten over den samlede bloktilskudspulje. Pt. har alle kommuner udenfor hovedstadsområdet et beskatningsgrundlag pr. indbygger, der ligger under gennemsnittet for kommunerne i hovedstadsområdet. Dette betyder, at i praksis modtager alle kommuner udenfor hovedstadsområdet et tilskud i landsudligningen af beskatningsgrundlag, og der er således ingen kommuner, der betaler direkte til denne udligningsordning.

Tilskuddet udgør 52 pct. af forskellen mellem kommunens beskatningsgrundlag pr. indbygger og det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger i hovedstadsområdet (korrigeret for regionale lønforskelle) - ganget med den fastsatte skattetryks faktor og kommunens indbyggertal.

Skattetryksfaktoren bruges til at omregne forskellen mellem den enkelte kommunes beskatningsgrundlag pr. indbygger og udligningsgrundlaget til det provenu - "skattebeløb", der skal udgøre enten tilskuddet eller tilsvaret i udligningen.

I landsudligningen af beskatningsgrundlag bliver skattetryksfaktoren beregnet som kommunernes samlede nettodrifts- og anlægsudgifter pr. indbygger divideret med det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger i hovedstadsområdet. Efter denne definition svarer skattetryksfaktoren principielt til beskatningsniveauet i en situation, hvor der ikke eksisterer statstilskud. Da der imidlertid udlignes i forhold til hovedstadens gennemsnitlige beskatningsgrundlag, udregnes skattetryksfaktoren dog, jf. ovenfor.

Tilskud og udligning er således adskilt.

Hovedstadsudligningen
Udligningen af beskatningsgrundlag i hovedstadsområdet omfatter kun kommunerne i hovedstadsområdet. Ordningen er en ren mellemkommunal udligningsordning, hvor der udlignes 90 pct. af forskellene mellem kommunerne. Skattetryksfaktoren beregnes som den enkelte kommunes beskatningsniveau tillagt en fælles konstant. I modsætning til landsudligningen, hvor der er en fælles skattetryksfaktor for alle kommuner, varierer skattetryksfaktoren i hovedstadsområdet, da kommunerne har et forskelligt beskatningsniveau.

Tilskud til kommuner med særlig svagt beskatningsgrundlag
Efter § 18 i lov om kommunal udligning og generelle tilskud, om tilskud til kommuner med særlig svagt beskatningsgrundlag ydes der et særligt tilskud til kommuner, hvis beskatningsgrundlag pr. indbygger (korrigeret for regionale lønforskelle) er mindre end 85 pct. af det landsgennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger. Udligningsniveauet er fastsat til 38 pct. For særligt vanskeligt stillede kommuner udlignes der dermed -i alt 90 pct. af forskellene mellem kommunens beskatningsgrundlag og 85 pct. af det landsgennemsnitlige beskatningsgrundlag. Der anvendes den samme skattetryksfaktor som i landsudligningen.

Udligning af beskatningsgrundlag for amtskommuner
I den amtskommunale udligning af beskatningsgrundlag udlignes der 85 pct. af forskellen mellem amtskommunens beskatningsgrundlag pr. indbygger og det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger i hele landet. Denne forskel omregnes til udligningsbeløb med en "skattetryksfaktor", der beregnes som de samlede amtskommunale nettodrifts- og anlægsudgifter divideret med det samlede beskatningsgrundlag.

Statstilskud
Staten yder årligt et generelt tilskud til kommunerne, også kaldet bloktilskuddet. En del af primærkommunernes tilskud går

til den statsfinansierede udligning af beskatningsgrundlag, og til de særlige tilskudsordninger, der er omtales i det følgende. Resten af tilskuddet fordeles i forhold til de enkelte kommuners andel af det samlede kommunale beskatningsgrundlag.

Overudiigning

Fælles for de kommunale udligningsordninger er, at de er omfattet af en overudligningsbestemmelse i S 11 i lov om kommunal udligning m.v., der skal sikre, at en kommune højst afleverer 90 pct. af provenuet af en stigning i udskrivningsgrundlaget til de kommunale udligningsordninger.

Muligheden for, at en kommune kommer til at aflevere mere end 90 pct. til udligningsordningerne, opstår især på grund af forskellen mellem kommunens udskrivningsprocent og den skattetryks faktor, der bruges i udligningen.

Andre tilskuds- og udligningsordninger

Ud over de nævnte udlignings- og tilskudsordninger findes der en række andre ordninger. De fleste af disse fremgår af lov om kommunal udligning og generelle tilskud, men herudover er der også, jf. andre love, tale om særlige udligningsordninger på bl.a. bolig og beskæftigelsesområdet.

A) Ordninger fastsat 1 lov om kommunal udligning og generelle tilskud

1. Vanskeligt stillede primærkommuner. Efter § 19 ydes der tilskud til særligt vanskeligt stillede kommuner. Tilskuddets størrelse fastsættes hvert år på finansloven, og det fordeles af indenrigsministeren.

2. Vanskeligt stillede primærkommuner 1 hovedstadsområdet. Der ydes efter S 20 tilskud til kommuner i hovedstadsområdet, der har særlige økonomiske vanskeligheder. Alle kommunerne i hovedstadsområdet betaler 0,07 pct af deres beskatningsgrundlag til denne ordning. Tilskuddet fordeles af indenrigsministeren.

3. Tilskudsordning vedrørende flygtninge og indvandrere. Staten yder efter § 21 et årligt tilskud til primærkommunernes udgifter til indvandrere og flygtninge. Tilskuddet er for 1993 på 2.861 kr. pr. indvandrer og flygtning, og yderligere 13.317 kr. pr. 6-16 årig. Tilskudsordningen finansieres af bloktilskuddet til primærkommunerne.

4. Tilskudsordning vedrørende kommunernes sociale udgifter til flygtninge. Staten yder efter § 21, stk.3, 2. og 3. pkt., et årligt tilskud til primærkommunernes sociale udgifter vedrørende flygtninge. Tilskudsbeløbet fastsættes efter den enkelte flygtnings opholdstid.

5. Tilskud til større øer. Efter § 22 ydes der tilskud til kommuner på større øer. Hensigten med tilskuddet er at støtte færgedriften og at støtte unge, der under uddannelse efter folkeskolen er nødsaget til at fraflytte øerne. Tilskuddet fordeles efter befolkningstallet, antal 16-19 årige, transporteret fragtmængde og sejltiden.

6. AIDS-udgifter. Ifølge § 22 b skal amtskommuner, hvis udgiftsbehov pr. indbygger vedrørende AIDS-udgifter er mindre end det gennemsnitlige AIDS-udgiftsbehov pr. indbygger i hele landet, yde et tilskud til amtskommuner, hvis udgiftsbehov er større end gennemsnittet.

7. Momsudligningsordningen. I henhold til lov nr. 212 af 16. maj 1984 udlignes de momsudgifter, kommuner og amtskommuner har ved køb af varer og tjenesteydelser. Den enkelte kommunes og amtskommunes bidrag beregnes som (amts)kommunens andel af det samlede beskatningsgrundlag gange med de samlede momsudgifter.

B) Særlige udligningsordninger, jf. anden lovgivning

Udover ovennævnte udligningsordnigner findes der i medfør af anden lovgivning enkelte "sektorspecifikke" udligningsordninger vedrørende boligstøtte, beskæftigelsesområdet og sundhedsområdet.

1. Udligning af **boligstøtteudgifter.** Reglerne om udligning af hovedstadskommunernes udgifter til boligydelse og boligsikring er fastsat i § 75, stk. 5 i lov om individuel boligstøtte, og omfatter alene hovedstadskommunerne. Hovedstadskommunernes nettoudgifter til boligsikring og boligydelse (for 1993 i alt knap 900 mill, kr.) udlignes (efter refusion) med 100 pct. Kommunerne bidrager til ordningen efter kommunernes udskrivningsgrundlag.

2. Tilskuds- og udligningsordninger på beskæftigelsesområdet.

   På beskæftigelsesområdet foretages der bl.a. en 75 pct. udligning af primærkommunernes nettolønudgifter til ar**be** jdstilbudspersoner. Desuden er der, jf. lov om kommunal beskæftigelsesindsats, en tilskudsordning vedrørende beskæftigelsesprojekter for unge.

3. Trafikstøtte til små ø-samfund administreres dels af Miljøministeriet, der yder driftstilskud til visse færgeruter, og dels af Trafikministeriet, der kan yde tilskud til investering i færger til de små øer.

4. På Sundhedsområdet foretages der bl.a. en udligning af amtskommunernes udgifter til faktorpræparater i forbindelse med sygehusbehandling af bløderpatienter.

1.4. Den historiske baggrund for det nuværende finansieringssystem

Som følge af bl.a. den kraftige forøgelse af de **sociale udgifter** i 30'erne blev der i forbindelse med socialreformen **i 1933**

oprettet et mellemkommunalt refusionsforbund, hvor visse sociale udgifter blev fordelt på samtlige kommuner med 1/3 efter indbyggertal, 1/3 efter indkomstgrundlaget, og 1/3 efter afgiftspligtige grundværdier. Ordningen ophørte først i forbindelse med byrdefordelingsreformens første etape i 1970. Endvidere blev der i 1937 etableret en fælleskommunal udligningsfond, der fik sine midler ved en særlig fælleskommunal beskatning, der omfattede en progressiv indkomstskat, en formueskat og en ensartet udskrivning på de skattepligtige grund- og ejendomsværdier. Fonden gav tilskud og refusioner til kommuner på skole- og sygehusområdet samt dele af det sociale område. Oprettelsen af fonden blev begrundet med ønsket om en større lighed i den eksisterende, meget uensartede kommunale beskatning, som følge af bl.a. den uhensigtsmæssige kommunale inddeling omkring bysamfundene. Fonden blev ophævet i 1958 og afløstes af en statslig tilskudsordning.

Efter 2. verdenskrig fortsatte udviklingen med en stærk vækst i antallet og størrelsen af de statslige procentrefusioner af de kommunale udgifter. I begyndelsen af 1960 udgjorde tilskuds- og refusionsordningerne ca. 40 pct. af statens samlede udgifter. Halvdelen af kommunernes udgifter dækkedes af staten. Der var etableret omkring 90 refusionsordninger.

Udover den økonomiske centralisering der lå i procentrefusioner, skete der også en administrativ centralisering, idet den enkelte refusionsordning ofte indeholdt regler, der gav staten indflydelse på de områder, som var refusionsberettigede.

Denne udvikling gav anledning til voksende kritik. Der blev særligt peget på det uheldige i, at dispositionsbeføjeisen og det økonomiske ansvar ikke fulgtes ad, hvilket førte til en dårlig udnyttelse af de samlede offentlige ressourcer, idet kommunerne blev tilskyndet til aktiviteter på de refusionsberettigede områder. Endvidere var der behov for en bedre udligning af forskellene i kommunernes udgiftsbehov og beskatningsgrundlag. Det blev også fremhævet, at den øgede een-

tralisering indebar en fare for det kommunale selvstyre. Endelig var en forenkling af tilskudssystemet påtrængt.

Spørgsmålet om et ændret tilskuds- og udligningssystem kom til at indgå i det større reformarbejde vedrørende det kommunale område, som påbegyndtes sidst i 1950'erne.

Et forslag til en gennemgribende generel tilskuds- og udligningsreform forelå første gang i 1947, da professor Kjeld Philip til brug for overvejelser i den af regeringen i 1937 nedsatte skattelovskommission udarbejdede forslag til et bloktilskud til kommunerne. Bloktilskuddet defineredes som et tilskud, der gives til kommunen som sådan, og hvis størrelse er uafhængig af, hvad kommunen anvender pengene til.

Udlignings- og tilskudsproblemerne blev senere berørt af kommunallovskommissionen, der blev nedsat i 1958 med den opgave at gennemgå og foreslå ændringer i de kommunale styrelseslove, og vurdere spørgsmålet om den kommunale inddeling.

Kommissionen påpegede, at procentrefusioner fra et udligningssynspunkt var en relativ kostbar løsning, fordi der skal ret høje procenter til for at gennemføre en udligning, og fordi tendensen til uøkonomiske dispositioner i almindelighed stiger med refusionsprocenten. For amtskommunerne blev det anbefalet, at indføre et generelt tilskud - skattegrundlagstilskud, idet de efter kommissionens opfattelse gav mulighed for, med relativt beskedne midler, at skabe bedre balance i kommunernes beskatningsforhold.

Sideløbende med kommunallovskommissionens arbejde blev der af et af regeringen i 1963 nedsat embedsmandsudvalg foretaget en kritisk gennemgang af statens refusioner og kommunernes udgifter med henblik på at tilvejebringe et materiale, der kunne indgå i grundlaget for politisk stillingtagen til kommunalreformen, den kommunale beskatning og refusionssystemet som

helhed. Refusionsbetænkningen, der kom 1 1968, tilsluttede sig den almindelige kritik af de eksisterende refusionsordninger.

De efterfølgende politiske drøftelser viste, at der var en bred forståelse for behovet for ændringer i det eksisterende byrdefordelingssystem. Den byrdefordelingsreform, der herefter blev iværksat, gennemførtes etapevis. Første etape, der omfattede lærerlønsrefusionen, sygehusrefusion og vejrefusion, fandt sted samtidig med gennemførelsen af kommunalreformen.

Byrdefordelingsreformens første etape

Det lovkompleks, der udgjorde byrdefordelingsreformens første etape, blev vedtaget i Folketinget i forsommeren 1969 med virkning fra 1. april 1970. Etapen omfattede refusionsnedsættelser vedrørende lærerlønninger, sygehuse og vejområdet.

Som kompensation overtog staten den overvejende del af de udgifter, der hidtil var blevet fordelt på kommunerne efter reglerne om mellemkommunal refusion (ca. 1,1 mia. kr.). Endvidere indførtes generelle tilskud på ca. 400 mio. kr. til amtskommunerne og kommunerne.

For amtskommunerne indførtes et skattegrundlagstilskud. Tilskuddet tilfaldt de amtskommuner, hvis beskatningsgrundlag lå under det gennemsnitlige, således at de blev bragt op på det gennemsnitlige niveau.

Byrdefordelingsreformens første etape medførte en betydelig udjævning i forskellene i den kommunale beskatning.

Byrdefordelingsreformens anden etape 1971/1972

For at skabe en øget udligning i de kommunale beskatningsniveauer gennemførtes byrdefordelingsreformens anden etape i foråret 1970 med virkning for de kommunale budgetter for 1971/72.

Der blev her etableret en ordning med direkte udligning mellem kommunerne ved lov om kommunal udligning.

De kommuner, der havde et beskatningsgrundlag under det gennemsnitlige, modtog i princippet et tilskud på 35 pct. af det manglende beskatningsgrundlag multipliceret med det gennemsnitlige kommunale skattetryk. Tilskuddet tilvejebragtes ved, at kommuner med beskatningsgrundlag over landsgennemsnittet ydede et beløb svarende til det gennemsnitlige kommunale skattetryk multipliceret med 25 pct. af det overskydende beskatningsgrundlag. Det resterende beløb blev betalt af staten.

Amtskommunerne berørtes ikke af anden etape, ligesom de særlige refusionsordninger forblev uændrede.

Byrdefordelingsreformens tredje etape 1973

Byrdefordelingsreformens tredje etape trådte i kraft den 1. april 1973 og omfattede indførelsen af tilskud til primærkommunerne efter objektive udgiftsbehovskriterier, en ophævelse af vejrefusionerne og en regulering af de generelle tilskud vedrørende indførelse af offentlig sygesikring og overførsel af dagpengeudgifter til kommunerne.

Tilskuddet til primærkommunerne efter objektive udgiftsbehovstal blev beregnet på grundlag af folketallet, befolkningen inddelt i aldersgrupper (0-6 år, 7-16 år samt 65 år og derover) samt vejlængde og areal. Kriterievægten blev fastsat ud **fra** kommunernes samlede udgiftsfordeling, og statstilskuddet blev fordelt efter den enkelte kommunes udgiftsbehovstal.

Det samlede tilskud skulle fastsættes af indenrigsministeren for tre år ad gangen med tilslutning fra Folketingets finansudvalg. I 1973/74 androg tilskuddet ca. 440 mio. kr. (ca. 0,5 pct. af årets beskatningsgrundlag).

Man havde overvejet en tilsvarende ordning for amtskommunerne, men i stedet blev der indført en ordning, hvorefter **"udligningsgrundlaget"** i den statsfinansierede amtskommunale skattegrundlagstilskudsordning kunne justeres, således at der blev udlignet i forhold til et beskatningsgrundlag, der lå over **det** gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger.

I udligningsloven, blev der i sommeren 1973 med virkning pr. 1. april 1974, indføjet en hjemmel til for indenrigsministeren til at regulere procenten for udligningsniveauet vedrørende forskelle i beskatningsgrundlag udover de hidtidige 35 pct., der herefter udgjorde mindsteniveauet. Der blev således skabt grundlag for en permanent justering af udligningsniveauet (til 43 pct.) i anledning af dagpengereformen. Senere blev udligningsniveauet fastsat til 43,3 pct. som følge af en teknisk ændring af loven om kommunal udligning.

I lov om generelle tilskud, blev der givet hjemmel til at indføre et tilskud til amtskommunerne, efter objektive udgiftsbehovskriterier, men der var ikke aktuelle planer om at indføre et sådant tilskud allerede i 1974.

Endelig vedtoges med virkning fra og med det kommunale regnskabsår 1974/75 lov om udligning i hovedstadsområdet til afløsning af den midlertidige hovedstadsordning, der var indført i første etape.

Byrdefordelingsreformens fjerde etape 1975

Med fjerde etape skete der i større omfang ophævelse og nedsættelse af en række refusioner. Etapen, der trådte i kraft i 1975, omfattede ophævelse af refusionen af de amtskommunale sygehus- og sygesikringsudgifter og udgifter til gymnasieskoler. For primærkommunerne bortfaldt bl.a. refusionen af lærerlønsudgifter og ungdomsskoleudgifter helt.

Kompensationen for de (amts)kommunale merudgifter blev givet som tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier, der således for første gang kom i anvendelse for amtskommunerne. Samtidig skete der en forhøjelse af kommunernes bidrag til staten for elever på private eller statslige skoler og kurser, og kommunerne fik kompensation gennem tilskuddet efter udgiftsbehovskriterier. Amtskommunernes 75 pct. refusion af primærkommunernes udgifter til transport af skoleelever blev ophævet mod kompensation til primærkommuner efter objektive udgiftsbehovskriterier.

Endelig ændredes lov om kommunal udligning, således at kun primærkommuner, hvis beskatningsgrundlag oversteg 125 pct. af gennemsnittet, skulle yde bidrag. Staten overtog den del af bidraget, der bortfaldt for primærkommunerne, mod en mindre forhøjelse af tilskuddet efter udgiftsbehovstal end oprindeligt påtænkt.

Byrdefordelingsreformens femte etape 1976

Ved femte etape gennemførtes pr. 1. april 1976 en række tilskudsændringer som følge af lov om social bistand og statshospitalernes overførelse til amtskommunerne. Endvidere **fore**toges der ændringer i udgiftsbehovskriterierne i lov om generelle tilskud, bl.a. fordi det i forbindelse med 4. etape var erkendt, at det var nødvendigt at forbedre den tekniske indretning af de generelle tilskudsordninger, særligt tilskuddene efter objektive udgiftsbehovskriterier.

Inden for det sociale område blev en række refusioner med et gennemsnitlig niveau på ca. 70 pct. afløst af en refusion på 50 pct. af primærkommunernes udgifter. Til gengæld for nedsættelsen og for en decentralisering af visse opgaver skete der en forhøjelse af tilskuddet efter objektive udgiftsbehovskriterier til primærkommunerne med omkring 2,2 mia. kr. For amtskommuner forhøjedes udgiftsbehovstilskuddet med ca. 400 mio. kr. ligeledes som følge af refusionsnedsættelsen og decentraliseringer.

Budget- og regnskabsreformen i **1977**

I forlængelse af den generelle udlægning af opgaver og finansiering blev der i 1977 indført et nyt fælles budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner. Systemet sikrede en høj informationsgrad om de kommunale aktiviteter og bygger bl.a. på følgende hovedprincipper:

> Centralisatlonsprincippet, som indebærer at samtlige udgifter i kommunen finansieres undet ét af samtlige indtægter i kommunen.

Princippet om **totalbudget og totalregnskab,** som indebærer at budget- og regnskab skal omfatte samtlige drift-, og anlægsposter samt kapitalposter.

Bruttoposteringsprincippet, som indebærer, at udgifter indtægter opgøres og specificeres hver for sig.

I forhold til de tidligere finansieringsformer for kommuner og amtskommuner, der var præget af adskilte kasser ("cigarkassesystemer"), sikrer centralisationsprincippet samt en øget anvendelse af bloktilskud således en høj grad af økonomisk selvstyre for kommunerne.

Ændring af tilskuds- og udligningssystemet i 1980

I betænkning 855, 1978 ("Kommunale udgiftsbehov") blev der foretaget en bred analyse af sammmenhængen mellem kommunernes udgiftsbehov og de anvendte kriterier til ogørelse heraf. Herudover drøftes i betænkningen opgørelsesmetoden vedrørende kommunernes udgiftsbehov, hvor der sondres mellem henholdsvis "kriteriemetoden" (som har været og fortsat bliver anvendt i Danmark), og den såkaldte "normaludgiftsmetode", hvor kommunernes udgiftsbehov mere direkte beregnes ud fra de, ved regressionsanalyser, fundne statistiske parametre. De to metoder ligner dog hinanden på mange punkter. Konsekvenserne af overvejelserne var, at man fortsatte med den såkaldte kriteriemetode, men at der i udligningen af udgiftsbehov fra 1980 blev indført de såkaldte "sociale kriterier", der skal beskrive "et bredere kompleks af sociale faktorer, som ikke lader sig måle direkte". I den primærkommunale udligning indførtes **fra** 1980 kriterierne "børn af enlige forsørgere", og fra 1981 "antal ældre utidssvarende boliger og nyere udlejningsboliger". I den amtskommunale udligning indførtes de to sociale kriterier "antal enlige ældre" og "børn af enlige forsørgere".

Ændring af tilskuds- og udligningssystemet i 1984

Fra tilskudssystemets start og indtil 1984 blev statstilskuddet fordelt efter kommunernes udgiftsbehovstal. Statstilskuddets rolle var således dels finansiel - at overføre penge til

kommuner, og dels udligningsmæssig - at udligne forskelle i udgiftsbehov mellem kommunerne.

I Indenrigsministeriets betænkning nr. 963, oktober 1982 peges der bl.a. på en adskillelse af statstilskud og udligning. På baggrund af anbefalingerne i betænkningen blev der fra og med tilskudsåret 1984 gennemført en større ændring af hele udligningssystemet. Hensigten med ændringen var bl.a. at sikre, at udligning og finansiering blev adskilt, hvorved der kunne sikres en ensartet udligningsgrad over årene. Med det hidtidige system førte en ændring i statstilskuddets størrelse således automatisk til en ændret udligningsgrad af forskellene mellem kommunerne. Udgangspunktet for overvejelserne var, at tilskudssystemet skulle udformes således, at en ændring i statstilskuddet, alt andet lige, ville medføre, at alle kommuners skat ændredes med samme procentpoints, og at forskellen mellem to kommuners skat forblev den samme, uanset statstilskuddets størrelse. Målet var at få et "udligningsneutralt" statstilskud.

Dette indebærer, at udligningen af forskelle i beskatningsgrundlag og udgiftsbehov vedrører forskelle før statstilskud, hvorfor bl.a. skattetryksfaktor i landsudligningen af beskatningsgrundlag beregnes som det, skatten ville have været, hvis der ikke findes et statstilskud (jf. kapitel 5 om fordeling af statstilskud.)

Den sociale finansieringsomlægning i 1987

Folketinget vedtog i foråret 1985 en ny finansieringsomlægning gældende fra 1987.

Den sociale refusionsomlægning omfattede bortfald af statsrefusion vedrørende hjemmehjælp, hjælpemidler og omsorgsarbejde, daginstitutioner for børn og unge, dagpleje, plejehjem, integrerede institutioner, daghjem og dagcentre, beskyttede boliger, hjemmesygepleje og sundhedspleje, hvor der på de fleste områder hidtil havde været 50 pct. refusion.

Fra 1. januar 1987 afholdtes udgifter til almindelige daginstitutioner og dagpleje samt til sundhedspleje således fuldt ud af kommunerne. For personer under 67 år afholder kommunerne og amtskommunerne hver 50 pct. af udgiften til hjemmehjælp, plejehjem, hjælpemidler, daghjem og dagcentre, beskyttede boliger, hjemmesygepleje, samt til institutioner for personer med vidtgående fysiske eller psykiske handicap, særlige plejehjem og de tidligere H-plejehjem. For personer over 67 år afholdes udgiften fuldt ud af kommunen. Samtidig får kommunerne henholdsvis amtskommunerne udbetalt et beløb svarende til pensionens grundbeløb for hver pensionist på plejehjem.

Formålet med omlægningen var at give (amts-)kommunerne større handlefrihed på det sociale område, ligesom omkostningsbevidstheden fik større vægt, når den ansvarlige myndighed selv skulle afholde omkostningerne ved den enkelte foranstaltning. Ved at fjerne de forskellige refusionsordninger opnås netop at kompetence og ansvar følges af. Merudgifterne ved en aktivitetsudvidelse vil således fuldt ud skulle afholdes af den enkelte kommune, og skattemæssigt vil omkostningerne ved en aktivitetsudvidelse blive mere synlig.

Omlægningen havde endelig til formål at fremme en finansieringsmæssig neutralitet mellem sammenhængende ydelser med henblik på at understøtte valget af de samfundsøkonomisk bedste løsninger.

Det var oprindeligt hensigten, at reglerne om finansiering af førtidspensionerne skulle have været ændret samtidig med henblik på at inddrage kommunerne i finansieringen af disse ydelser. Denne ændring blev imidlertid udsat til senere, jf. bemærkningerne til lovforslaget.

Indførelse af statsfinansieret udligning i 1987

Som før nævnt bestod det udligningssystem der blev indført i 1984 af tre elementer

1. et udligningsneutralt statstilskud fordelt efter kommunernes beskatningsgrundlag
2. en mellemkommunal udligning af forskelle i udgiftsbehov
3. en mellemkommunal udligning af forskelle i beskatningsgrundlag. .

Med lov nr. 314 af 4. juni 1986 blev der for primærkommunerne indført en såkaldt statsfinansieriet udligning af forskelle i beskatningsgrundlag, gældende fra 1987. Spørgsmålet blev i øvrigt behandlet i betænkning 1059, 1985 ("statsfinansieret udligning"). Herefter udlignes primærkommunernes beskatningsgrundlag via. en såkaldt statsfinansieriet udligning, hvor der udlignes i forhold til det gennemsnitlige beskatningsgrundlag i hovedstadsområdet. Kommunerne i hovedstadsområdet indgår som én kommune, og da der udlignes i forhold til hovedstadskommunernes gennemsnitlige beskatningsgrundlag indgår **hovedstads**-kommunerne således kun teoretisk i landsudligningen (men der er vel og mærke en 90 pct. udligning imellem kommunerne i hovedstadsområdet). Samtlige kommuner udenfor hovedstadsområdet har, jf. tidligere, hidtil haft et beskatningsgrundlag pr. indbygger, der ligger under hovedstadsområdets gennemsnit, hvorfor samtlige kommuner udenfor hovedstadsområdet hidtil har modtaget tilskud via denne ordning, som finansieres af staten via primærkommunernes bloktilskudspulje.

Finansieringsomlægning vedrørende førtidspension og dagpenge 1992

Efter den sociale refusionsomlægning i 1987 blev der løbende ført forhandlinger med de kommunale parter vedrørende omlægning af refusion for førtidspension og andre sociale ydelser.

Interessen for en finansieringsomlægning skyldtes ønsket om at få en ensartet finansiering af de sociale overførselsindkomster, der i et vist omfang kan erstatte hinanden, og at få kommunerne inddraget i finansieringen af disse udgifter. Med ensartet refusionsprocent ønskes de faktiske omkostninger ved en given ydelse afspejlet, således at den måde, hvorefter finansieringen deles mellem forskellige offentlige

myndighedsniveauer, ikke er afgørende for, hvilken ydelse der vælges. Hensynet til ansøgeren/modtageren får en øget vægt. Den kommunale medfinansiering af de sociale ydelser - set i forhold til finansieringen af de aktiverende foranstaltninger - skal samtidig øge interessen for at prioritere de forebyggende, arbejdsmarkedsrettede aktiviteter højt, således at ydelsesperioden begrænses mest muligt.

Grundlaget for forslaget om den nye finansieringsordning var en refusionsprocent på 50 for de alternative, sociale ydelser. Set i forhold til en kommunal medf inansiering på 50 **pct.** for de sociale ydelser er det med finansieringsomlægningen gjort mere attraktivt for kommunerne at iværksætte aktiverende, arbejdsmarkedsrettede foranstaltninger.

Omlægningen pr. 1. januar 1992 indebar en nedsættelse af refusion for førtidspension og sygedagpenge til 50 pct.

For at begrænse de byrdefordelingsmæssige konsekvenser af finansieringsomlægningen for kommunerne omfatter den kommunale medfinansiering kun pensioner for personer under 60 år, og kun de førtidspensioner, der tilkendes af kommunerne. Hvis modtageren fraflytter kommunen, beholder tilkendelseskommunen dog kun pligten til at afholde den kommunale del af udgiften i 6 år fra tilkendelsestidspunktet, hvorefter tilflytningskommunen overtager den kommunale andel.

Med henblik på at opnå harmoni mellem økonomisk ansvar, handlemuligheder og kompetence blev refusionsprocenten forhøjet fra 75 til 100 for de sygedagpenge, kommunen udbetaler som dagpengemyndighed i de første 13 uger af sygeperioden og for barselsdagpenge i hele ydelsesperioden.

Hovedtendensen i udviklingen

Som det er fremgået af foregående beskrivelse, er der siden 1970 gennemført omfattende udlægning af opgaver til kommunerne, og samtidig er det kommunale finansieringssystem løbende blevet tilpasset. Ændringerne har haft til formål at sikre et

øget kommunalt selvstyre, en finansieringsmæsslg neutralitet mellem de sammenhængende offentlige ydelser, og at øge økonomiseringen i opgavevaretagelsen.

Kapitel 2.

Udenlandske modeller for tilskud og udligning

III. Embedsstyre og Kommunestyre i Udlandet.

I nogle Lande overlades meget, i andre kun lidet til Kommunernes egen Afgørelse. Nogle Steder griber Statens Embedsmænd ind i saa meget som muligt, og selv til ganske smaa Beslutninger maa der indhentes Tilladelse fra Regeringen i Hovedstaden; denne Ordning kaldes *Centralisering*, fordi hele Styrelsen ligesom udgaar fra et Midtpunkt, et Centrum. Andre Steder lader man saa vidt mulig Befolkningen i hver Egn selv afgøre sine Sager; dette kaldes *Decentralisering*.

Kilde: P. Munch,

"Mindre Lærebog i Samfundskundskab", 1927.

2.0. Udenlandske modeller for tilakud og udligning

Den kommunale finansiering i Danmark vil bedst kunne sammenlignes med forholdene i de øvrige nordiske lande, hvad angår den selvstændige kommunale skatteudskrivningsret og de kommunale opgaver mv. Der er i det følgende imidlertid også givet et kort rids af det hollandske og engelske system, der ikke umiddelbart kan sammenlignes med det danske system, idet den kommunale sektor her adskiller sig væsentligt m.h.t. opgaver og finansiering.

Det bemærkes, at der i Norge og Sverige er eller vil blive gennemført ændringer af tilskuds- og udligningssystemet, der tilnærmer systemerne til det gældende danske system, hvorved der sker en reduktion eller afvikling af refusioner og særtilskud.

2.1. Det nye tilskuds- og udligningssystem i Sverige

Det svenske tilskuds- og udligningssystem har hidtil været kendetegnet ved en mængde forholdsvis målrettede særtilskud og refusionsordninger.

I april 1990 blev der nedsat et parlamentarisk udvalg til at vurdere mulighederne for en reform af statens forskellige tilskud til kommunerne og vurdere den kommunale sektors øvrige finansieringskilder. Udvalget har i december 1991 afgivet betænkningen "Kommunal økonomi i samhälsekonomisk balans -statsbidrag för ökat handlingudrymmme och nye samarbejtsformer; SOU 1991:98".

Udvalgets udgangspunkt er, "at staten må mindske sin regulering af den kommunale virksomhed og lade kommunerne og amter udforme og prioritere opgaverne indenfor rammerne af lovgivningen" (s. 29). Videre heder det "udvalget afviser såkaldte sektorbidrag til forskellige dele af den kommunale virksomhed. Udvalget finder også, at man bør undgå **'stimulansbidrag'"** (s. 33).

Det svenske udvalg har således helt klart lagt op til en afvikling af aktivitetsbestemte tilskud og indførelse af et generelt statstilskud. Som argumentation for denne omlægning henvises der bl.a. til, at de hidtidige erfaringer med det nuværende statstilskud har vist, at de omkostnings- og præstationsrelaterede statsbidrag fører til "refusionstænkning", ved at kommunerne tilpasser aktiviteten efter tilskudssystemet. Desuden må det konstateres, at de specielle statsbidrag forhindrer nødvendig samordning og fleksibilitet på lokalt niveau. Det store antal særtilskud gør det vanskeligt for kommunerne at overskue og kontrollere opgørelserne. Desuden peges på, at de mange særordninger vanskeliggør en overordnet styring af den kommunale økonomi, set i forhold til den sektorielle styring. I bilag 1 er vist en oversigt over de særtilskud, som det svenske udvalg har foreslået afviklet - indordnet i det generelle tilskud og udligningssystem.

Et af de tilskud, der foreslås indordnet under de generelle tilskud, er tilskuddet til børneomsorg. Tilskuddet er hidtil opgjort som et tilskud pr. 15. indskrevne børn i kommunal børneomsorg (i 1992 475.000 SEK. pr. 15 børn). Tilskuddet beregnes i første omfang p.b.a. sidste års regnskabstal, og reguleres pr. 1. april året efter. Det totale tilskud til barnomsorg i budgetåret 1991/1992 udgjorde ca. 13 mia. SEK.

Det hidtige tilskud til social hjemmehjælp og alderdomshjem mv. udgjorde for budgetåret 1991/1992 ca 4,0 mia. SEK. Frem til 1989 var der tale om en 35 pct. refusion, hvilket herefter ændres til, at tilskuddet gradvist gives i forhold til antallet af pladser. Fra 1992 er der imidlertid gennemført forskellige opgave- og finansieringsomlægninger på ældreområdet. Tilskuddet til social hjemmehjælp og alderdomshjem vil herefter blive fordelt efter udgiftsbehovskriterier (antal ældre, antal enlige ældre, antal førtidspensionister, andel af befolkning udenfor byområderne). Det hidtidige system, der fandtes frem til 1992 blev bl.a. kritiseret for, at kommuner med lavt indtægtsgrundlag ikke havde råd til at udbygge ældreservicen og dermed fik et lavt tilskud. Desuden førte det præstations-

baserede system til ændringer i kommunernes prioritering, således, at specielt de personaleintensive foranstaltninger (der var omfattet af tilskudsordningen,) blev opprioriteret i forhold til alternative og forebyggende foranstaltninger (bilaga 3, SOU 1991:98, s. 36 ff.) .

I forlængelse af betænkningen har den svenske Riksdag i juni 1992 vedtaget et nyt finansieringssystem for kommunerne gældende fra og med 1992. For så vidt angår afviklingen af særtilskud har der i debatten i Riksdagen og blandt kommunerne været generel enighed om ændringen. Udvalgets anvisninger om afvikling af særtilskud bliver således gennemført - dog **opret**holdes enkelte særtilskud på bl.a. kulturområdet. Herudover har der fra bl.a. oppositionen været stillet spørgsmålstegn ved, hvordan man sikrer kommunernes udbygning af børneomsorgen, når særtilskuddet afvikles. Diskussionen har ført til, at regeringen vil komme med et oplæg til, hvorledes man lovgivningsmæssigt kan fastsætte forældres rettigheder /krav på børnepasning. Tilsvarende vil man på andre områder såsom handicap området søge at fastsætte lovgivningsmæssige rammer for kommunernes prioritering.

For amterne (län) gennemføres flere ændringer i tilskudssystemet, men der er ikke tale om noget nyt tilskudssystem.

Systemet, der indføres fra og med 1993, består i hovedtræk af et statsbidragssystem vedrørende "skattekraft" og et **mellem**kommunalt udligningssystem vedrørende udgiftsbehov.

Statsbidragssystemet opbygges ud fra et samlet statstilskud (summen af de særtilskud der afvikles rav.). På baggrund heraf udregnes årligt et udligningsgrundlag - "garantiniveau" for kommunernes skattekraft. F.eks. sikres kommunerne i 1993 127 pct. af den gennemsnitlige skattekraft. Kun tre kommuner ligger over dette niveau, og får således ikke tilskud, mens 286 kommuner får tilskud. Tilskuddet beregnes som forskellen mellem kommunens skattekraft og garantiniveauet (pt. 127 pct.) ganget med antallet af indbyggere og den länsgennemsnitlige

(amtsgennemsnitlige) skatteprocent. Udvalget havde i denne forbindelse foreslået dels en landsgennemsnitlig skattetryksfaktor og dels et udligningsniveau på 95 pct. Disse to forslag blev dog ikke medtaget i regeringens lovforslag. Tilskuddet korrigeres for befolkningstilbagegang, således at kommuner der i de sidste fem år har haft en befolkningstilbagegang på mere end 2 pct. får et tillæg på 40 pct. af den mistede skattekraft udover befolkningstilbagegangen på 2 pct.

Udligningen af udgiftsbehov - "strukturelle skilnader" opbygges som en mellemkommunal udligningsordning på baggrund af kommunernes strukturomkostningsindeks, der beregnes udfra :

* aldersstruktur
* social struktur (enlige forsørgere og antal førtidspensionister)
* befolkningstæthed og andel af befolkning udenfor bymæssig bebyggelse
* klima (opgøres ud fra graddageindeks).

Vægten for de fire elementer i strukturomkostningsindekset er fastsat på baggrund af udgiftsanalyser (regressionsanalyser). Klimavariablen har fået den største indbyrdes vægt fulgt af aldersstruktur og social struktur. Denne vægtning har været kritiseret af specielt storbykommuner, der har kritiseret modellen for ikke i tilstrækkeligt omfang at opfange de sociale omkostninger.

2.2. Norge

Fra 1994 gennemføres der forskellige forenklinger af det norske "inntekssystem". Der er i det følgende dels beskrevet det hidtidige system, og dels det nye system fra 1994.

a) Det gældende system i Norge

Frem til 1986 bestod det statslige tilskud til de norske kommuner af ca. 120 forskellige statsbidrag. Der blev herefter

gennemført en sanering således, at de tidligere statsbidrag erstattes af en række "rammebidrag". "Inntektssysternet for kommunner og fylkeskommunerne" består af en række rammetilskud der for kommunerne omfatter:

- Rammebidrag til grundskoleundervisning
- Rammebidrag til sundhed og socialvæsen
- Rammebidrag til kulturområdet
- Generelt rammebidrag.

For amtskommunerne (fylker) er der tale om

- Rammebidrag til videregående undervisning (gymnasier)
- Rammebidrag til sundhed og socialvæsen
- Rammebidrag til trafik og kommunikation
- Generelt rammebidrag

Hensigten med opdelingen i rammebidrag har bl.a. været ønsket om, at regering og Storting kan påvirke prioritering mellem de forskellige sektorer. Tilskuddene udbetales dog samlet.

Udenfor "inntektssystemet", er der en lang række forskellige øremærkede tilskudsordninger. I alt udgør disse ordninger for 1992 ca. 14 mia. Nkr.. Tilskuddene omfatter en lang række områder såsom tilskud vedrørende erhvervsudvikling, tilskud vedrørende flygtninge, tilskud til forsøg, tilskud til vedligeholdelse og anlægsopgaver, tilskud til vanskeligt stillede kommuner mv.

Alle kommuner i Norge har nået et fastsat "skatteloft", hvorfor der reelt er tale om en kommunal enhedsskat.

Inntektssystemt er også opbygget med henblik på at udligne forskelle i beskatningsgrundlag og udgiftsbehov.

Udligningen af udgiftsbehov foretages som forskellen mellem kommunens "normerede udgift" for det enkelte rammeområde og kommunens egenandel. Den normerede udgift beregnes ud fra

objektive kriterier, som kommuner ikke kan påvirke. Egenandel beregnes særskilt for hvert rammeområde, og skal sikre, at kommunerne indenfor de enkelte rammeområder har en ens **"egen**-finansieringsandel". Statstilskuddet for det enkelte rammeområde fastsættes som forskellen mellem den normerede udgift og egenandelen. Der er altså tale om fuld udligning af forskelle i udgiftsbehov. Det statstilskud, der ikke anvendes til udligning, fordeles i forhold til kommunernes andel af det normerede udgiftsbehov for det enkelte område.

Indtægtsudjævningen er indeholdt i det generelle tilskud. Ordningen indeholder forskellige sær- og overgangsordninger, men i hovedtræk indebærer udligningen - statstilskuddet:

> alle kommuner og fylker sikres en mindsteindtægt, der udgør 90 procent af gennemsnitlig skatteindtægt pr. person.
>
> Kommuner, der har en skatteindtægt, der overstiger 110 pct. af gennemsnit, betaler et tilsvar på 5 pct. af af andelen over 110 pct, og ca. 45 pct. af andelen over 144 pct.
>
> Kommuner, der har under 3000 indbyggere får et tillæg pr. indbygger.

I den følgende oversigt ses fordelingen af de kommunale indtægter i Norge

Tabel 2.1. Fordeling af nettoindtagter - kommunala eektor Norga 1992.

		Pct.
Skatteindtægter		48 pct.
Inntektssystemet		30 pct.
- sektortilskud	23 pct.	
- generelt tilskud	7 pct.	
Øremærkede overførsler		10 pct.
Driftsindtægter og gebyrer		10 pct.
Andre indtægter		2 pct.
I alt		100 pct.

Kilde: St. prp. nr. for Budsjetterminen 1992.

b) Det nye system i Norge fra 1994

De norske erfaringer med det gældende system har bl.a. været, at de sektoropdelte udligningsordninger førte til et kompliceret tilskudssystem. På bl.a. denne baggrund forenkles systemet fra 1994. Det norske inntektssystem, vil herefter på mange måder minde om det danske udligningssystem.

Inntektssystemet består fra 1994 af:

1. et udgiftsudjævnende tilskud for kommuner og amtskommuner, hvorefter der ydes tilskud til dækning af det udgiftsbehov, der overstiger amtets eller kommunens egenfinansieringsdel. Udgiftsbehovet opgøres efter kriterier, der meget ligner de danske, idet der dog er flere kriterier der skal tage hensyn til afstande og befolkningstæthed. Idet egenfinansieringsdelen er fastsat til 61,5 pct. udlignes der således ca. 38,5 pct. af forskellene. Ordningen er statsfinansieret.

2. et indtægtudjævnende tilskud for kommuner og amtskommuner, hvorefter der ydes tilskud til de kommuner, der har beskatningsgrundlag pr. indbygger, som ligger under garantigrænsen på 96 pct.. Der udlignes således 100 pct. i forhold til grænsen på 96 pct.. De kommuner der har et

beskatningsgrundlag der er højere end 140 pet. af landsgennemsnittet betaler til ordningen.

3. Delvist skønsfastsatte tilskud til kommunerne i Nord-Norge og andre udsatte kommuner.

I en overgangsordning vil tilskuddet blive beregnet således, at udsvingene i forhold til det gældende system minskes.

2.3. Holland

I forhold til de nordiske lande, spiller de kommunale skatter kun en lille finansieringsmæssig rolle i Holland. Der er tale om en enhedsskat til det offentlige, og de kommunale skatter omfatter således kun mindre områder som ejendomsskat, hundeskat, turistskat og for provinserne motorskat (lovbunden). Skatteindtægterne udgør 6,1 pct. af kommunernes finansiering og ca. 5 pct. af provinsernes (amternes).

Den største finansieringskilde er refusioner og specielle tilskud, som udgør godt 60 pct af de samlede indtægter. I begyndelsen af 1980érne var der over 500 forskellige refusionsordninger, hvilket dog nu er nedbragt til omkring 200, og søges nedbragt yderligere. Denne udprægede anvendelse af specielle tilskud skal ses i sammenhæng med, at man i Holland har lagt meget vægt på tilskyndelseseffekten og en ensartet service fra sted til sted.

Som nævnt er der i Holland ikke tale om en selvstændig kommunal indkomstskat. I stedet modtager kommunerne under et, via en særlig "kommunal fond", en andel af det statslige skatteprovenu. Andelen fastsættes ved lov og har svinget mellem 10 og 15 pct. Fondens tilskud til kommunerne dækker ca. 15 pct. af de kommunale udgifter. Fondens tilskud til kommunerne og provinserne sker på baggrund af objektive kriterier. Der er tale om et fast beløb pr. kommune og et beløb pr. indbygger, men det væsentligste kriterium er dog antal lejligheder, der tæller 54 pct. i opgørelsen. Udover disse kriterier indregnes

der også forhold som gennemsnitlig højde af bygninger, social struktur, jordbundsforhold samt areal af vand og land mv.

2.4 England

Det kan være vanskeligt at sammenligne de engelske kommunale forhold med forholdene i Danmark, idet der er tale om forholdsvis store kommunale enheder, og den kommunale skatteudskrivningsmulighed er begrænset. Den kommunale inddeling er således opbygget af:

39 counties
296 district councils
32 London Boroughs og The City of London
36 metropolitan districts.

Hertil kommer over 10.000 Parishes (sogneråd), der normalt ikke varetager opgaver udover f.eks. byhaller etc.

County councils har ansvar for større opgaver, såsom transport, trafikregulering, uddannelse og biblioteker, motorveje, politi og brandvæsen og sociallovgivning. District councils varetager opgaver som miljø, boligområdet, planlægning, skatteopkrævning mv.

Den kommunale sektor er finansieriet på følgende måde (1988-89 tal):

Tabel 2.2. Finansiering af kommunal sektor England 1988-89.

	Pct.
Ejendomsskatter (virksomheder)	21 pct.
Personskatter - Community Charge	18 pct.
Generelle bloktilskud	23 pct.
Tilskud til bestemte områder	21 pct.
Driftsindtægter	15 pct.
Renter	2 pct.

Kilde: Local Government in Britain, april 1991.

Tilskud til enkelte serviceområder udgør 21 pct. af det kommunale indkomstgrundlag. Disse tilskud beregnes efter såkaldte "Standard spending Assesments" (SSA) der beregnes for følgende områder:

1) Uddannelse
2) Det sociale område
   -børn
   -ældre
   -øvrige
3) Politi
4) Brandvæsen
5) Motorveje
6) Øvrige områder
7) Finansielle poster

Tilskudsbeløbet beregnes som et normalbeløb pr. antal i "klientgruppen" plus et ekstratilskud pr. antal i nogle særlige omkostningskrævende grupper. Eksempelvis beregnes uddannelsesbeløbet pr. 5-10 årige elever som:

grundbeløb x antal 5-10 årige elever

+ tillægsbeløb x antal elever i "additional need" gruppe
+ tillægsbeløb vedr. lav befolkningstæthed
+ tillægsbeløb ved antal skolebespisninger (der er lovbunden for børn af forældre der modtager indkomstoverførsel)

Antallet af børn i gruppen af "additional need" opgøres som antallet af børn af enlige forsørgere x 1,5 + antallet af børn af forældre der modtager indkomstoverførsel x 1,5 + antallet af børn af udenlandske statsborgere.

Det engelske SSA system må betragtes som et generelt tilskudssystem, men i forhold til det danske system er der en klar "normering" på de enkelte områder, således at der centralt beregnes et standardserviceniveau.

Det generelle tilskud (Revenue Support Grant) beregnes således, at hvis den kommunale enhed havde et udgiftsniveau svarende til SSA-normen, ville kommunen kunne opkræve en gennemsnitlig kommunal skat (Community Charge).

Kapitel 3.

Beskrivelse af opgave - varetagelsen og udviklingen på børne - og ældreområdet

3.0 Indledning

For at kunne belyse virkningen af de hidtidige finansieringsformer og spørgsmålet om aktivitetsbestemte tilskud/ gives der i dette kapitel en beskrivelse af hovedlinjerne i kommunernes opgavevaretagelse på ældre- og børneområdet igennem de sidste 20 år. Efter en kort gennemgang af regelgrundlaget redegøres for forholdet mellem udviklingen i behovene og udbygningen og omlægningen af kommunernes serviceforanstaltninger. Herefter fokuseres på variationer i serviceniveauet mellem kommunerne og på ventelisteproblematikken. Endelig diskuteres virkningerne af finansieringsomlægningerne og forholdet mellem statslige styringsmidler og de kommunale aktiviteter.

3.1 OPGAVEVARETAGELSEN OG UDVIKLINGEN PA ÆLDREOMRÅDET

3.1.0 Sammenfatning

Serviceydelserne på ældreområdet er siden begyndelsen af 1970'erne blevet kraftigt udbygget samtidig med, at vægten i ydelserne er flyttet fra institutionstilbud til tilbud i hjemmet. Denne ændring har også indebåret, at aktiverende og forebyggende aktiviteter i modsætning til tidligere har fået en central plads i de samlede ydelser. Kommunerne har i samme periode gradvist overtaget det fulde ansvar for den konkrete tilrettelæggelse og finansiering af tilbuddene.

Formålet med den kvalitative og finansieringsmæssige omlægning har været at forbedre den velfærdsmæssige effekt af ydelserne for de ældre samtidig med, at man opnåede en mere rationel udnyttelse af den økonomiske ressourceindsats.

Personaleforbruget i ældreomsorgen er blevet mere end fordoblet i de sidste 20 år. Antallet af ansatte på institutioner er steget knap 100 pct., mens antallet af ansatte, der arbejder med patienter i eget hjem er øget med næsten 150 pct. Antallet af plejehjemspladser steg med ca. 20 pct. frem til midten af 1980'erne. Siden er pladstallet som følge af den øgede vægt på

døgntilbud i hjemmet og udbygningen af antallet af ældreboliger fra 1988 og frem, faldet til nogenlunde samme niveau som ved periodens begyndelse. Antallet af dagcentre, der spiller en vigtig rolle i de forebyggende aktiviteter er steget med 168 pct.

Disse udbygningstal skal for at kunne bedømmes naturligvis ses i forhold til udviklingen i ældrebefolkningens omfang og sammensætning i samme periode. Siden 1971 er antallet af ældre over 65 vokset med mere end 1/3 samtidig med, at andelen af særligt gamle er taget kraftigt **til.** Antallet af ældre over 75 år er vokset ca. 60 pct., mens gruppen af ældre over 90 år er blevet mere end fordoblet.

Betragtet under eet betyder det bl.a., at plejehjemsfrekvensen for personer over 75 år er faldet fra 13,5 pct. i 1977 til 9 pct. i 1992. Faldet er den samlede konsekvens af stigningen i antallet af personer over 75 år og den øgede vægt på tilbud i hjemmet, herunder døgntilbud, som nu forefindes i ca. 75 pct. af kommunerne. Plejehjemsbeboerne er samtidig blevet relativt ældre, idet andelen af beboere over 85 år er øget fra 35 **til** 48 pct. Dette er en væsentlig del af forklaringen på, at personaleforbruget pr. beboer har været stigende i det meste af perioden.

I 15 års perioden fra 1977 til 1992 er andelen af husstande med personer over 75 år, der modtager hjemmehjælp steget fra ca. 1/4 til ca. 1/3. Udviklingen i antal hjemmehjælpstimer kan ikke opgøres men personaleforbruget pr. hjemmehjælpsmodtager er steget med ca. 13 pct. i samme tidsrum.

Det samlede indtryk er, at udbygningen af ældreomsorgen i de sidste 20 år ikke alene har modsvaret udviklingen i ældrebefolkningens omfang, men at der også på flere punkter har været tale om en mærkbar realudbygning af tilbuddene.

Hvordan udviklingen modsvarer de oplevede behov, er imidlertid et andet spørgsmål. Omlægning mod tilbud i hjemmet og den kraf-

tige udbygning af disse har sandsynligvis i sig selv medvirket til en øget efterspørgsel efter disse ydelser. Derfor kan der godt eksistere en oplevelse af, at behovsopfyldelsen ikke er bedret i samme omfang, som der faktisk er foregået en realudbygning.

I de af Folketinget lagte linjer for ældrepolitikken i de sidste 15-20 år har der været et stadigt stærkere markeret ønske om at opprioritere og udbygge serviceydelserne til ældre i eget hjem på bekostning af institutionsydelser som plejehjem og beskyttede boliger. Ændringerne i ældrepolitikken har indholdsmæssigt været motiveret af ønsker om at afinstitutionalisere ældretilværelsen, modvirke tidlig alderdomssvækkelse, øge de ældres indflydelse på egne vilkår og at udvikle servicetilbud, der giver samme tryghed i relation til praktisk bistand, omsorg og pleje i eget hjem som på et plejehjem, og som derved modvirker, at ældre bliver tvunget til at forlade deres vante bolig, før de selv ønsker det. Principperne har taget udgangspunkt i ældrekommissionens forslag om decentralisering, øget vægt på egenomsorg, indflydelse på eget liv og kontinuitet i tilværelsen (delpension m.v.). Økonomisk har det i forbindelse med væksten og aldersforskydningen i ældrebefolkningen naturligvis også været et tungtvejende argument for ændringen, at en øget adgang til serviceydelser i eget hjem ikke bare var en bedre og mere populær men - bla. på grundlag af muligheden for mere præcis visitering - oftest også en væsentligt billigere løsning.

I den første halvdel af perioden fra 1970' erne til i dag ligger hovedvægten på plejehjemstilbuddet, og institutionsudbygningen fortsætter, selvom der allerede er tendenser til at flytte ressourcerne over på tilbud, der muliggør, at ældre forbliver i eget hjem så længe som muligt. I løbet af 1980'erne brydes institutionaliseringstendensen i ældrepolitikken for alvor, idet der gennem etablering af døgnberedskab og ældrecentre i mange kommuner kan ydes bistand til ældre i egen bolig af en kvalitet, som fagligt og tryghedsmæssigt svarer til den service, der ydes på plejehjem. Trenden er med

andre ord gået mod at øge mulighederne for at modtage pleje- og omsorgstilbud i eget hjem.

En generel statsrefusion på 50 pct. har frem til 1987 givet kommunerne et vist økonomisk incitament til udbygning af opgavevaretagelsen på ældreområdet. Ophævelsen af refusionen ses imidlertid kun at have medført en kortvarig opbremsning i udbygningstakten, hvorefter den bl.a. på opfordring fra Folketinget er blevet fortsat. Opretholdelsen og udbygningen af det nuværende niveau i kommunernes aktiviteter på ældreområdet synes således ikke at have været afgørende påvirket af overgangen fra refusioner til generelle tilskud.

Ser man bort fra stoppet for opførelse af plejehjem og beskyttede boliger som konsekvens af vedtagelsen af ældreboligloven af 1987, er omlægningen fra plejehjem til hjemmepleje blevet gennemsat uden direkte pålæg til kommunerne. Bortset fra en tidsbegrænset særlig forhøjet refusion på hjemmehjælpsudgifterne har man heller ikke gennem forskelle i refusionssatserne for kommunernes udgifter til de to aktivitetstyper søgt at forcere kommunernes prioriteringer. Sidst i perioden har reguleringer i låneadgangen til ældreboliger mv. dog været benyttet som styringsmiddel. Men derudover har opfordringer fra Socialstyrelsen og mange års dialog mellem de kommunale og centrale myndigheder om ældrepolitikken været det mest anvendte instrument fra centralt hold. Disse bestræbelser har, som det er fremgået af analysen af udviklingen i opgavevaretagelsen på ældreområdet, sat sig tydelige spor i den kommunale prioritering.

Der kan konstateres betydelige variationer i udgifterne mellem kommunerne, men det er vanskeligt at vurdere, i hvilket omfang forskelle i behov forklarer disse variationer. En opgørelse af udgiftsvariationerne under hensyntagen til alderssammensætningen tager således ikke hensyn til forskelle i omsorgsbehov, som ikke er begrundet i alder, eller til effektiviteten i opgavetilrettelæggelsen. Det er således ikke entydigt muligt at sige, i hvilket omfang forskelle i de politiske prioriteringer

giver sig udslag i serviceniveauet. De eksisterende ventelisteopgørelser giver heller ikke mulighed for at fastslå, i hvilket omfang, der eventuelt findes et udækket behov.

Organisationsmæssigt har der været gennemført store ændringer, bl.a. ved indførelse af de såkaldte integrerede ordninger, hvor medarbejderne på plejehjem kan arbejde i hjemmeplejen, og vise versa (ca. 190 integrerede ordninger i dag). D.v.s. de faglige og sektormæssige barrierer er blevet "udvisket".

I de kommende år frem til årtusindeskiftet vil det samlede antal ældre være faldende. I samme periode vil andelen af særligt gamle (over 85 år) i ældrebefolkningen imidlertid vedblivende stige. Efter årtusindeskiftet vil det samlede antal ældre stige igen. Stigningen vil dog i første omgang berøre de yngre aldersgrupper i ældrebefolkningen. Alt i alt ventes det demografisk betingede pres på serviceydelserne på ældreområdet at udvikle sig med en forholdvis rolig stigning i de kommende to årtier.

3.1.1. Indledning

De sociale serviceydelser på ældreområdet består af dels

- botilbud , dvs. plejehjem, beskyttede boliger, ældreboliger, hjælp til ombygning etc.,

- bistand i hjemmet til praktiske gøremål og pleje, dvs. hjemmehjælp, hjemmesygepleje, omsorgshjælp, madudbringning mv.), og hjælpemiddeltilbud (alt fra særlige køkkenredskaber til kørestole),

- institutionsbundne omsorgstilbud i dagtimerne, dvs. daghjem, dagcentre.

Ydelserne retter sig udover mod alderspensionister **også mod** handicappede og førtidspensionister.

Hele administrationen af disse serviceforanstaltninger ligger hos kommunen.

I 1991 var der ca. 42.000 ældre på plejehjem, mens ca. 176.000 hustande modtog varig hjemmehjælp. Kommunernes samlede budgetterede nettoudgifter til disse serviceydelser i 1992 udgør 20,9 mia.kr. Fordelingen på de enkelte områder fremgår af nedenstående tabel.

Tabel 3.1.1. Budgetterede nettodriftaudglfter til service pi ældreområdet i 1992.

Budget 1992	Mio. kr.
Plejehjem	9.361,4
Integrerede institutioner	2.780,8
Beskyttede boliger	201,3
1. Institutionstilbud (døgnpladser) i alt	12.343,5
Hjemmehjælp	5.508,7
Hjælpemidler m.v.	485,2
Omsorgsarbejde	589,7
Hjemmesygepleje	1.480,4
Daghjem	130,0
Dagcentre	400,4
2. Foranstaltninger i eget hjem i alt	**8.594,4**
Udgifter til ældreservice **i alt**	**20.937,9**

Udgiftstallene er her renset for den del af udgifterne, der vedrører handicappede og førtidspensionister. I de efterfølgende ressource- og udgiftstal vil disse imidlertid være indeholdt.

I lyset af de sidste 20 års ændringer i ældrepolitikken kan der på den ene side skelnes mellem institutionstilbud som plejehjem og på den anden foranstaltninger, der sigter mod at sikre, at ældre kan blive boende i eget hjem så længe, som de evner og ønsker. De to linjer i servicetilbuddene har været tegnet af henholdsvis plejehjemmene og hjemmehjælpen, som har haft en afgørende vægt i udgifterne til den samlede sum af serviceforanstaltninger. Da der samtidig består en betydelig substitutionsmulighed mellem disse tilbud, og netop dette

forhold har præget udviklingen, belyses ændringerne igennem perioden 1971-1991 især via udviklingen i disse to komponenter.

3.1.2. Lovgrundlaget

Lovgrundlaget er ændret noget i perioden fra midten af 1970'erne. Ikke mindst vedtagelsen af den såkaldte ældrepakke i 1987 med en ny ældreboliglov indbærer et brud med den hidtidige praksis. Reglerne i Bistandslovens afsnit IV, V og VII er dog omdrejningspunktet for de kommunale servicetilbud til ældre gennem hele perioden.

Varig hjemmehjælp
Ifølge Bistandslovens § 53 yder kommunen varig hjemmehjælp som bistand til husligt arbejde og personlige fornødenheder, når en borger på grund af en vedvarende lidelse eller svækkelse ikke kan udføre dette på egen hånd.

Hvad varig hjemmehjælp nærmere består i, er uddybet i Socialministeriets cirkulære af 30. oktober 1980 om praktisk bistand i hjemmet efter Bistandsloven. Formålet med at yde varig hjemmehjælp er at give modtageren mulighed for at blive i eget hjem, så længe det er muligt og ønskeligt, fremfor at blive optaget på et plejehjem eller en anden institution. Varig hjemmehjælp ydes efter behov under hensyn til modtagerens egne evner og muligheder samt hjemmets eventuelle øvrige beboeres mulighed for at yde forsvarlig bistand. Der er ikke fastsat generelle regler for hjælpens omfang.

Det er kommunen, der bl.a. på baggrund af modtagerens evner og ønsker og hensynet til en forsvarlig pleje vurderer behovet og udmåler hjælpen.

Plejehjem
Reglerne for plejehjem og beskyttede boliger var frem til vedtagelsen af ældreboligloven i 1987 angivet i bistandslovens §§ 79-86. Ifølge § 79 i daværende bistandslov skulle kommunen

sørge for, at personer, hvis helbredstilstand bevirkede, at de ikke kunne klare sig i eget hjem med bistand (hjemmehjælp og hjemmepleje) fik mulighed for optagelse i plejehjem eller en beskyttet bolig. Fra 1988 blev kommunens forpligtelse omformet til det at sørge for et døgntilbud. Det var og er kommunen, der vurderer behovet og står for visitationen.

Kommunalbestyrelsens afgørelser om praktisk bistand og pleje i eget hjem og om visitation til plejehjem eller anden form for særlig egnet ældrebolig kan ikke indankes for anden administrativ myndighed. For begge typer af ydelser gælder, at de udover til svækkede ældre også udgår til handicappede førtidspensionister.

Finansiering

Reglerne for finansiering af kommunernes udgifter til institutionstilbud og praktisk bistand og pleje i eget hjem har undergået flere omlægninger.

Frem til 1976 refunderede staten op til 75 pct. af kommunernes serviceaktiviteter på ældreområdet. Femte etape i byrdefordelingsreformen indebar, at refusionsprocenten for alle ydelser blev sænket til 50 pct. Efter den sociale finansieringsomlægning i 1987 faldt statsrefusionerne på ældre- og børneområdet helt bort. Amtskommuner og primærkommuner deler nu udgifterne til institutioner og bistand i hjemmet for personer under 67, mens primærkommunerne for såvidt angår personer over 67 år afholder alle udgifter.

Medfinansieringen fra modtagerne af serviceydelserne i form af egen betaling er også blevet ændret nogle gange, bl.a. ved overgangen til gratis hjemmehjælp fra 1989.

3.1.3. Udviklingen i ældrebefolkningens størrelse og sammensætning.

I bred forstand retter ældreomsorgen sig mod den del af befolkningen, der er over 65 år, men den er især vigtig for den

ældste del af ældrebefolkningen. Udviklingen i den behovsmæssige baggrund for ældrepolitikken relaterer sig således ikke bare til ældrebefolkningens størrelse, men også til dens aldersmæssige sammensætning. Derudover påvirkes udviklingen i behovene af ændringer i den gennemsnitlige helbredstilstand og sociale standard, i samlivs- og kontaktmønstre samt forventningerne inden for de enkelte aldersgrupper i ældrebefolkningen.

Udviklingen i antallet af ældre over 65 og 75 år er angivet i absolutte tal og som indeks i nedenstående tabel.

Tabel 3.1.2. Udviklingen 1 antal ældre over 65 og 75 år 1971-2010.

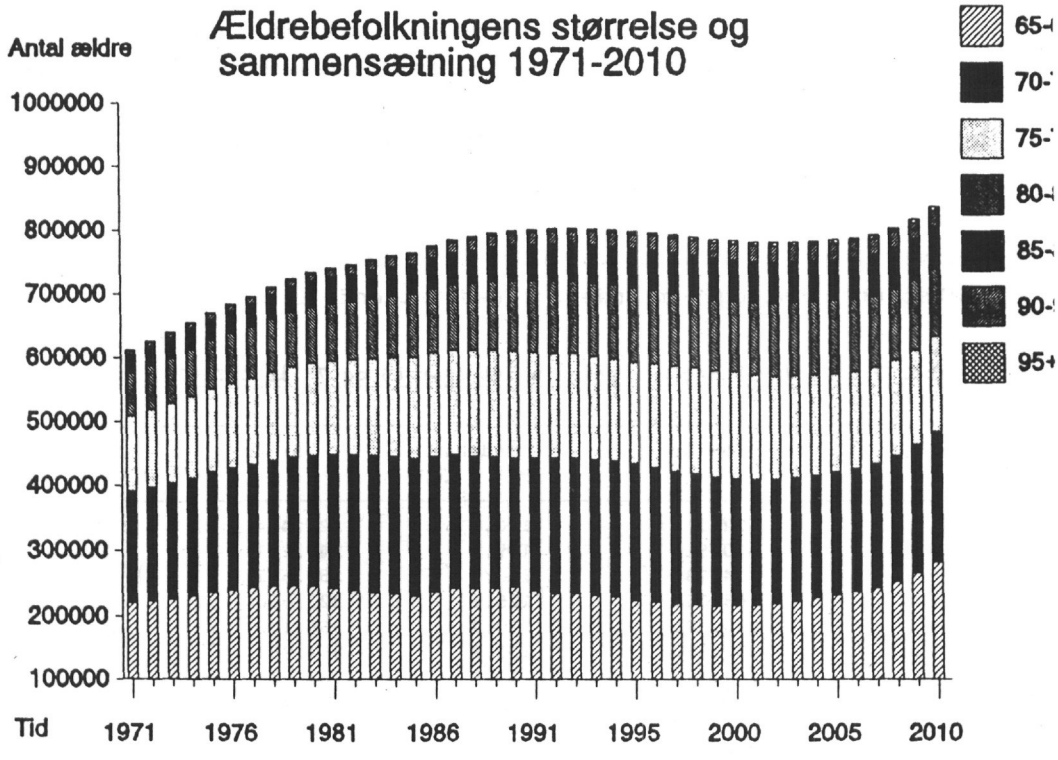
År	65+ år	Indeks 1971 = 100	75+ år	Indeks 1971 = 100
1971	**612.152**	**100,0**	**220.404**	**100,0**
1975	**670.518**	**109,5**	**249.241**	**113,1**
1980	**734.737**	**120,0**	**286.541**	**130,0**
1985	**766.054**	**125,1**	**323.360**	**146,7**
1990	**800.385**	**130,7**	**356.130**	**161,6**
1993	**802.850**	**131,2**	**361.961**	**164,2**
1995	**799.095**	**130,5**	**363.681**	**165,0**
2000	**895.452**	**128,1**	**373.744**	**169,6**
2005	**785.775**	**128,4**	**365.664**	**165,9**
2010	**837.152**	**136,8**	**353.981**	**160,6**

Kilde: Kommunal-Statistisk Data-Base (KSDB) samt Danmarks Statistiks befolkningsprognose.

Som det fremgår er de antallet af over 65 årige steget med 31 pct. i perioden 1971-93, mens antallet af over 75 årige er steget med ca. 64 pct.

Antallet i de ældste aldersgrupper har undergået særligt stejle stigninger. Gruppen af over 80 årige er omtrent fordoblet, mens antallet af ældre på 90 år og derover næsten er blevet 3-doblet. Udviklingen i aldersammensætningen af den ældre del af ældrebefolkningen er illustreret i nedenstående figur.

Figur 3.1.1. Ældrebefolkningens aldersammensætning 1971-2010.



Under et er gruppen af over 75 åriges andel af den samlede ældrebefolkning steget fra 36 pct. i 1971 til knap 45 pct. i 1992, mens gruppen af over 85 årige er steget fra 6,0 pct. til lidt mere end 10 pct. Det absolutte antal af de over 65 årige voksede med hele 31 pct. i de 21 år fra 1971-92, men stigningen over de kommende 18 år frem til 2010 forventes ikke at komme over 4 pct.

Fra 1992 og frem til og med 2002 vil det samlede antal endog være faldende. I samme periode vil andelen af særligt gamle (over 85 år) imidlertid vedblivende stige (13 pct. ialt). Selvom det demografisk betingede pres på serviceydelserne på ældreområdet må samlet formodes at udvikle sig mere roligt i

de kommende to årtier, vil det dog sandsynligvis fortsat være stigende.

Behovet for offentlige serviceydelser i form af praktisk bistand og pleje er ikke kun en funktion af demografiske forhold. Udviklingen i ældrebefolkningens gennemsnitlige sociale og helbredsmæssige tilstand spiller en stor rolle. Uden at det nødvendigvis kan demonstreres ved en række solide indikatorer, er det rimeligt at antage, at denne tilstand er blevet og fortsat vil blive noget forbedret i de yngre aldersgrupper i ældrebefolkningen.

Hovedparten af den praktiske bistand og pleje, som svækkede ældre modtager, leveres nu som tidligere af ægtefæller, familie og venner. Om svækkelse udløser behov for offentlige serviceydelser vil især afhænge af, om den pågældende bor alene, og hvilket netværk af familie og venner vedkommende kan trække på. Andelen af ældre, der bor alene er steget, og familiens bidrag til bistand, pleje og omsorg er blevet mindre i de sidste 20 år. Man kan formode, at denne udvikling vil fortsætte.

3.1.4. Udviklingen i serviceforanstaltningerne på ældreområdet

I første omgang belyses udviklingen med udgangspunkt i tal fra den sociale ressourceopgørelse. Herefter inddrages tal for udgiftsudviklingen fra de kommunale regnskaber.

Institutionstilbud (Plejehjem mv.)

Udvidelse af antallet af plejehjemspladser var kommunernes vigtigste svar på det stigende behov for serviceforanstaltninger til ældre i første halvdel af perioden. Fra slutningen af 1970'erne lægges dog øget vægt på tilbuddene til ældre i eget hjem, hvilket udover de ydelser, der leveres i hjemmene, også omfatter ydelser på institutioner i dagtimerne. Sammen med serviceydelser i hjemmene kan disse dagtilbud i meget stort omfang substituere optagelse på plejehjem. Man oplever således en kraftig vækst i etableringen af daghjem og dagcentre bl.a. i tilknytning til plejehjem. I begyndelsen af 1980'erne opfor-

drer Socialstyrelsen kommunerne til at holde igen på plejehjembyggeriet, og med ældrepakkens vedtagelse indføres fra 1988 stop for opførelse af plejehjem og beskyttede boliger samtidig med, at der skabes nye gunstige muligheder for at etablere forskellige former for selvstændige ældreboliger og for at forbedre standarden i de eksisterende.

Antallet af plejehjem steg indtil slutningen af 1970'erne, hvorefter det faldt. Faldet slår dog først igennem på antallet af døgnpladser fra midten af 1980'erne, idet nedgangen i antallet af plejehjem blandt andet var en funktion af ned- og sammenlægninger af de små institutioner og en stigende gennemsnitsstørrelse.

Tabel 3.1.3. Antal institutioner pA ældreområdet 1972-1991.

	Plejehjem	Plejehjem med dagcentre	Plejehjem i alt	Daghjem	Dagcentre §60	Dagcentre §§74-78	Dagcentre §60+ §§74 78	Dagcentre i alt	Beskyttede boliger
1972	1.274		1.274					0	
1973	1.272		1.272					0	
1974	1.281		1.281					0	
1975	1.290		1.290					0	
1976	1.251	78	1.329	5	79	98		177	48
1977	1.268	86	1.354	5	93	103		196	68
1978	1.259	99	1.358	6	113	102		215	119
1979	1.238	116	1.354	5	119	119		238	161
1980	1.195	136	1.331	5	134	124		258	193
1981	1.182	142	1.324	5	133	140		273	226
1982	1.117	204	1.321	6	147	158		305	215
1983	1.079	236	1.315	7	161	168		329	240
1984	1.139	172	1.311	7	173	165		338	223
1985	1.122	186	1.308	8	176	171		347	297
1986	1.091	206	1.297	8	172	184		356	323
1987	1.046	217	1.263	9	189	194		383	337
1988	1.009	226	1.235	10	190	225		415	347
1989	985	217	1.202	10	188	227		415	339
1990	913	225	1.138	15	212	231		443	321
1991	822	233	1.055	19	164	210	101	475	300

Kilde: Steffen Hougaard: Tidsserier på ældreområdet, Danmarks Statistik, August 1992.

Tabel 3.1.4. Antal døgnpladser pi plejehjem og plejehjemafrekvena.

	Antal pladser	Antal indskrevne (uanset alder) pr. 100 i alderen 75 år og derover
1972	41.877	17,5
1973	43.478	17,7
1974	44.524	17,6
1975	45.572	17,5
1976	46.525	18,0
1977	48.091	17,9
1978	48.754	17,2
1979	49.511	16,9
1980	49.126	16,4
1981	49.456	16,1
1982	49.588	15,8
1983	49.755	15,5
1984	49.182	15,2
1985	49.736	14,7
1986	49.487	14,4
1987	49.088	13,8
1988	48.011	14,7
1989	47.065	12,7
1990	44.847	11,9
1991	42.285	11,2

* Beregnet tal

Kilde: Som tabel 3.1.3.

Tabel 3.1.4. viser, at mens der i 1991 stadig var en anelse flere pladser, end der var i 1972, så var plejehjemsfrekvensen målt som antal indskrevne uanset alder pr. 100 i alderen 75 år og derover blevet reduceret fra 17,5 til 11,2.

Antallet af plejehjemspladser i forhold til gruppen af personer på 65 og derover faldt samtidig fra 6,6 pct. til 5,2 pct. Både absolut og relativt er der mange flere af de ældre, der idag bor i eget hjem end i starten af 1970'erne.

Nedlæggelse af plejehjemspladser er i de senere år især forekommet i forbindelse med ombygning af plejehjem til ældreboliger. Opførelsen af ældreboliger tager for alvor fart fra 1989 og foreløbig overstiger antallet af nyoprettede ældreboliger

antallet af nedlagte plejehjemspladser med mere end 5.000. Der er dog tale om tilbud af forskellig karakter og tallene er derfor ikke direkte sammenlignelige.

Samtidig med at plejehjemsfrekvensen er faldet, er plejehjemsbeboernes alderssammensætning blevet kraftig forskudt mod de ældre aldersgrupper. Den gennemsnitlige plejehjemsbeboer i begyndelsen af 1990'erne er ikke bare ældre, men efter alt at dømme også betydeligt mere pleje- og omsorgskrævende end i starten af perioden.

Tabel 3.1.5. Plejehjemaklienternee aldersfordeling.

	U.70 år	70-74 år	75-79 år	80-85 år	85+ år	I alt
1976	5.593	4.400	7.983	11.149	15.504	44.629
1981	5.501	4.245	7.638	11.643	18.187	47.214
1986	5.332	3.635	7.050	11.042	20.364	47.423
1991	4.115	2.782	5.327	8.848	18.902	39.974

Kilde: Som tabel 3.1.3

At plejehjemsklientellet bliver ældre og mere piejekrævende afspejles også i udviklingen i personaleforbruget, som dog samtidig præges af en vis opadgående standardglidning i personalenormeringen mod midten af perioden, en tendens til effektivisering i forlængelse af rationaliseringer og mere fleksibel arbejdstilrettelæggelse i den sidste halvdel af perioden samt en arbejdstidsnedsættelse på 7,5 pct. (bl.a. gennem de integrerede ordninger, hvor personalet kan anvendes mere effektivt og fleksibelt).

Tabel 3.1.6. Personaleforbrug pr. 100 døgnpladser pi plejehjem 1972-1991.

	Antal heltids-beskæftigede	Antal døgn-pladser	Antal heltids-beskæftigede pr. 100 døgn-pladser
1972	25.370	41.877	81*
1973	29.457	43.478	86*
1974	30.798	44.524	69**
1975	32.138	45.572	71*
1976	33.170	46.525	71*
1977	34.545	48.091	72*
1978	36.504	48.754	75*
1979	38.909	49.511	79*
1980	39.668	49.126	81
1981	41.481	49.456	84
1982	41.798	49.588	84
1983	41.710	49.755	84
1984	42.598	49.182	87
1985	42.975	49.736	86
1986	43.819	49.467	89
1987	44.989	49.088	92
1988	44.521	48.011	93
1989	44.048	47.065	94
1990	42.139	44.847	94
1991	40.127	42.285	95

Kilde: Som tabel 3.1.3.

Det er bemærkelsesværdigt, men måske ikke overraskende, at nettoresultatet af disse påvirkninger har været, at personaleforbruget pr. døgnplads har været stigende i hele perioden, omend stigningstakten er aftaget fra 38 pct. i de første 10 år til 13 pct. i de sidste 10 år. Hvis man korrigerer for arbejdtidsforkortelsen fra 1987 i ovenstående tal viser personaleforbruget pr. 100 døgnpladser sig i øvrigt at have været næsten uændret i de sidste 4 år.

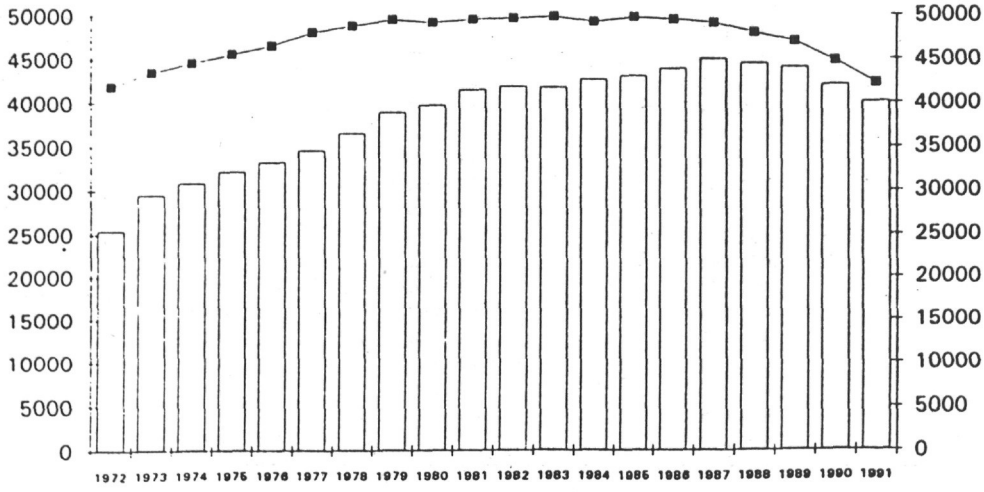
Sammenholdes udviklingen i antallet af heltidsbeskæftigede med antallet af døgnpladser fås et billede som i omstående figur.

Figur 3.1.2. Antal haltidabaakaftigada på plajahjam og antal dagnpladaar.

I I Antal heltidsbeskæftigede

Antal døgnpladser

Figur 12. Antal heltidsbeskæftigede og antal døgnpladser



Kilde: Som tabel 3.1.3

Betragtes udviklingen i den gennemsnitlige udgift pr. plejehjemsplads, er billedet mere uklart. Baggrunden for den pludselige stigning fra 1987 til 1988 kan ikke umiddelbart udpeges. Bortset fra visse enkeltår er udgiften pr. plejehjemsplads imidlertid forbavsende stabil gennem 1980'erne.

Tabel 3.1.7. Indeks for gennemsnitlig udgift pr. plejehjemsplads 1977-89 1 faste priser.

Indeks 1977 = 100	
1977	100,0
1978	97,2
1979	100,3
1980	103,6
1981	105,6
1982	109,7
1983	108,4
1984	110,0
1985	110,9
1986	110,2
1987	110,3
1988	112,2
1989	110,2

Beregninger på grundlag af: Statistiske Efterretninger: Udgifter til sociale ydelser og Steffen Hougaard: Tidsserier på ældreområdet.

Serviceydelser med henblik på ældre i eget hjem (hjemmehjælp mv.)

Hjemmehjælpsstatistikken giver ikke mulighed for at lave en tidsserie over udviklingen i antallet af hjemmehjælpstimer, men den viser, at antallet af hustande; der modtog varig hjemmehjælp steg fra ca. 110.000 til ca. 176.000 eller i alt ca. 59 pct. i de 15 år fra 1977 til 1991.

Tabel 3.1.8. **Antal husatande med varig** hjemmehjælp.

	66 år og derover	67-69 år	70-74 år	75-79 år	80-84 år	85+ år	Antal hus-stande	Indeks 77 = 100
1977							110.362	100,0
1978						,	117.860	106,8
1979	.						126.786	114,9
1980							135.528	122,6
1981							135.753	123,0
1982							138.998	125,9
1983	**22.619**	**8.593**	**23.388**	**32.561**	**31.289**	**22.803**	**141.253**	**128,0**
1984	**23.142**	**8.257**	**24.035**	**33.391**	**32.619**	**24.462**	**145.907**	**132,0**
1985	**23.197**	**8.110**	**23.249**	**34.066**	**33.462**	**25.617**	**147.701**	**133,8**
1986	**24.954**	**8.295**	**23.466**	**35.318**	**34.624**	**26.575**	**153.232**	**138,4**
1987	**25.928**	**8.628**	**23.700**	**36.594**	**36.457**	**28.146**	**159.453**	**144,5**
1988	**25.424**	**8.528**	**23.023**	**36.709**	**36.519**	**30.030**	**160.233**	**145,2**
1989	**25.415**	**8.554**	**22.482**	**36.538**	**38.047**	**31.099**	**162.135**	**146,9**
1990	**27.726**	**9.210**	**23.528**	**38.188**	**39.019**	**33.310**	**171.740**	**155,6**
1991	**28.003**	**9.173**	**23.964**	**37.768**	**41.296**	**35.460**	**175.664**	**159,2**

Kilde: Som tabel 3.1.3.

Af tabel 3.1.9. fremgår, at hjemmehjælpsfrekvenserne stort set har været stabile gennem 1980'erne. Men sammenligner man hjemmehjælpsfrekvensen for personer over 75 år og derover i 1977, hvor den var 26 pct., med frekvensen i 1992, hvor den var nået op på 32 pct., fremgår det, at der alligevel er foregået en realudbygning i perioden.

Tabel 3.1.9. Andel af ældrebefolkningen, der modtog varig hjemmehjælp.

	67-69 år	70-74 år	75-79 år	80-84 år	85 år og derover
1980	9	15	29	43	61
1981	9	15	28	43	60
1982	9	15	28	44	60
1983	9	15	28	43	57
1984	9	15	28	44	59
1985	9	15	28	44	60
1986	9	15	28	44	58
1987	9	15	28	45	61
1988	9	15	28	44	61
1989	9	15	.28	45	61

Anmærkning: Tabellens enhed er procentandel af hjemmeboende i aldersklassen. Dvs. antal personer i de pågældende aldersklasser er reduceret med antallet af personer på plejehjem.

Omfanget af realudbygningen fremstår trods arbejdstidsnedsættelserne i de sidste år i perioden anderledes tydeligt, når man ser på udviklingen i antallet af fuldtidsansatte i serviceydelser til ældre i eget hjem og personaleforbruget pr. 100 hjemmehjælpsmodtagere.

Tabel 3.1.10. **Fuldtidsansatte i serviceforanstaltninger** til **aldre i »get hjem.**

	Hjemmehjalp + Hjemmesygepleje • Kommunalt omsorgsarbejde uden for institutionerne							
	Hjemme-hjælp	Hjemme-sygepleje	Kommunalt omsorgs-arbejde uden for institutioner	Fuldtids-ansatte med beskaftigelse i egne hjem	65 år +	75 år +	Antal fuldtids ansatte pr. 100 65 år +	Antal fuldtids ansatta pr. 100 75 år •
1972	13.820	1.860	330	16.010	626.241	228.129	2,56	7,02
1975	15.080	1.900	550	17.530	670.518	249.241	2,61	7,03
1980	22.009	2.267	728	25.004	734.737	286.541	3,40	8,73
1985	24.086	2.864	859	27.808	766.054	323.360	3,63	8,60
1990	28.250	4.672	870	33.792	800.385	356.130	4,22	9,49
1991	30.368	5.688	1.185	37.240	802.030	358.074	**4,64**	10,40

Kilde: Som tabel 3.1.3.

Antallet af fultidsansatte hjemmehjælpere er mere end fordoblet, mens hjemmesygepleje og omsorgsarbejde beskæftiger 3 gange så meget personale som i 1972. Relativt er antallet af fuldtidsbeskæftigede ved serviceydelser til ældre i eget hjem pr. 100 borgere i aldersgruppen af over 65 årige og over 75 åriges alderen steget fra henholdsvis 2,56 til 4,64 og fra 7,02 til 10,40.

Tabel 3.1.11. Personaleforbrug pr. 100 hjemmehjælpsmodtagere.

	Hjemme-hjælpere	Hjemmehjælps-modtagere	Antal heltidsbe-skæftigede hjemme-hjælpere pr. 100 hjemmehjælps-modtagere
1977	17.013	110.362	15,42
1978	17.932	117.860	15,21
1979	20.244	126.786	15,95
1980	22.009	135.258	16,27
1981	22.579	135.753	16,63
1982	22.657	138.998	16,30
1983	22.777	141.253	16,12
1984	22.961	145.907	15,74
1985	24.086	147.701	16,31
1986	25.531	153.232	16,66
1987	26.575	159.453	16,67
1988	27.037	160.233	16,87
1989	26.696	162.135	18,47
1990	28.250	171.740	18,45
1991	30.367	175.664	17,29

Kilde: Som tabel 3.1.3.

Personaleforbruget pr. hjemmehjælpsmodtager er fra 1977 til 1991 steget fra 15,41 til 17,28, men også her gælder, at tallene afspejler nettoresultatet af en række faktorer, der trækker i hver sin retning. Væksten og aldersforskydningerne i ældrebefolkningen har sammen med bestræbelserne på at give ældre mulighed for at forblive i eget hjem, tidligere udskivning fra hospitalerne og arbejdstidsnedsættelsen bidraget til at øge personaleforbruget. Herover for har kommunernes økonomiseringsbestræbelser og tiltag med henblik på at effektivisere serviceindsatsen trukket den anden vej.

Visitationen til og indholdet i hjemmehjælpsydelserne har samtidig ændret sig. I følge en rapport fra Socialministeriet, maj 1991, om udviklingen i hjemmehjælpen fra 1988-91 vises det, at kommunerne gennemgående visiterer til og udmåler hjemmehjælpen med større omhu end tidligere, ligesom de lægger mere vægt på pleje og hjælp til personlige fornødenheder end på praktisk bistand. Hjemmehjælpsfunktioner udføres nu også i et vist omfang af andre personalekategorier end hjemmehjælpe-

re, og hjemmehjælpen bakkes i højere grad op af hjemmesygepleje, omsorgsarbejde og centre med døgnberedskab.

Den gennemsnitlige udgift i faste priser pr. hjemmehjælpsmodtager svinger noget. Udgiften i 1989 lå 11 **pct.** over udgiften i 1977, men kun 3,2 pct. over udgiften i 1978, og der er bratte fald i kurven såvel i 1980 som i 1984.

Tabel 3.1.12. Indeka for udgift pr. husstand, der modtog varig hjemmehjælp 1977-1989.

Indeks 1977 = 100

1977	100,0
1978	107,4
1979	108,9
1980	105,7
1981	106,3
1982	110,7
1983	110,7
1984	98,0
1985	106,2
1986	106,1
1987	106,4
1988	108,4
1989	111,0

Beregninger på grundlag af: Statistiske Efterretninger: Udgifter til sociale ydelser og Steffen Hougaard: Tidsserier på ældreområdet.

De seneste års omfattende omorganisering af servicearbejdet for ældre gør det rimeligt at antage, at realudbygningen og nytteffekten af serviceydelserne er noget større, end tallene for personale- og pengeforbruget viser. Samtidig er der (jvnf. omtalen i afsnit 3.1.7) mod slutningen af perioden stigende problemer med at belyse udviklingen gennem tællinger af de sædvanlige personale- og ydelseskategorier.

Glidende substitution

Betragter man udviklingen i forholdet mellem udgifterne til institutionstilbud og ydelser med henblik på ældre i eget hjem bekræftes indtrykket fra ovenstående tidsserier, at der perioden igennem har været en glidende forskydning fra førstnævnte til sidstnævnte.

Tabel 3.1.13. udgifter til institutionstilbud og ydelser med henblik pi aldre 1 eget hjem aom andel af de samlede udgifter til ældreservice.

	Serviceydelser i alt Mio. kr. (løbende priser)	Institutions-tilbud	Ydelser mhp. ældre i eget hjem
1977	5.897,4	74,1 %	25,9 %
1978	7.100,9	72,4 %	27,6 %
1979	8.275,8	71,5 %	28,5 *
1980	9.595,1	71,4 %	28,6 %
1981	10.950,5	71,6 %	**28,4** %
1982	12.661,9	71,1 %	28,9 %
1983	13.536,7	70,8 %	29,2 %
1984	14.099,0	72,3 %	27,7 %
1985	15.368,3	70,9 %	29,1 %
1986	16.038,3	70,0 %	30,0 %
1987	16.887,1	69,1 %	30,9 %
1988	17.831,1	68,4 %	31,6 %
1989	18.496,3	67,1 %	32,9 %

Beregninger på grundlag af: Statistiske Efterretninger: Udgifter til sociale ydelser og Steffen Hougaard: Tidsserier på ældreområdet.

Siden midten af 1970'erne har ydelser i eget hjem udgjort en stadig større andel af de samlede udgifter til ældreomsorgen. Sammenholdes det med tallene for institutionspladser og personaleforbrug ses, at ydelser i eget hjem langsomt, men i stadig højere grad erstatter plejehjemsydelser.

Det overraskende, når man ser på tabel 3.1.13. er, at udviklingen i antal ydelsesmodtagere og fuldtidsansatte ikke giver sig udslag i større forskydninger i andelen af de samlede udgifter. Det er imidlertid et simpelt produkt af den voldsomme forskel i udgifterne til de to aktivitetstyper. Ydelser i eget hjem skal udbygges meget kraftigt, før det forrykker afgørende ved deres udgiftsandel.

Udbygningen af serviceydelserne til ældre i eget hjem indebærer næppe heller udelukkende en fortrængning af plejehjemsydelserne. De er således ikke aftaget i samme omfang som hjemmehjælpen (fraregnet virkningerne af ændringerne i ældrebefolkningens størrelse og sammensætning) er blevet udbygget. Man kan bl.a. derfor med rimelighed antage, at hjemmehjælpens udbygning selvfølgelig også har bidraget til at sikre leve-

standarden for funktionssvage ældre. En række af de behov, som bestod, men ikke var store nok til at kvalificere til optagelse på plejehjem, og som derfor blev klaret af familie, naboer eller venner eller helt forsømt, indtil situationen blev uholdbar, er i løbet af perioden i højere grad blevet imødekommet gennem tildeling af hjemmehjælp.

For hovedparten af de ældre, som på grund af alderssvækkelse oplever vanskeligheder med at klare praktiske opgaver og får behov for bistand til personlig omsorg og pleje, vil adgang til serviceydelser i eget hjem i stort omfang kunne erstatte behov for optagelse på plejehjem. Indtil et vist svækkelsesniveau er plejehjems- og serviceydelser i eget hjem således rimeligt substituerbare.

Prisen for ydelserne er imidlertid vidt forskellige og selvom de gennemsnitlige ydelser med udbygning af hjemmesygepleje og etablering af døgncentre indholdsmæssigt er kommet til at minde mere om hinanden, er de både i omfang og indhold stadig meget forskellige.

Ydelser i eget hjem kan lettere tilpasses til udviklingen i de ældres individuelle behov, end plejehjemsydelser kan. Den omfangs-, indholds- og omkostningsmæssige fleksibilitet ved ydelser i eget hjem er langt større end ved plejehjemsydelser, hvor det af hensyn til de mest svækkede er nødvendigt at opretholde et stort beredskab, og hvor der bl.a. af den grund er meget store basisomkostninger.

Pleje- og omsorgsydelser af en given karakter kan ikke i almindelighed produceres billigere i de ældres eget hjem. Er pensionisten meget plejekrævende og boligen uhensigtsmæssigt indrettet, kan det endog være dyrere end på plejehjem. Det er primært muligheden for en mere præcis visitation af ydelsens omfang og karakter, der gør, at det ofte er billigere at servicere ældre i deres egne hjem (D.v.s. man yder hjælp efter behov, mere end efter "alle får det samme, som på institutionen") .

Effekterne af de to ydelser kan på mellemlangt sigt også være meget forskellige. Hvor et vist mål af serviceydelser i eget hjem kan bidrage til at opretholde den ældres funktionsduelighed, kan optagelse på plejehjem medvirke til en hurtigere nedbrydelse af denne.

Indholdet i plejehjemsydelser og ydelser i eget hjem udvikler sig i perioden. Den gennemsnitlige plejehjemsydelse har fået et betydeligt større indhold af omsorg og pleje end tidligere, og det samme er tilfældet for ydelserne med henblik på ældre i eget hjem. For sidstnævntes vedkommende spiller aktiveringsmomentet også en større rolle. Dagcentertilbuddene har i stort omfang aktiveringskarakter, og for hjemmehjælpens vedkommende lægger man nu større vægt på, at det, der ydes, er hjælp til selvhjælp.

3.1.5. Variationer i kommunernes aervicenlveau

Kortlægningen af udviklingen på ældreområdet har i det foregående udelukkende bevæget sig på et landsdækkende niveau. Tallene sammenfatter meget betydelige forskelle mellem landsdele og kommuner.

Såvel behovsudviklingen som villighed og valg af midler til at imødekomme den har naturligvis været præget af forskelle mellem kommunerne i befolkningssammensætning, erhvervsstruktur, urbaniseringsgrad, boligforhold, familiemønster, kontaktmønstre, sundhedstilstand osv.

Situationen for ældre kan være - og bliver da også af de pågældende opfattet som - meget forskellig alt efter, om der f.eks. er tale om selvstændige landmænd i tyndtbefolkede egne eller lønarbejdere i storbyerne. Der kan være betydelige forskelle i hvor selvhjulpen, man normalt er, og på det omfang, hvori man kan trække på naboer og familie, både hvad angår praktisk bistand og kontakt.

Den ældre vil naturligvis lettere kunne klare sig med lidt hjælp i eget hjem, hvis der er tale om en velindrettet bolig, hvis der er en dagligvarebutik indenfor rimelig gangsafstand, og hvis der er et veludbygget netværk af kollektiv trafik. Kort gangafstand til butikker og veludbygget kollektiv trafik er træk ved omgivelserne/ som hører byområderne til, og som i øvrigt letter organiseringen af effektive ordninger med serviceydelser i eget hjem. Omstillingen i ældrepolitikken fra institutionsløsningerne til foranstaltninger, der muliggør, at folk forbliver i eget hjem, har derfor såvel fra en behovsmæssig som en økonomisk vinkel været lettere i byområder end i tyndtbefolkede landkommuner.

De store afstande i mange landkommuner medfører samtidig, at omkostningsniveauet ved hjemmehjælp, omsorgstilbud og sociale tilbud til pensionister i eget hjem bliver højere end for bykommunerne. Indflytning på kommunens plejehjem kan derfor være en mere nærliggende og praktisk løsning end at forsøge at blive boende i eget hjem med støtte af forskellige serviceydelser. En afledt konsekvens heraf kan være, at beboere på plejehjem i udprægede landkommuner gennemsnitligt er mere **selv**hjulpne end på plejehjem i byerne.

I yderpunkterne mellem tætbefolkede byområder og tyndtbefolkede landområder kan behovene og de rigtige løsninger i ældrepolitikken derfor ikke bedømmes udfra samme målestok. Den ældrepensionatlignende løsning i de tyndt befolkede landkommuner kan være ligeså meget i overenstemmelse med lokale behov, ønsker og muligheder som de veludbyggede foranstaltninger med henblik på ældre i eget hjem i tætbefolkede byområder.

Forskellige prioriteringer og niveauer under forskellige betingelser kan således udmærket kan være udtryk for samme grad af behovstilfredstillelse, samt at man under ens betingelser kan opnå lignende grader af behovstilfredstillelse med forskellige blandinger af virkemidler.

Variationerne i kommunernes serviceniveau må således, jf. tidligere, udover alderssammensætningen forklares ud fra

1. De ældres faktiske plejebehov, bestemt bl.a. af sundhedstilstand, boligforhold, familiemønster, socialt netværk osv.
2. Effektivitet i opgavevaretagelsen
3. Politiske prioriteringer.

Socialministeriet har i 1991 i forbindelse med det Sociale Informations- og Analysesystem undersøgt sammenhænge mellem kommunernes karakter og plejehjemsdækningen, udgifterne pr. plejehjemsplads og hjemmehjælpens omfang.

Der viste sig her et mønster i serviceydelserne på ældreområdet, som i store træk svarede til en opdeling i storbykommuner (især hovedstadsområdet), købstads/ provinsbykommuner og landkommuner. Selvom forskellen indenfor grupperne på flere punkter også var store, illustrerer undersøgelsen alligevel tilstedeværelsen af forskelle, der systematisk kan henføres til kommunernes karakter.

Mens udgifterne pr. plejehjemsplads i hovedstadsområdet syntes nogenlunde uafhængige af plejehjemsdækningen, var der såvel i bykommuner udenfor hovedstadsområdet som i landkommunerne tendenser til faldende enhedsomkostninger ved stigende plejehjemsdækningsgrader. Der synes således at være regionalt betingede forskelle i omkostningssammenhængene.

Blandt hovedstadskommunerne fandt man både kommuner, der havde en ældrepolitik med få pleje- og omsorgsintensive plejehjemspladser og mange ældreboliger samt et veludbygget net af serviceydelser til ældre i egne hjem, og kommuner, der havde en lav dækning med såvel hjemmehjælp som plejehjemspladser.

Kommunerne i **købstadsgruppen** havde gennemgående den dyreste ældrepolitik i forhold til antal ældre og disses aldersfordeling, men omstillingen fra en institutionsorienteret politik

var for mange kommuners vedkommende endnu langt fra at være tilendebragt.

Kommunerne i gruppe 3 var landkommuner, hvor geografisk afstand spiller en stor rolle. Disse havde mange lavt bemandede og derfor billige plejehjemspladser og en hjemmehjælp på niveau med landsgennemsnittet.

I følge undersøgelsen er det således ikke entydigt, at få plejehjemspladser følges med mange ældreboliger og vice versa. Denne simple hypotese om, at den ene ydelse erstatter den anden, må nuanceres med, at politiske forskelle i kommunernes prioritering af ældreområdet som helhed kommer til udtryk i serviceniveauet såvel på institutions- som på hjemmeydelsesområdet.

Talmæssig illustration af spredningen i kommunernes ældreudgifter

Ældreudgifterne kan afgrænses på flere måder, og generelt må budget- og regnskabsoplysninger tages med det forbehold, at ældreinstitutioner og ældreomsorg i øvrigt også omfatter tilbud for under 67 årige, hvor amtskommunerne refunderer 50 pct. af primærkommunernes driftsudgifter. Københavns og Frederiksberg kommuner, som både er amt og primærkommune, er holdt uden for opgørelsen.

Afgrænsningen af ældreudgifterne er foretaget, jf. den i 1992 afgivne rapport fra Socialministeriets "Embedsmandsgruppen til undersøgelse af udgiftsafgrænsriingen på ældreområdet". Ud fra denne afgrænsning af ældreudgifterne er der i det følgende set på spredningen i de enkelte kommuners ældreudgift pr. ældre over 65 år.

Da "plejetyngden" bl.a. afhænger af alderen, er der foretaget en "vægtning" af kommunernes antal ældre, afhængig af aldersgrupper. Der er her taget udgangspunkt i de gældende kriterievægte i udgiftsbehovsudligningen, som er fastsat **ud** fra udgiftsfordelingen i de kommunale regnskaber.

Antallet af ældre er vægtet ud fra følgende vægt:

65-74 årige vægt	0,28
75-84 årige vægt	1,00
85+ årige vægt	2,43

I den følgende figur er herefter vist kommunernes ældreudgift pr. vægtet ældre. En sådan opgørelse må for den enkelte kommune imidlertid tages med et forbehold.

Således afhænger den faktiske plejetyngde, jf. tidligere, ikke alene af alderssammensætningen, men i stor grad også af forskellige forhold såsom:

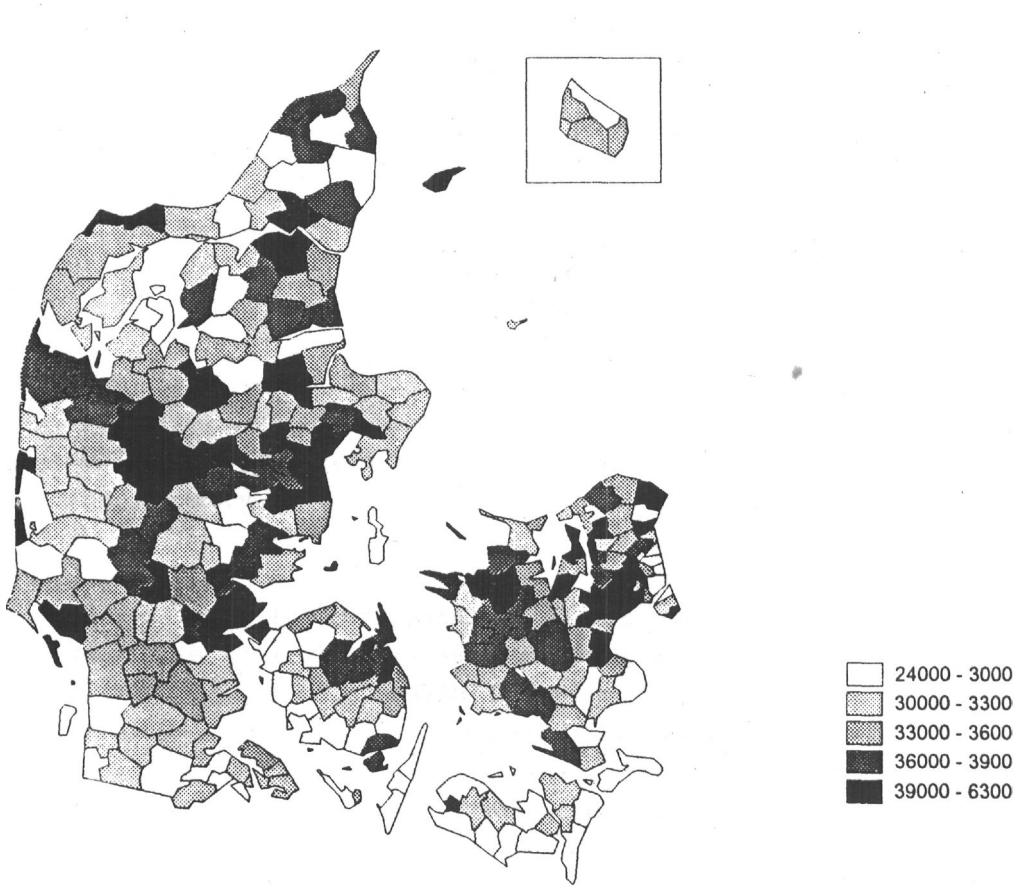
- andel enlige ældre
- boligforhold
- sundhedstilstand generelt
- familie og socialt netværk.

Endvidere kan en kommune have lave udgifter på grund af en effektivt tilrettelagt service, og ikke nødvendigvis på grund af en lav.service.
Endelig må der tages hensyn til, at udgiftstallene kan være forbundet med en vis sammenligningsusikkerhed. Udgiftstallene omfatter som sagt også tilbud for personer under 65 år.

Med disse væsentlige forbehold fremgår det af figuren, at ældreudgifterne pr. "vægtet ældre" varierer fra 25.000 kr. til 61.500 kr. Udgifterne er korrigeret for regionale lønforskelle. Landsgennemsnittet ligger på godt 35.000 kr. og ca. 170 kommuner har ældreudgifter pr. vægtet ældre, der ligger under dette beløb.

Figur 3.1.3. Ældreudgift på vagtet aldre ovir 65 ir (budgat 1993).

Københavns- og Frederiksberg kommuner indgår **ikke** i opgørelsen, idet Københavns- og Frederiksberg kommuner både er amts- og primærkommune.



3.1.6. Belysning af udækkede behov (ventelisteproblematlkken)

Samfundsdebatten om ældreydelserne interesserer sig naturligt nok især for spørgsmålet, om indsatsen nu også svarer til behovene og ønskerne hos de ældre. Det er imidlertid vanskeligt at måle om ekspansionen af serviceydelserne har resulteret i en højere grad af behovsopfyldelse eller tilfredshed hos ældrebefolkningen. Ved som i tabellerne 3.1.4., 3.1.9. og 3.1.10. at sammenholde udviklingen i ældrebefolkningens størrelse og sammensætning med udviklingen i serviceydelserne kan man få en vis indikation af, hvordan forholdet mellem behov og indsats måtte have udviklet sig. Indtrykket her er, at udbygningen af ydelserne har holdt pænt trit med ældrebefolkningens vækst og aldring, samtidig med at der på flere områder er sket en vis realudbygning. Problemet med dens slags mål er imidlertid, at behovene ikke bare er en funktion af ældrebefolkningens omfang og aldersstruktur, og at nytteeffekten pr. indsatsenhed ikke behøver at være konstant. Udbygning af plejehjems- og hjemmehjælpstilbuddene har f.eks. oftest i sig selv den effekt, at efterspørgslen efter sådanne ydelser stiger.

Det er derfor oplagt at undersøge, om der findes nogen mere pålidelige mål for graden af behovsopfyldelse. Det er en udbredt forestilling, at ventelister til f.eks. plejehjemspladser kan være en god indikator for omfanget af de udækkede behov på og ældreområdet.

I dagspressen møder man ofte betragtninger om, at mange kommuner undlader at etablere serviceydelser for ældre på et niveau og af en karakter, som svarer til disses ønsker og behov. I den forbindelse antages som regel også at forskelle i ventelisternes længde dokumenterer mellemkommunale forskelle i villigheden til at opfylde givne behov for pleje og omsorg.

I 1987 gennemførte Socialstyrelsen en undersøgelse af ventelister til plejehjem. Undersøgelsen afslørede betydelige vanskeligheder med at indkredse, hvad man skulle forstå ved en ven-

teliste og ved at danne et pålideligt billede af antallet af plejehjemspatienter på venteliste.

Kommunernes kriterier for visitation til plejehjem og deres praksis omkring at føre ventelister var ganske enkelt for forskellige til, at forskellene i omfanget af udækkede behov kunne belyses.

En række kommuner visiterer til plejehjem, når behovet herfor hos den enkelte opstår og fordeler så pladserne efter behov og tur. Andre visiterer først, når der faktisk er en ledig plads til besættelse. Nogle kommuner fører koordinerede ventelister til alle plejehjem, andre kun opdelt for de enkelte hjem og atter andre opererer slet ikke med ventelister.

Mens ventelister til plejehjemspladserne ofte afspejler begrænsninger i en kommunes foranstaltninger, er de ikke nødvendigvis udtryk for de ældres behov og ønsker, idet de kan være begrundet i manglen på bedre egnede foranstaltninger i form af alternative boligformer og plejemuligheder. Betegnelsen plejehjem spænder dertil over meget forskellige ydelser, og visitationen hertil kan dække over ligeså forskellige behov.

Endelig kunne man i Socialstyrelsens undersøgelse konstatere, at man oftest slet ikke registrerede den gennemsnitlige ventetid, uanset at ventetiden må anses for at være det mest relevante mål for ulemperne ved ikke at få sit behov for en plejehjemsplads imødekommet.

Man kunne også spørge, om det er de udækkede behov eller graden af behovsopfyldelse, der bør opgøres. Under alle omstændigheder muliggør de eksisterende ventelister til plejehjem ikke, at der kan siges noget præcist om udækkede behov.

En forudsætning for at ventelister til plejehjem eller andre ældreforanstaltninger kunne danne grundlag for en seriøs statstistik måtte bl.a. være, at der på landsplan indførtes fælles regler for visitering til og forvaltning af sådanne

ventelister. Det må dog forventes, at der stadig vil være en betydelig fejlmargin i en sådan homogeniseret statistik, idet det er vanskeligt objektivt at opgøre hvornår, der foreligger et behov, og til hvilke foranstaltninger, såsom plejehjem fremfor f.eks. døgnberedskab i eget hjem.

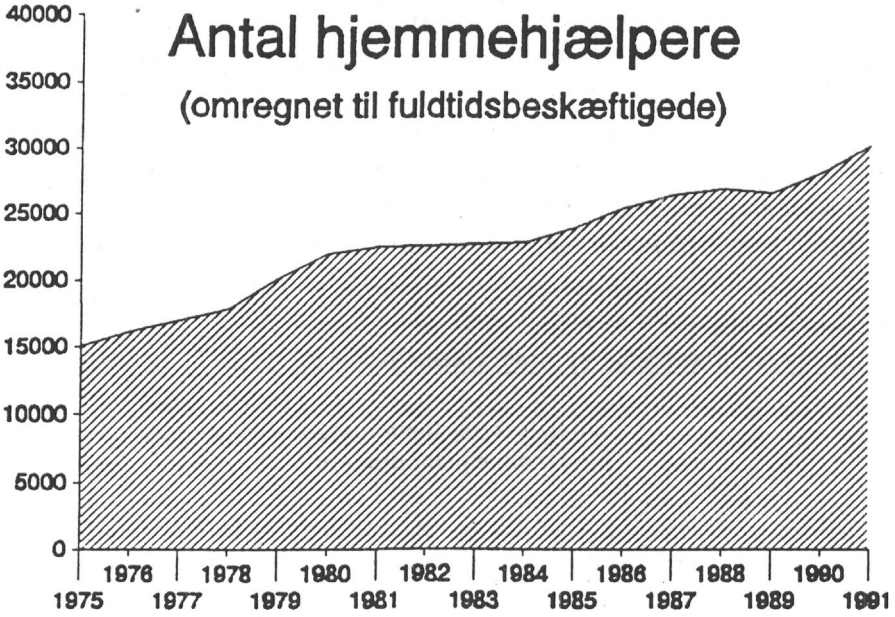
3.1.7. Virkningerne af finansieringsomlægningerne/ herunder særrefuslonsordningen for udgifterne til hjemmehjælp 1978-1980

Sænkningen af de statslige refusionsprocenter fra gennemsnitligt 67 pct. til 50 pct. i 1976 og bortfaldet af statsrefusionerne fra 1987 kan ikke, som man ellers kunne have forventet, iagttages som markante knæk i kurverne over den generelle udvikling i ydelsesmodtagere, institutionspladser, personaleforbrug eller udgifter. På landsplan synes omlægningen fra refusioner til indregning i bloktilskuddene således ikke at have påvirket udviklingstendensen i de samlede kommunale aktiviteter indenfor ældreomsorgen.

Den sociale lovgivning forpligter kommunerne til at tilbyde de fornødne serviceydelser på ældreområdet, men det kommunale råderum med hensyn til omfanget af og standarden i ydelserne er ganske betydeligt. I betragtning af den udvikling, som har fundet sted trods mindskning og fjernelse af de økonomiske incitamenter i statslig refusion, er der næppe nogen tvivl om, at der på lokalt plan har været ønske om at bevare og udbygge serviceydelserne, uanset om staten dækkede en væsentlig del af disse gennem et målrettet tilskud som refusion.

Særrefusionsordningen for udgifter til hjemmehjælp fra 1978-1980 har derimod klart haft en virkning på udviklingen **i** antallet af hjemmehjælpere og hjemmehjælpsmodtagere. Som det fremgår af nedenstående figur udvikler den årlige stigningstakt i antallet af hjemmehjælpere sig særligt kraftigt i særrefusionsårene, hvor den når helt op 10 pct. Ved ordningens ophør fortsætter stigningen på det højere niveau, men i de nærmeste år herefter kun med en stigningstakt på knap 3 pct.

Figur 3.1.4. Udviklingen i antal hjemmehjælpere.



Kilde: Danmarks Statistik: Den sociale ressourceopgørelse.

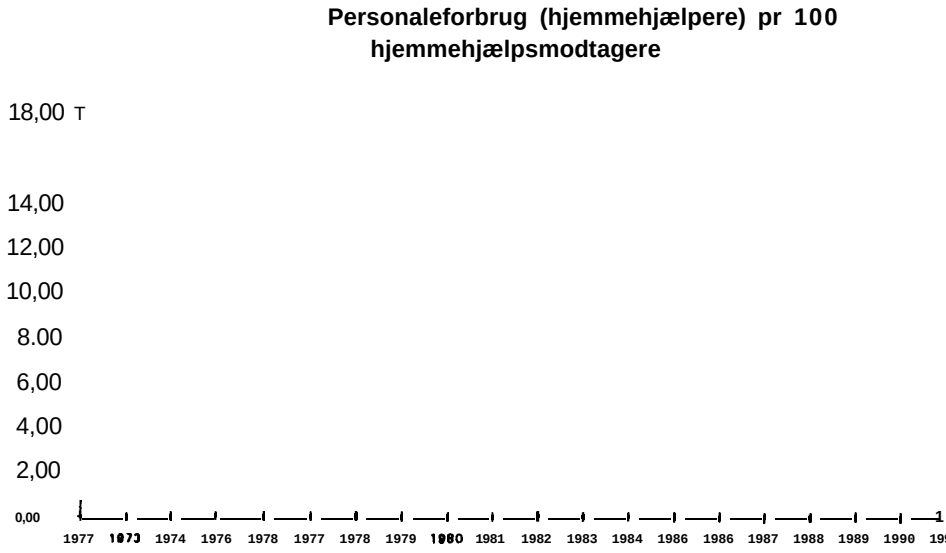
Særrefusionsordningen for udgifter til hjemmehjælp indførtes som led i de beskæftigelsesfremmende foranstaltninger i forbindelse med August Forlig II i 1977. Ordningen indebar, at kommunerne ud over de sædvanlige 50 pct. statsrefusion af udgifter til løn til hjemmehjælpere i perioden 1978-80 kunne få refunderet yderligere 25 pct. af de udgifter til hjemmehjælpere, der oversteg udgifterne i 1976/77 og som ikke skyldtes lønstigninger. Kommunens udgifter ved ansættelse af flere hjemmehjælpere halveredes således i en 3 årig periode.

Udover særrefusionen indebar forliget bl.a. en lempelse af betalingen for hjemmehjælp og en omlægning af refusionen for kapitaludgifter til plejehjem.

Efter særrefusionens ophør vurderede man, at der som direkte effekt af ordningen var kommet en merskæftigelse i sektoren på 2000-2500 fuldtidsansatte hjemmehjælpere.

Da antallet af hjemmehjælpere ikke blot fastholdtes på det opnåede niveau, men fortsatte med at stige, må ordningen vel karakteriseres som en succes såvel i beskæftigelsesmæssig som i ældrepolitisk forstand. Hvad det sidste angår, bør man dog også have for øje, at der i samme periode var en markant stigning i personaleforbruget pr. 100 hjemmehjælpsmodtagere og at det derfor ikke er helt sikkert, at udbygningen indebar en øget effekt hos brugerne af samme omfang som merbeskæftigelsen.

Figur 3.1.5. Personaleforbrug pr. 100 hjemmehjælpsmodtagere.



Kilde: Som tabel 3.1.3.

Det er samtidig vigtigt at være opmærksom på, at ordningen formentlig forstærkede en udviklingstendens, som allerede var igang, og som siden er fortsat. I og med at ordningen både var tidsbegrænset og forbeholdt udgifter til realudbygning, undslap den tilsyneladende de uheldige virkninger, der almindeligvis forbindes med refusionsordninger.

I det omfang erfaringen kan generaliseres, kan man sige, at en tidsbegrænset ordning med en art aktivitetsbestemt tilskud kan

medvirke til at forcere en igangværende udvikling, så den springer til et højere niveau og fortsætter herfra. Erfaringen giver imidlertid næppe mulighed for at fastslå, om et sådant tilskud også ville kunne bremse eller vende en udviklingstrend i ældreservicen.

3.2 BØRNEOMRÅDET

3.2.0 Sammenfatning

Udviklingen i opgavevaretagelsen pA børneområdet

Siden 1971 er antallet af dagtilbudspladser på børneområdet blevet mere end 3 doblet, hvilket i sammenhæng med et fald i børnetallet i aldersgruppen 0-14 år på knap 25 pct. har betydet, at dækningsprocenten er blevet hævet fra 8,5 i 1971 til 37,3 i 1991. Dagtilbuddene retter sig dog især mod de ½-10 årige og dækningsprocenten for de to yngste aldersgrupper (0-2 årige og 3-6 årige) er betydeligt højere. Dagtilbuddene til børn og unge har alt i alt udviklet sig til en fast og meget vigtig del af børnefamiliernes normale hverdag.

Med hensyn til dækningsprocenten for dagtilbud ligger Danmark højest i verden.

Stigningen i efterspørgslen efter dagtilbud til børn har i de senere år kun i begrænset omfang kunnet forklares med udviklingen i erhvervsfrekvenserne for kvinder i de aldersgrupper, hvor man typisk har børn eller børnebørn. I de seneste år er efterspørgslen i højere grad forbundet med stadigt pågående ændringer i familiemønstret og forandringer i uddannelses- og erhvervsmønstret for kvinder, idet enlige med børn, kvinder med videregående uddannelse og kvinder med funktionæransættelse efterspørger offentlige dagpasningstilbud til deres børn i højere grad end andre.

Manglende mulighed for selv at passe børnene i dagtimerne på grund af erhvervsarbejde er således ikke den eneste faktor,

der motiverer efterspørgslen. Mens den nok er den dominerende faktor bag efterspørgslen på dagtilbud til spædbørn, viser undersøgelser, at en stor del af forældrene også efterspørger daginstitutionspladser, fordi de fra 3 års alderen ønsker et pædagogisk tilbud til deres børn i samvær med andre børn som supplement til de tilbud, de selv kan give dem. I en sammenligning mellem kommunerne kan der konstateres betydelige forskelle i dækningsgraderne, omend der især i de sidste 10 år er foregået en indsnævring. En analyse af årsagerne til disse forskelle tyder på, dels at forskellene har sammenhæng med erhvervsmæssige faktorer (erhverv, heltid eller deltidsbeskæftigelse), som bestemmer efterspørgslen, dels at den politiske prioritering spiller en væsentlig rolle.

Trods den kraftige udbygning af serviceydelserne på børneområdet, har det erklærede behov som målt ved eksistensen af ventelister oversteget udbuddet gennem hele perioden. Kommunerne har haft vanskeligt ved at følge med udviklingen i efterspørgslen efter dagtilbud til børn og unge.

Fra en landspolitisk vinkel har problemet vedvarende været, hvordan man kunne sikre, at kommunerne over hele landet fik mulighed for at leve op til forpligtelsen i bistandsloven om at sørge for, at der er det nødvendige antal pladser i dagtilbud for børn og unge. Man har bl.a. søgt at øge kommunernes muligheder for at imødekomme det stadigt stigende behov ved at åbne for mere fleksible, mindre institutionsbundne og dermed mere økonomiske løsningsformer.

Den kommunalt formidlede dagpleje lettede fra begyndelsen af 70'erne en meget væsentlig del af behovet for en omkostningskrævende udbygning af vuggestuerne. I de senere år har man på bl.a. børnehaveområdet søgt at opnå en højere udnyttelsesgrad af institutionskapaciteten og fremme en bedre overensstemmelse mellem faktiske pasningsbehov og ydelserne gennem merindskrivning, modulordninger og deltid. Samtidig har man introduceret nye og billigere dagtilbudsformer som skolefritidsordninger og puljeordninger mv.

Tidligt i 1980'erne indførtes midlertidigt stop for anlæg af daginstitutioner, og op gennem årtiet henstillede Socialministeriet, at stigningen i efterspørgslen kun i begrænset omfang blev imødekommet gennem nyanlæg. Udvidelsen i antallet af indskrevne er da også i stort omfang foregået ved at optage flere børn i de eksisterende institutioner og ved at udbygge de ikke institutionsbundne pasningsformer. Resultatet er, at grænserne for kapacitetsudvidelse ad disse veje efterhånden er ved at være nået. Stigningen i børnetallet gennem 90'erne vil øge behovet for dagtilbudspladser. Fremskaffelse af disse pladser kan således nødvendiggøre nyanlæg i større omfang end i 1980'erne.

Gennem hele perioden har der fra statens side være fastsat en maksimumsgrænse for forældrebetalingen, og mange kommuner har gennem ekstratilskud bragt forældrebetalingens andel af udgifterne væsentligt under denne grænse. Som led i børnepakken er grænsen for forældrebetalingens maksimale andel af driftsudgifterne for dagpleje og daginstitutioner fra 1991 til 1993 blevet sænket fra 35 til 30 pct., lige som der er indført en obligatorisk søskenderabat, der har forøget efterspørgslen.

Udvidelsen af barselsorloven til 24 uger har indebåret en vis aflastning i behovet for dagpasningstilbud til spædbørn, idet det nu oftest først er fra 6 måneders alderen, at forældre efterspørger en dagtilbudsplads.

I begyndelsen af 1970 erne refunderede staten op til 65 pct. af kommunernes udgifter til dagtilbud. Fra byrdefordelingsreformen i 1976 sænkedes refusionsprocenten til 50, og i 1987 faldt statsrefusionen helt bort, idet statens andel af finansieringen nu i stedet udbetales som en del af bloktilskuddene. Omlægningerne i finansieringsbyrden mellem stat og kommuner i 1976 og 1987 kan ikke iagttages at have haft nogen afgørende indvirkning på aktivitetsudviklingen på børneområdet i kommunerne.

Målrettede økonomiske incitamenter synes således ikke i de senere år at have været afgørende for kommunernes motivation til at fortsætte udbygningen af dagtilbuddene, når de betragtes under eet. Siden midten af 1980'erne er de tidligere markante regionale forskelle i dækningsgraderne imidlertid også blevet væsentligt indsnævret. Udbygningstakten har været højest i de kommuner/ der havde den laveste dækningsgrad. Kommunale budgetter og planer antyder samtidig, at kommunerne generelt er meget motiverede for at fortsætte denne udbygning gennem 90'erne, selvom de naturligvis vil være begrænset af udsigterne for den kommunale økonomi.

3.2.1. Indledning

De kommunale serviceydelser på børneområdet består af dagtilbud til børn og unge i forskellige aldersgrupper mellem 0-17 år. Ydelserne efter den sociale lovgivning omfatter institutionstilbud så som vuggestuer (0-2 årige), børnehaver (3-6 årige), fritidshjem (7-14 årige), aldersintegrede institutioner (ofte 0-10 årige) og ungdomsklubber (11-17 årige), og andre tilbud så som dagpleje (0-2 årige og i mindre grad 3-6 årige), legestuer (fortrinsvis 3-6 årige) og puljeordninger (0-17 årige). Hertil kommer skolefritidsordninger (fortrinsvis 7-10 årige, principielt dog indtil 14 årsalderen), der etableres efter folkeskoleloven.

Ifølge formålsbestemmelsen i bistandslovens paragraf 69 er dagtilbuddene et led i kommunens samlede generelle og forebyggende tilbud til børn. Formålet er i samarbejde med forældrene og børnene at skabe rammer, der fremmer børns udvikling, trivsel og selvstændighed. Dagtilbud tjener således både et passningsformål og udgør et socialt, forebyggende og pædagogisk tilbud til børn.

Pr. 15. januar 1992 var der ca. 415.000 dagtilbudspladser. Kommunernes samlede budgetterede bruttoudgifter til disse dagtilbud i 1992 udgør i alt ca. 16,3 mia. kr. Fordelingen af

pladser og udgifter på de enkelte tilbudstyper fremgår af nedenstående tabel.

Tabel 3.2.1. Budgetterede bruttoudgifter (1) til dagtilbud og antal pladser 1992.

	Pladser	Mio. kr.
Vuggestuer	23.687	2.033,1
Børnehaver	91.606	3.824,4
Aldersintegrerede	67.043 ..	3.126,6
Fritidshjem	32.968	957,0
Skolefritidsordninger	60.985[2)]	1.470,8
Klubber m.v.	66.666[2)]	984,3
Dagpleje	71.308[2)]	3.431,1
Tilskud til puljeordninger	-	22,3
Øvrige[3)]	-	436,7
I alt	414.263	16.286,3[4)]

1) Bruttoudgifter er totale udgifter før fradrag af forældrebetaling.
2) Antal indskrevne.
3) Budgetterede udgifter på området, der ikke kan fordeles på de enkelte tilbudstyper.
4) Budgetterede nettoudgifter (dvs. totale udgifter efter fradrag af forældrebetaling) udgjorde knap 13 mia. kr.

Kilde: Danmarks Statistiks Ressourcetælling 15. januar 1992 og de Kommunale Budgetter.

3.2.2. Lovgrundlaget

Daginstitutioner og den kommunalt formidlede dagpleje etableres efter Lov om social bistand. Endvidere reguleres området af Socialministeriets cirkulære nr. 203 af 26. oktober 1990 om dagtilbud for børn og unge efter bistandsloven.

Lovgrundlaget har udviklet sig noget i perioden, men omdrejningspunktet har siden 1976 været bistandslovens **S** 69 og **S 64.**

Kommunens forpligtelser

I henhold til bistandslovens § 69 skal kommunalbestyrelsen sørge for, at der er det nødvendige antal pladser på daginstitutioner for børn og unge. I denne forpligtelse ligger, at kommunen selv skønner over hvor mange pladser, der skal eta-

bleres. I dette skøn indgår en række faktorer, herunder det faktiske udbud, den aktuelle og forventede fremtidige efterspørgsel efter dagtilbud samt kommunens økonomiske forhold.

Kommunalbestyrelsen kan opfylde sin forpligtelse til at tilvejebringe det nødvendige antal dagtilbudspladser ved:

selv at oprette og drive institutioner,
at indgå overenskomst med private institutioner, der er oprettet som selvejende institutioner,
at etablere kommunalt formidlet dagpleje,
at oprette og drive institutioner i fællesskab med andre kommuner,
at indgå aftale med en anden kommunalbestyrelse om benyttelse af pladser på dennes institution,
at indgå aftaler om etablering af puljeordninger og virksomhedsordninger.

Dagtilbud til børn og unge efter bistandsloven kan opdeles i følgende typer:

Kommunalt formidlet dagpleje, jf. bistandslovens S 64.
Daginstitutioner, jf. bistandslovens § 69.
Puljeordninger, jf. bistandslovens S 70.
Virksomhedsordninger, jf. bistandslovens S 70 a.

Disse bestemmelser regulerer sammen med forsøgsreglerne i bistandslovens **S** 138 b muligheden for at yde offentlige tilskud til pasning af børn efter den sociale lovgivning.

Hertil kommer, at kommunerne siden 1984 efter folkeskolens S 3 stk. 4 har kunnet etablere skolefritidsordninger, idet folkeskolen kan tilbyde børnene mulighed for leg og beskæftigelse udenfor skoletiden.

Det er kommunalbestyrelsen ansvar at drive de kommunale dagtilbud og at føre tilsyn med de dagtilbud, der er beliggende i kommunen.

Det er kommunalbestyrelsen, der træffer afgørelse om optagelse i daginstitutioner, i den kommunalt formidlede dagpleje og i skolefritidsordninger. Som grundlag for afgørelse om optagelse af børn i dagtilbud fastsætter kommunen visitationskriterier med det formål at imødekomme de forskellige behov, som familier og børn har. I størstedelen af puljeordningerne er det disse selv, der forestår visitationen.

Offentlige udgifter til dagtilbuddene er siden 1987 helt overvejende blevet finansieret af kommunerne.

Forældrebetalingen

Betaling for ophold i dagpleje og daginstitutioner for børn fastsættes for et regnskabsår ad gangen således, at den for nærværende maksimalt udgør til 30 pct. (indtil 1.8.91 35 pct. og indtil 1.1.93 32 pct.) af institutionens budgetterede driftsudgifter, idet der ses bort fra ejendomsudgifter, herunder husleje og vedligeholdelse. Kommunen afgør om betalingen skal beregnes på grundlag af driftsudgifterne til den enkelte institution, eller på grundlag af de gennemsnitlige driftsudgifter for institutioner af samme type i kommunen.

For ophold i fritids- og ungdomsklubber betales højst 20 pct. af driftsudgifterne og herudover betales halvdelen af udgifterne til materialer til hobbyvirksomhed og den fulde udgift til forplejning. Skolefritidsordninger er ikke reguleret gennem centralt fastsatte regler, og kommunerne kan selv fastsætte betalingen. Undervisningsministeriet har dog i en vejledning henstillet, at forældrebetalingen svarer til betalingen for fritidshjem.

Hertil kommer, at den enkelte kommune efter kommunalfuldmagten kan yde ekstraordinære kommunale tilskud til nedsættelse af forældrebetalingen. Tilskuddene kan ydes enten som tilskud til nedbringelse af forældrebetalingen ved bestemte institutionstyper eller til bestemte aldersgrupper. De kommunale tilskud ydes med ensartede tilskud pr. barn og kan ikke ydes som indtægtsbestemte tilskud.

Fra 1. august 1991 er der indført obligatorisk søskenderabat på 33 1/3 pct. af betalingen pr. barn til familier med mere end et barn i offentlige dagtilbud. Kommunerne kan beslutte, at søskenderabatten skal være større end 33 1/3 pct.

Fripladsgrænser sikrer at forældrebetalingen bortfalder eller nedsættes, såfremt forældreindkomsten er særligt lav. Ved siden af de økonomiske fripladser kan kommunen give hele eller delvise socialpædagogiske fripladser, såfremt særlige pædagogiske eller sociale grunde taler herfor.

3.2.3. Udviklingen i behovet for dagtilbud til børn

I bred forstand retter dagtilbuddene sig mod børn og unge i aldersgruppen 0-17 år. Behovet for kommunale dag- og fritidstilbud er dog stærkt varierende indenfor de enkelte aldersintervaller. Bedømt udfra dækningsprocenterne er søgningen til pasningsordninger blandt 3-6 årige mere end 3 gange så høj som søgningen blandt 7-10 årige og 50 pct. højere end blandt de 0-2 årige. Alderssammensætningen af børnebefolkningen kan således være af større betydning for udviklingen i efterspørgslen end det samlede antal børn.

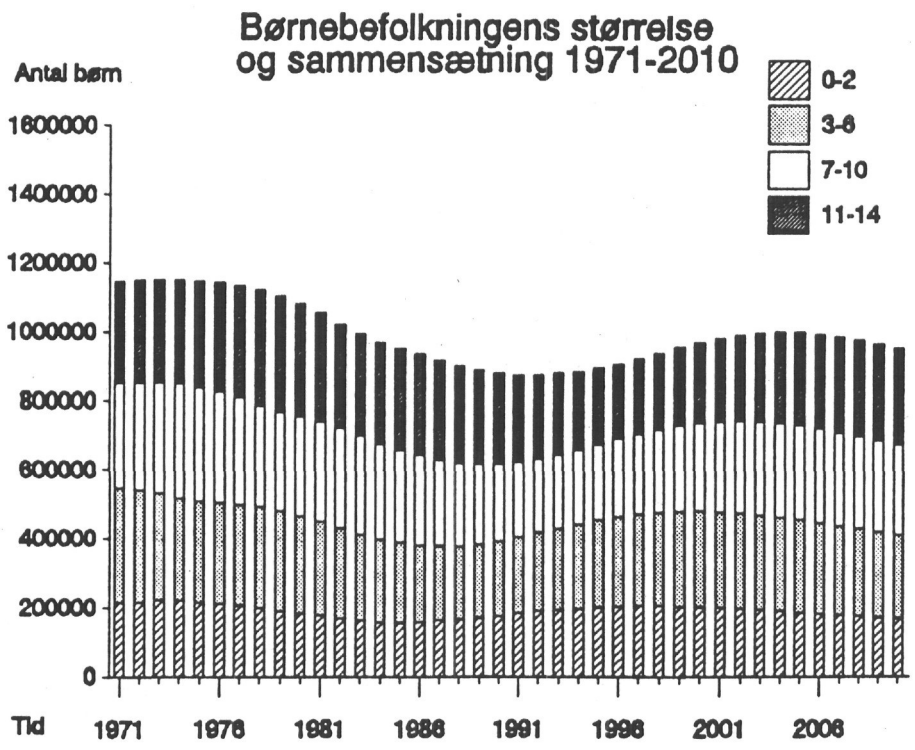
Udviklingen i fertiliteten har været præget af et fald frem til begyndelsen af 1980'erne, og herefter svag stigning. Såvel faldet som stigningen hænger bla. sammen med, at gennemsnitsalderen for førstegangsfødende er steget betragteligt siden 1960'erne, hvilket igen kan relateres til den stigende frekvens af kvinder i erhverv og længerevarende uddannelser.

Det samlede børnetal (0-14 årige) var stigende frem til 1973, hvorefter det har været faldende indtil 1991. I følge prognosen vil det fra og med 1992 være stigende frem til 2004, hvor et nyt fald begynder (jf. figur 3.2.1). De 0-2 åriges absolutte og relative andel er faldet fra midten af 70'erne til midten af 80'erne, hvorefter den igen har været stigende. En udvikling, der i følge prognosen vil fortsætte til slutningen af 90'erne, hvor et nyt fald sætter ind.

Samme udvikling kan med 3-4 års successiv forskydning iagttages for de 3-6 åriges, de 7-10 og 11-14 åriges vedkommende. Det betyder, at de 0-6 åriges andel af det samlede børnetal 0-14 år vil være stigende i 1990'erne. Alt andet lige vil det indebære en betydelig stigning i efterspørgslen efter dagtilbud til vuggestue-, børnehave- og underskolebørn og et pres på de kommunale faciliteter og budgetter.

Det er dog kun, når grader af dagtilbudsfrekventering kan forudsættes, at udviklingen i børnetallet i sig selv kan udsige noget om efterspørgslen efter kommunale dagtilbud. Børnetallet udviste betydelige stigninger i de to første efterkrigsårtier uden på nogen måde at fremtvinge en tilsvarende udbygning af dagpasningstilbuddene. Faktisk er det i den efterfølgende lange periode med fald i børnetallet fra begyndelsen af 1970'erne, at udbygningen primært er foregået (jf. figur 3.2.1).

Figur 3.2.1 Udviklingen i **børnebefolkningen** 1971-2010.



Erhvervsfrekvensen og andre faktorer i efterspørgslen

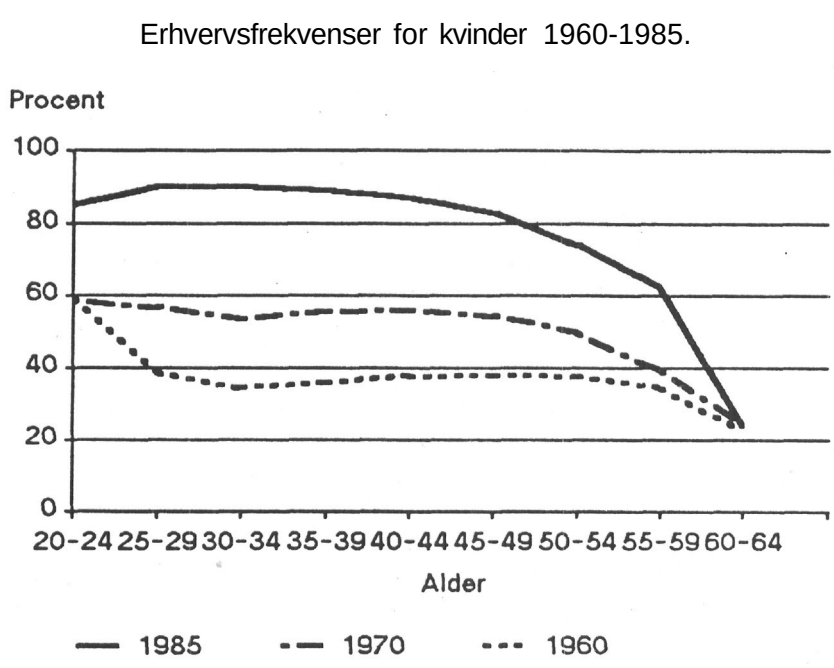
Udviklingen i kvindernes erhvervsfrekvens antages almindeligvis at udgøre en af de væsentligste årsagsfaktorer bag den store stigning i behovet for offentlige dagtilbud til børn.

Det passer også rimeligt godt med de meget kraftige stigninger i erhvervsfrekvenserne for kvinder i aldersgruppen 20-39 i 1960'erne og 1970'erne (jf. figur 3.2.2).

I 1980'erne, hvor dækningsgraden for de 0-2 årige og de 3-6 årige er øget med så meget som 50 pct. er det imidlertid svært at påvise, at en udbygning af denne størrelsesorden er relateret til en stigning i erhvervsfrekvenserne for kvinder med børn.

De store stigninger i erhvervsfrekvensen for kvinder i de aldersgrupper, hvor man typisk får og har børn, foregik i 60'erne og 70'erne. Det var også i denne periode, at man kunne iagttage markante forskelle i erhvervsfrekvenserne mellem regionerne. I 1980 var frekvenserne allerede blevet meget høje og stort set ens over hele landet.

Figur 3.2.2 Kvindelige erhvervsfrekvenser, udvalgte aldersgrupper 1960-85.



Kilde: Udtræk fra Den Kommunalstatistiske Databank.

I de tilfælde, hvor der stadig er regionale forskelle i erhvervsfrekvenserne som f.eks. mellem Københavns og Storstrøms amter er det svært at forklare forskelle og ligheder i dagtilbuddenes udbygningsgrad med henvisning til forskellene i erhvervsfrekvenserne for kvinder i den aldersgruppe, hvor man typisk får og har børn. Når dækningsgraden for 0-6 årige er næsten 40 pct. større i Københavns amt, kan det således næppe forklares med forskelle i de amtslige erhvervsfrekvenser.

Man kunne imidlertid tænke sig, at det øgede behov for offentlige dagpasningstilbud i denne periode mere var forårsaget af, at omsorgsreserven af bedstemødre svandt ind, fordi erhvervsfrekvensen for denne gruppe udviklede sig hastigt. I det erhvervsfrekvenserne i denne aldersgruppe stadig udviser betydelige regionale forskelle kunne det være meningsfuldt både at

se på landstallene og variationen mellem amter. Forskellene mellem eksempelvis Københavns og Storstrøms amter er i dette tilfælde betydelige (11 procent), men der er stort set ingen stigning igennem perioden.

I det omfang, som den stigende efterspørgsel er relateret til ændringer i kvinders faktiske mulighed for selv at passe deres børn, kan det derimod være af betydning, at andelen af enlige med børn siden 1980 er øget fra 19 til ca. 22 pct. af børnefamilierne, og at deltidsfrekvensen for de erhvervsaktive kvinder er faldet fra ca. 36 pct. til ca. 29.

Tilsammen kan ovennævnte 'objektive' faktorer naturligvis bære en del af forklaringen. Idet man har konstateret, at forældre med enebørn, kvindelige funktionærer og kvinder med videregående uddannelse i højere grad end andre ønsker et dagtilbud til deres børn, er det imidlertid også af betydning, at andelen af disse er øget i perioden.

Hermed er man imidlertid ovre i en anden type begrundelser for at efterspørge dagtilbud. Formålet er ikke kun at få barnet passet i de perioder, hvor man ikke selv er i stand til det. Mange forældre efterspørger også et daginstitutionstilbud til deres børn, fordi de mener, at børnene under pædagogisk formet samvær med jævnaldrende kan få nogle udviklende oplevelser, som de ikke selv vil kunne give dem.

I den forbindelse kan en følgevirkning af det faldende fertilitetsniveau indtil midten af 1980'erne være af betydning, nemlig at andelen af enebørn er øget betydeligt. Når de flest mulige legekammerater fra omkringboende familier oftest er i dagtilbud, er det svært at organisere dette vigtige moment i børns opdragelse på egen hånd. I mange tilfælde repræsenterer dagtilbuddene den eneste mulighed for enebørn for at blive socialiseret sammen med andre.

For så vidt, som ophold i dagtilbud er blevet en vigtig del af et normalt børneliv i Danmark, må man forvente, at en betyde-

\

lig del af forældrene også vil efterspørge pladser for at give deres børn samme muligheder som andre.

Meget taler for, at man nu skal regne med, at forældres ønsker om et pædagogisk tilbud til deres børn vil være en vedvarende og sandsynligvis stigende faktor i efterspørgslen efter dagtilbud. Undersøgelser har vist, at langt hovedparten af forældrene foretrækker, at dagtilbuddet gives i form af en plads i en offentlig institution fremfor i privat dagpleje. Man må forvente, at efterspørgslen efter dagtilbud derfor især vil rette sig mod de kommunalt drevne tilbud.

Forholdene for børne- og småbørnsforældrene på arbejdsmarkedet kan imidlertid have stor indflydelse på, hvor mange timers dagtilbud om ugen disse vil efterspørge. Mulighed for fleksibel arbejdstilrettelæggelse, for orlov eller for generelle timenedsættelser må formodes straks at smitte af på efterspørgslens timeomfang.

Efterspørgslen efter dagtilbud til de 0-2 årige vil formodentligt være særlig følsom overfor ændringer i forældrenes mulighed for orlov eller nedsat arbejdstid. Udvidelsen af barselsorloven til 24 uger efter fødslen i 1985 medførte et markant fald i efterspørgslen efter dagtilbud til børn i alderen 0-½ år. Idag er det således kun en meget begrænset del af forældrene, der efterspørger et dagtilbud, før barnet er fyldt 6 måneder.

Tabel 3.2.2. SmAbgrnamgdraa (yngsta barn 0-6) erhvervsmæssige tilknytning 1974, 1980, 1985 og 1990. Procent.

	1974	1980	1985	1990
Husmødre	43	10	8	4
Under uddannelse	3	2	2	4
1-24 timers ugentligt erhvervsarbejde	16	19	14	9
25-35 timers ugentligt erhvervsarbejde	11	20	21	19
36 timers ugentligt erhvervsarbejde og derover	19	29	37	43
Arbejdsløs/syg, pensioneret	2	8	17	20
Uoplyst	6	2		1 1
I alt procent	100	99	100	100
Antal personer i undersøgelsen	1.234	1.280	732	593

Anmærkning: Mødre uden for arbejdsstyrken, der forsørges af deres ægtefælle/samlever uden egen indkomst, og som ikke er under uddannelse, betegnes som husmødre.

Kilde: Nygaard Christoffersen, 1991.

3.2.4. Udviklingen 1 **serviceforanstaltningerne på børneområdet**

Udviklingen i **antallet af** dagtilbudspladser **1971-91**

Det samlede antal af dagtilbudspladser eksklusive klubber og legesteder er mere end 3 doblet i de sidste 20 år. De forskellige tilbudstyper har imidlertid udviklet sig noget forskelligt i perioden.

Antallet af vuggestuepladser fordobledes frem til begyndelsen af 1980'erne, hvorefter det, bl.a. foranlediget af stoppet for anlæg af daginstitutioner, var rimeligt stabilt, indtil det i de sidste år i 1980'erne igen begyndte at vokse. Presset på vuggestuerne blev aflastet ved den kraftige udbygning af den kommunalt formidlede dagpleje i første halvdel af perioden. Frem til 1980 blev antallet af dagplejepladser mere end 6-doblet og hovedparten af disse blev benyttet af 0-2 årige, som alternativt ville have efterspurgt en vuggestueplads. I 1980'erne har det udviklet sig meget moderat og endog udvist et betydeligt fald i årene omkring det historiske lavpunkt for

fertiliteten i 1983. Dagplejen tegner sig for ca. 60 pct. af de indskrevne børn i 0-2 års alderen, mens dens andel af de 3-6 og 7-10 årige kun ligger på ca. 15 pct. og 3 pct.

Antallet af børnehavepladser øges med ca. 50 pct. frem til begyndelsen af 1980'erne, hvorefter det bl.a. som følge af udbygningsstoppet og udbygningen af de aldersintegrerede institutioner falder tilbage til et niveau som mod slutningen af 1970'erne.

Antallet af pladser i aldersintegrerede institutioner var yderst beskedent ved periodens begyndelse og efter en kraftig udvikling i 70'erne er det bemærkelsesværdige, at udbygningen vedbliver at foregå i hastigt tempo gennem 80'erne, hvor pladstallet fordobles. I et vist omfang er der tale om, at nogle af de institutioner, der tidligere taltes som vuggestuer og børnehaver, konverteres til integrerede institutioner.

Kapaciteten på fritidshjemmene, der er et dagtilbud efter skoletid for de 7-14 årige, som primært frekventeres af de 7-10 årige, tredobles frem til 1987, hvorefter det falder som følge af udbygningen af skolefritidsordningerne som funktionelt alternativ.

Skolefritidsordningerne, der udbygges med eksplosiv hast fra midten 1980'erne, etableres efter folkeskoleloven. Udbygningen er betydeligt kraftigere end faldet i fritidshjemspladserne. Fra slutningen af 1980'erne foregår der således en kraftig udvidelse af kapaciteten i tilbuddene til de 7-10 årige.

Tabel 3.2.3. **Antal dagtllbudspladsar** 1971-1991.

Ar	Vugge-stuer	Privat dagpleje	Børne-haver	Fritida-hjem	Alderslnte. institutioner	Skolefritids-ordninger	I alt
1971	11.254	10.934	65.864	16.726	-	-	**104.778**
1972	12.396	16.097	75.541	18.163	302	-	122.499
1073	16.402	20.950	90.650	22.069	1.228	-	151.299
1974	16.829	25.624	91.548	22.309	1.968	-	158.278
1975	17.088	23.840	91.847	23.585	6.287	-	162.647
1976	16.818	26.751	88.638	25.125	12.261	-	169.593
1977	16.920	31.319	87.538	25.768	13.672	-	175.217
1978	17.578	40.506	91.719	26.869	14.575	-	191.247
1979	18.460	52.180	94.511	33.446	18.702	-	217.299
1980	19.516	61.418	97.595	37.825	22.663	-	239.017
1981	20.421	64.068	101.205	40.278	30.777	-	256.749
1982	21.337	62.461	101.770	44.090	30.784	-	260.442
1983	21.484	60.132	99.634	46.234	34.226	-	261.710
1984	21.557	56.770	95.158	47.024	37.497	-	258.006
1985	21.730	58.218	93.803	47.536	38.346	-	259.633
1986	21.810	61.779	91.654	48.055	40.727	-	264.025
1987	22.260	66.856	91.197	48.446	43.434	3.812	276.005
1988	23.040	68.572	89.661	48.999	46.249	12.213	288.734
1989	23.675	67.302	89.325	41.755	49.872	26.521	298.450
1990	24.420	65.879	88.851	36.883	56.382	35.419	307.834
1991	24.653	66.183	91.531	32.682	59.869	49.594	324.512

Anmærkning: Tidaserien rummer ikke **tal** for pladser i klubber og legesteder m.v. Totaltallet for 1991 afviger derfor markant fra det totale pladsantal, som er anført i tabel 1 for 1992.

Kilde: Den sociale ressourcetalling og Statistisk Tiårsoversigt.

Tabel 3.2.4. Alderaepecifikke dækningsgrader for dagtilbud 1971-1991.

Antal indskrevne i daginstitutioner pr. 100 i pågældende alder i perioden 1971-1991.

År	0-2 år	3-6 år	7-14 år	I alt
1971	-			8,5
1972	-			11,0
1973	16,0	30,9	4,4	13,8
1974	-			
1975	17,7	34,6	5,0	14,9
1976	19,0	36,1	4,7	15,3
1977	21,3	37,5	4,5	16,1
1978	24,7	40,5	4,8	17,6
1979	29,3	45,3	6,0	20,3
1980	34,3	49,8	6,9	22,7
1981	37,5	53,0	7,8	24,5
1982	39,5	54,8	8,7	25,7
1983	40,8	56,2	9,6	26,5
1984	41,5	57,4	9,8	26,9
1985	42,5	59,7	10,2	27,6
1986	43,5	62,4	10,5	28,5
1987	45,5	65,3	11,6	30,2
1988	46,7	68,2	13,1	32,2
1989	47,2	69,6	14,1	33,7
1990	47,2	71,0	14,7	35,0
1991	47,6	73,0	16,5	37,3

Udviklingen i dækningsgraderne

Kombinationen af kraftig udbygning og betydeligt fald i antallet af 0-14 årige bevirker, at den samlede dækningsgrad næsten firedobles fra 1971 til 1991.

Udviklingen er mest markant for de 7-14 årige, som i begyndelsen af perioden kun i meget beskedent omfang var indskrevet i dagtilbud. Fra hver 20. er det nu hver 6. i aldersgruppen, der er i en pasningsordning efter skoletid.

Slutniveauet for underskolebørnene var indgangsniveauet for vuggestuebørnene, men nu er det næsten hver anden, som passes i et offentligt dagtilbud. Beregnes dækningsgraden for vuggestuebørnene i slutningen af perioden i konsekvens af barselsorlovens forlængelse til 24 uger fra 1985 som antal indskrevne pr. 100 i alderen 6-24 måneder stiger dækningsgraden 10 pro-

centpoint, således at man i begyndelsen af 1990'erne er tæt på at kunne tilbyde dagpasning til 2 ud af 3 børn i aldersgruppen. Dækningsgraden er højest for de 3-6 årige, hvor det **nu er** 3 ud af 4 mod tidligere kun hver 3., der får et pasningstilbud.

De aldersopdelte dækningsgrader på landsplan dækker over store forskelle i dækningsprocenterne kommunerne og regionerne imellem.

Af tabel 3.2.13. fremgår, at dækningsprocenten i 1990 for \-*2* årige på amtsplan svingede fra 47 pct. i Storstrøms og Ribe amter til 76 pct. i Københavns amt, mens den for de 3-6 årige som vist i tabel 3.2.12 havde sine yderpunkter i Viborg amt med 53 pct. og Københavns amt med 82 pct. Forskellene har **dog** tidligere været en hel del større, og i de senere år har **der** kunnet iagttages en vedvarende tendens til indsnævring af forskellene.

Udviklingen i udgifter til dagtilbud 1977-89

Et indeks for udviklingen i de samlede offentlige driftsudgifter til dagtilbud for børn i alderen 0-14 år, som vist i **tabel** 3.2.5 afspejler stort set de udbygningsrater, som tidligere **er** beskrevet.

Tabel 3.2.5. Indeks for udglfter(l) til dagtilbud 1977-1989.

Udgifter til dagtilbud for barn og unge 1977-1989.
Indekstal, 1977 - 100 - løbende priser -

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dagpleje	100	124,9	156,1	174,0	181,6	193,2	183,2	181,9	189,9	206,1	234,7	245,1	245,0
Vuggestuer	100	146,9	153,6	153,2	164,1	172,8	167,9	165,9	164,8	169,5	178,5	184,5	184,0
Barnehaver	100	85,3	90,9	93,6	99,4	102,9	96,6	92,1	89,5	89,2	88,8	88,4	84,0
Integrerede institutioner	100	164,4	196,8	222,5	263,6	300,7	309,8	314,7	332,8	349,4	388,7	427,9	470,0
Fritidshjem	100	151,9	174,1	189,3	212,7	245,7	239,9	229,1	220,5	220,0	211,4	197,6	171,0

(1) Bruttoudgifter fratrukket forældrebetaling og tilskud til takstnedbringeleer og fripladser.

Kilde: Statistlake Efterretninger: Udgifter til sociale ydelser.

En grov beregning af gennemsnitsudgifterne pr. plads for henholdsvis dagpleje, vuggestue, børnehave, aldersintegrerede institutioner og fritidshjem viser, at en vuggestueplads stort set koster det dobbelte af en plads i dagplejen, børnehaven og den aldersintegrerede institution, medens en fritidshjemsplads koster ca. 2/3 af disse pladser jf. tabel 3.2.6.

I tabel 3.2.7. er vist et indeks for udviklingen i udgiften pr. plads i faste priser i perioden 1980-89. Den faktiske udgift udviser stigninger for dagplejen og aldersintegrerede institutioner. For vuggestuer og børnehaver ligger udgiften i 1989 stort set på samme niveau som i 1980, omend der har været kraftige udsving, mens udgiften pr. fritidshjemsplads er faldet betydeligt. Den store udgiftsstigning på dagplejen hænger blandt andet sammen med ændringer i de faglige overenskomster.

Gennemsnitsudgiften varierer imidlertid meget kommunerne og regionerne imellem. Et vist indtryk af variationen i udgiften pr. plads fås ved at betragte **gennemsnitsudgif** ten i 1989 pr. indskrevet barn i de forskellige dagtilbud i amterne som vist i tabel 3.2.9. Udgiften pr. barn i dagtilbuddene var højest i og omkring hovedstadsområdet, og lavest i Sønderjyllands og Ringkøbing amter. Sådanne forskelle i udgifterne er udtryk for bagvedliggende forskelle i tilrettelæggelsen og anvendelse af de pågældende tilbud. Og en del af sidstnævnte forskelle er et produkt af forskellige politiske prioriteringer.

Tabel 3.2.10 viser forskelle i gennemsnitlig forældrebetaling i 1989. Heri indgår dog ikke den såkaldte børnepakke, som har nedsat den maksimale forældrebetaling i to trin fra 35 til 30 pct. (pr. 1.1.93) og indført en søskenderabat på 33 1/3 pct. af betalingen pr. barn til familier med mere end et barn i dagtilbud excl. fritids- og ungdomsklubber. Der er dog rimeligt at antage, at forskellene i takstpolitikken mellem kommunerne er blevet mindre siden børnepakken.

Tabel 3.2.6. Gennemsnitlig pladeudgift for forskellige dagtilbud 1980-1989 . Udgifter i lebende priser

	Dagpleje	Vuggestue	Børnehave	Inte. institution	Fritids-hjem
1980	19.189	44.242	23.645	20.838	18.487
1981	22.010	50.679	27.438	23.970	21.392
1982	26.589	59.558	32.572	27.741	24.586
1983	28.810	62.609	34.174	28.030	24.691
1984	31.014	64.626	35.589	28.907	25.470
1985	32.532	66.393	36.604	30.819	25.951
1986	34.059	69.877	38.289	31.798	27.309
1987	37.736	74.016	40.184	34.510	27.613
1988	41.577	78.089	42.570	37.114	29.280
1989	44.427	81.194	43.083	41.156	29.155

Kilde: Upubliceret rapport fra tværministeriel budgetanalysegruppe, Socialministeriets stencil.

Tabel 3.2.7. **Indeks for udgiften pr. dagtilbudsplada** 1980-1989.

Faste priser 1989 = 100

	Dag-pleje	Vugge-stue	Børne-have	Inte. inst.	Fritids-hjem
1980	77	97	98	90	113
1981	80	100	102	94	118
1982	87	107	110	98	123
1983	89	105	108	93	116
1984	90	103	106	90	113
1985	89	99	103	91	108
1986	89	100	103	89	108
1987	94	101	103	92	104
1988	98	101	104	95	105
1989	100	100	100	100	100

Kilde: Upubliceret rapport fra tværministeriel budgetanalysegruppe, Socialministeriets stencil.

Tabel 3.2.8. **Udgiftsforskelle mellem amter** pr. barn 1 dagtilbud 1989.

	BRUTTOUDGIFT PR. INDSKREVET BARN					
	Dag-pleje	Vugge-stuer	Børns-tuer	Inte. lnst.	Fritids-hjem	Skole-fritids-ordning
			Kr. pr. indskreven			
13 København og Frederiksberg	66.003	83.766	55.962	65.148	27.028	33.300
15 Københavns amt	56.989	81.907	43.611	48.502	25.154	24.186
20 Frederiksborg amt	49.265	73.455	44.332	41.488	34.206	20.054
25 Roskilde amt	48.202	80.507	40.310	40.981	30.215	28.914
30 Vestsjællands amt	42.122	75.382	36.916	31.246	31.095	22.554
35 Storstrøms amt	43.542	63.918	37.153	38.651	29.279	18.397
40 Bornholms amt	39.602	66.313	46.491	-	23.378	23.272
42 Fyns amt	41.270	68.762	38.522	36.254	27.995	15.344
50 Sønderjyllands amt	41.393	56.797	32.561	28.748	33.773	16.037
55 Ribe amt	42.227	76.912	30.215	36.822	35.839	21.062
60 Vejle amt	42.737	59.234	39.715	38.037	25.453	16.814
65 Ringkøbing amt	36.472	66.479	30.746	36.875	28.708	12.865
70 Århus amt	46.587	94.649	38.756	49.945	31.144	23.715
76 Viborg amt	37.216	73.782	35.632	34.076	22.109	16.921
80 Nordjyllands amt	41.367	68.484	35.784	49.105	14.760	20.599
I alt	43.415	80.505	40.509	42.700	28.291	21.315

Kilde: Upubliceret rapport fra tværministeriel budgetanalysegruppe, Socialministeriets stencil.

Tabel 3.2.10. Forskelle 1 gennemsnitlig forældrebetaling 1989.

Den gennemsnitlige, laveste og højeste takster for forældrebetaling for forskellige dagtilbud i 1989.

	Gennem-snitlig	Laveste	Højeste
Dagpleje	1.275	815	1.600
Vuggestuer	1.366	815	2.022
Børnehaver	989	666	1.270
Fritidshjem	664	395	1.144
Aldersinte. inst.	980	712	1.391
Skolefritidsordn.	607	200	1.010

Kilde: Upubliceret rapport fra tværministeriel budgetanalysegruppe, Soci alministeriets stencil.

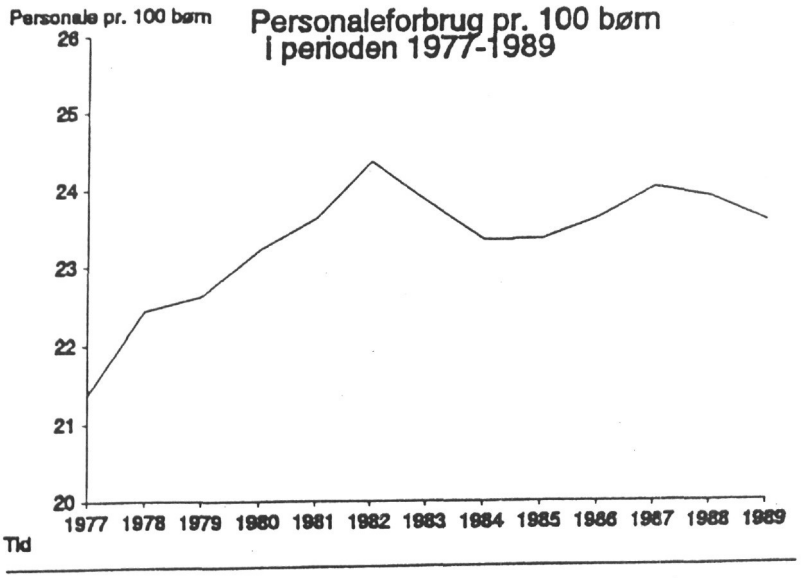
Udviklingen i personaleforbruget 1972-1991

Fra 1972 til 1991 er det samlede personaleforbrug på området øget med ca. 250 pct. Umiddelbart forekommer personaleforbruget at udvikle sig knap så hastigt som pladstallet og antallet af indskrevne.

Når man betragter udviklingen i personaleforbruget pr. 100 indskrevne, jf. figur 3.2.3, ser man en kraftig stigning frem til begyndelsen af 1980'erne afløses af et fald, hvorefter kurven synes at stabilisere sig med en let nedadgående hældning.

Figur 3.2.3 Personaleforbrug pr. 100 indskrevne barn 1977-1969

Personaleforbrug pr. 100 indskrevne børn 1977-1989



Fleksibilisering af dagtilbud

Efter udbygningen af den kommunalt formidlede dagpleje og anerkendelsen af denne i begyndelsen af 1980érne som et dagtilbud til de 0-2 årige på linje med det, der gives i vuggestuerne, lå dagtilbudsstrukturen ret fast. Mod slutningen af 1980'erne er der fra Socialministeriets side i samarbejde med bl.a. Sammenslutningen af Sociale Udvalg (SASU), Kommunernes Landsforening imidlertid taget en række initiativer med henblik på at gøre de eksisterende tilbud mere fleksible og økonomiske og for at introducere nye former for tilbud.

Formålet har dels været at muliggøre, at den stadige stigning i efterspørgslen kunne imødekommes på en mere økonomisk og fleksibel måde, og dels at skabe en bedre overensstemmelse mellem karakteren af forskellige forældres behov for dagpasning og kommunernes udbud. Samtidig har man interesseret sig for, at der blev skabt en bedre sammenhæng mellem de forskellige former for dagtilbud i kommunerne med henblik på at skabe en mere effektiv og kvalitativ bedre udnyttelse af den samlede kapacitet og ressourceanvendelse.

Puljeordninger, hvortil kommunen kan yde et tilskud pr. indskrevet barn, er en ny dagtilbudsform, der kom ind i bistandsloven i 1990. Der kan gives tilskud til en gruppe forældre eller andre, der ønsker at drive en pasningsordning. Det forudsættes, at initiativtagerne selv finder egnede lokaler, fastsætter børnetallet, personalenormeringen, åbningstiden osv. Kommunalbestyrelsen afgør selv, om den vil yde støtte og i givet fald med hvilket beløb. Kommunen er således ikke uden videre forpligtet til at indgå aftale om en puljeordning. Pr. september 1992 er der oprettet ca. 120 puljeordninger i godt 60 kommuner.

I 1990 kom de såkaldte "stordagplejer", hvor der kan passes op til 10 børn såfremt der deltager to eller flere personer i pasningen, ind i bistandsloven. Undersøgelser kort tid efter lovændringen viste, at omkring 11 pct. af kommunerne ville oprette sådanne ordninger.

Deltids- og modulordninger er nye måder at udbyde de eksisterende dagtilbud på med henblik på at opnå en bedre overensstemmelse mellem ydelse, betaling og forældrenes faktiske behov. Samtidig er det et forsøg på at skabe plads til flere børn indenfor de eksisterende rammer, ved at flere børn kan deles om det, der tidligere svarede til en enkelt plads, men ikke nødvendigvis til omfanget af alle børns behov. I november 1991 var der 217 kommuner, som på frivillig basis havde etableret deltids- og/eller modulordninger. Det er især mellemstore provinsbykommuner og landkommuner, som har etableret fleksible udbudsformer. 27 pct. af de indskrevne børn i kommuner med deltids/modulordninger var indskrevet på denne måde. I fritidshjem og skolefritidsordninger er 63 pct. af børnene indskrevet på deltids/modulordninger, mens procenttallene for daginstitutioner og dagpleje er henholdsvis 12 og 31.

For at sikre en bedre kapacitetsudnyttelse og en bedre overensstemmelse mellem udbud, behov og betalingsevne opfordrede den daværende socialminister i slutningen af 1980'erne kommunerne til at tilbyde arbejdsløse, at de kunne overgå til et deltidspasningstilbud for deres børn eller helt trække dem ud af institutionerne mod til gengæld at få garanti for igen at kunne få pasning på fuld tid, når de kom i arbejde. I november 1991 var der 144 kommuner, der havde indført disse såkaldte garanti- eller orlovsordninger.

En række kommuner har gennem indførelse af såkaldt "flydende dagpleje" sat sig i stand til at give pladsgaranti til børn i vuggestuealderen og nogle gange også til børn i aldersgruppen 3-6. Opgaven klares gennem midlertidig merindskrivning og ansættelse af ekstra dagplejere på tidsbegrænset basis.

Hvad angår bedre sammenhæng mellem dagtilbuddene har mange kommuner i de senere år taget initiativ til etablering af 0-6 års institutioner og til et organiseret samarbejde mellem dagplejere og daginstitutioner. Den øgede vægt på skolefritidsordninger øger sammenhængen for de 7-10 årige, idet disse ordninger nøje er koordineret med skoleskemaerne for denne gruppe.

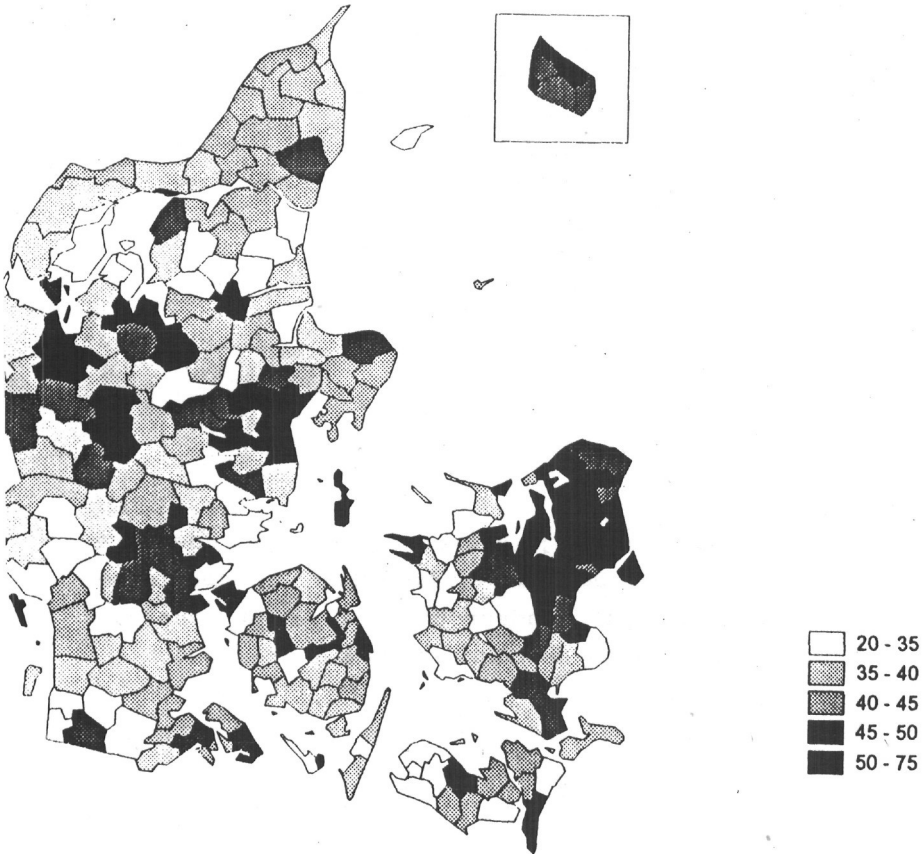
3.2.5. Variationer 1 kommunernes dækningsgrad

I det foregående er vist forskelle mellem kommunernes takster og udgift pr. plads. I det følgende afsnit ses der på spørgsmålet om variation i dækningsgrader.

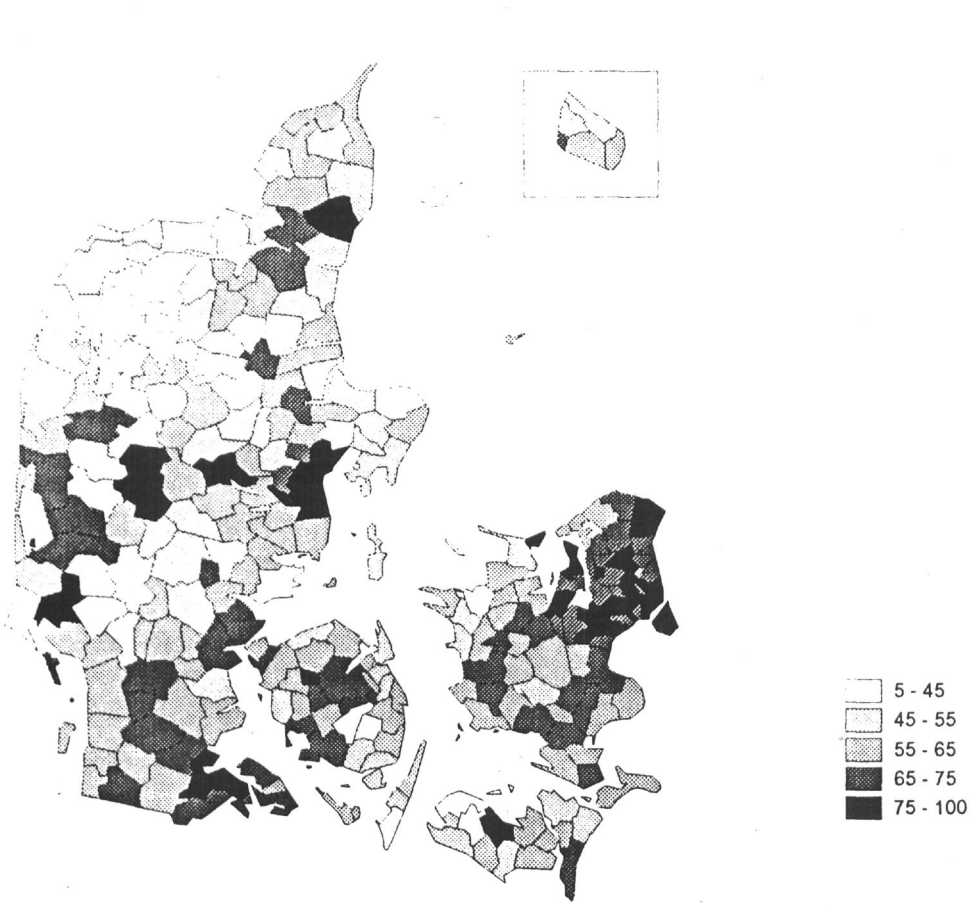
Den kommunale dækningsgrad på børnepasningsområdet varierer betydeligt for både de 0-2-årige og for de 3-6-årige. I de følgende figurer er vist spredningen i dækningsgrader - dvs. hvor stor en del af de enkelte aldersgrupper, der er passet i offentlige pasningsordninger.

Figur 3.2.4 Dækningegrad for kommunal børnepaaning 1991 0-2 årige.

Dækningsgrad i pct. for kommunal børnepasning 1991 0 – 2 årige.



Figur 3.2.5 Daknlngegrad for kommunal bornepaanlng 1991 3-6 Arlge.



Figuren viser, at for de 0-2 årige varierer dækningsgraden fra omkring 25 pct. til ca. 75. Det må her bemærkes, at dækningsgrad udregnes som antallet af pladser pr. 0-2 årige - uanset dagpasning nu helt overvejende kun dækker de i - 2 årige.

For de 3-6 årige varierer dækningsgraden fra ca. 35 pct. til 96 pct.

Over de sidste 10 år er sådanne forskelle i såvel efterspørgsel på og udbud af dagtilbudspladser blevet indsnævret mellem by og land og mellem stor- og provinsbyer. Der er dog, jf. ovenfor, fortsat betydelige forskelle i dækningsgraden mellem kommunerne.

Ud over forskelle i dækningsgrader er der endvidere forskelle mellem kommunerne m.h.t. hvorledes dækningsgraden udmøntes i dagtilbuddenes sammensætning efter type.

Tabel 3.2.11. Inatitutionaandelen for lndakrevna i dagtilbud 1989. Procent.

	0-2 årige	3-6 årige	7-10 årige	Over 10 år
Hele landet	40,1	84,5	96,4	98,3
København	88,9	98,5	100,0	100,0
Frederiksberg	80,6	98,6	100,0	100,0
Københavns amt	74,7	96,9	99,9	99,8
Frederiksborg amt	49,4	92,8	96,1	98,2
Roskilde amt	43,0	92,9	98,3	99,1
Vestsjællands amt	15,8	80,9	94,7	96,6
Storstrøms amt	24,2	82,3	95,1	99,1
Bornholms amt	7,1	61,6	52,6	50,0
Fyns amt	21,7	82,3	96,4	97,0
Sønderjyllands amt	15,9	85,7	98,3	99,3
Ribe amt	27,3	81,2	95,3	97,4
Vejle amt	29,7	81,7	95,3	90,2
Ringkøbing amt	17,3	69,4	91,4	90,9
Århus amt	42,2	80,3	93,7	98,7
Viborg amt	12,4	69,1	80,9	82,9
Nordjyllands amt	9,9	72,0	94,1	98,9

Kilde: Per Bay-Schmith: Notat om dagpleje og daginstitutioner for børn og unge. Juni 1990.

Variation i dækningsgrad belyst af Socialministeriet/ Socialforskningsinstituttet .

Socialministeriet har i samarbejde med Socialforskningsinstituttet undersøgt, om der kunne påvises systematiske sammenhænge mellem nogle træk ved kommunernes karakter og dækningen med dagtilbud til børn 0-6 år.

Undersøgelsens belysning af de regionale (amtslige) forskelle i dækningsgrader, ventelisteprocenter, og den samlede registrerede efterspørgsel for henholdsvis 0-2-årige og 3-6-årige er vist i tabellerne 3.2.12 og 3.2.13. Som påpeget er ventelistetal meget usikre og oftest svært sammenlignelige. Tallene for disse lister og den registrerede efterspørgsel skal derfor tages med stort forbehold, I denne sammenhæng skal de primært tjene til at vise, at der er betydelige regionale forskelle i dækningsgrader, men at disse ikke har nogen entydig sammenhæng med ventelisternes størrelse og den samlede efterspørgsel.

Man har således testet graden af samvarians mellem på den ene side dækningsgrader samt eksistensen og omfanget af ventelister og på den anden karakteristika ved kommunerne så som deres bymæssighed, befolkningstal, beliggenhed, beskatningsgrundlag, alderssammensætning, kvindelige erhvervsfrekvenser, andel af kvinder i forskellige arbejdsstillinger og borgmesterens partipolitiske tilhørsforhold mv..

Da der ikke kunne påvises nogen entydig samvarians mellem forskelle i disse karakteristika og forskelle i dækningsprocenter og ventelistetal, konkluderede undersøgelsen, at det primært må være politiske prioriteringer, der lå til grund for disse forskelle.

Tabel 3.2.12. Nøgletal vedrørende variationer i dagtilbud til 0-2 **irige 1990. Amter.**

Kommuner/ amter	Dæknings- procent	Vente- liste- procent	Registr. efter- spørgsel	Vente- tid (mrd)
Københavns og Frederiksberg kommuner	54	25	79	8
Københavns Amt	76	10	85	8
Frederiksborg Amt	67	19	84	10
Roskilde Amt	64	25	88	6
Vestsjælland Amt	48	22	68	7
Storstrøms Amt	47	35	82	11
Bornholms Amt	60	11	71	0
Fyns Amt	48	28	76	7
Sønderjyllands Amt	48	13	61	5
Ribe Amt	47	44	92	9
Vejle Amt	49	19	68	4
Ringkøbing Amt	57	22	79	4
Århus Amt	63	15	79	6
Viborg Amt	52	16	68	6
Nordjyllands Amt	49	13	62	6
I alt	56	20	76	7

Anmærkning: Registreret efterspørgsel = dæknings- + ventelisteprocent. Basis for angivelser om: ventelisteprocent er 235 kommuner, ventetid er 199 kommuner og dækningsprocent 1990 er 275 kommuner.
Note: **Da** der er **tale** om et område under udbygning er disse tal ikke nødvendigvis dækkende for de aktuelle forhold.

Kilde: Socialministeriet: Dagtilbud for børn. Rapport om dækning og **vente-** lister.

Tabel 3.2.13. Nøgletal vedrørende variationer i dagtilbud til 3-6 årige 1990. Amter.

Kommuner/ amter	Dæknings- procent	Venteliste- procent	Registr. efterspørgsel	Ventetid (tndr)
Københavns og Frederiksberg kommuner	80	4	83	3
Københavns Amt	82	3	85	4
Frederiksborg Amt	73	14	87	8
Roskilde Amt	78	12	85	7
Vestsjælland Amt	61	23	84	17
Storstrøms Amt	60	19	79	22
Bornholms Amt	60	15	72	25
Fyns Amt	62	13	75	7
Sønderjyllands Amt	67	9	77	9
Ribe Amt	61	21	82	14
Vejle Amt	58	12	70	10
Ringkøbing Amt	62	15	78	13
Århus Amt	70	8	81	8
Viborg Amt	53	10	63	14
Nordjyllands Amt	58	15	73	22
I alt	67	11	79	11

Anmærkning: Registreret efterspørgsel = dæknings- + ventelisteprocent. Basis for angivelser om: ventelisteprocent er 231 kommuner, ventetid er 200 kommuner og dækningsprocent 1990 er 275 kommuner.
Note: Da der er tale om et område under udbygning er disse tal ikke nødvendigvis dækkende for de aktuelle forhold.
Kilde: Socialministeriet: Dagtilbud for børn. Rapport om dækning og ventelister.

Variation i dækningsgrader belyst ud fra lovmodellen.

For at illustrere nogle af de strukturelle årsager til variationerne i dækningsgraden har arbejdsgruppen gennemført en analyse på grundlag af lovmodellens modelbefolkning (3 pct. af indskrevne børn). Her er vist sammenhængen mellem forældrenes erhverv og benyttelsen af offentlig dagpasningstilbud.

Opgørelsen er baseret på 3 pct. af de indskrevne børn pr. 10. januar 1990, og omfatter børn der er indskrevet i dagpleje, vuggestue, børnehave, aldersintegrerede institutioner, fri-

tidshjem eller skolefritidsorning. Stikprøven omfatter i alt 14.527 børnefamilier.

"Erhverv" dækker for husstande med 2 voksne, kvindens erhverv, og for enlige omfatter opgørelsen den primære forsørgers erhverv.

Opdelingen mellem heltid og deltid er foretaget ud fra ATP-oplysninger.

Da der er tale om en stikprøveundersøgelse, vil der for enkelte grupper blive tale om et usikkert grundlag. Disse grupper er markeret med streg.

Som det fremgår af tabel 3.2.14 er der en sammenhæng mellem erhverv og benyttelse af dagpasning. For alle dele af landet er benyttelsen højest for de familier, hvor moderen / **hoved**-forsørgeren er heltidsbeskæftiget lønmodtager, hvilket næppe er nogen overraskende konklusion. Det fremgår endvidere af tabellen, at benyttelsen af dagpasningstilbud - på tværs af erhvervsgrupper - gennemgående er højest i de større bykommuner. Når der samtidig tages hensyn til, at landkommunerne gennemgående har en større andel af selvstændige og landmænd forklares en del af variationen i dækningsgraden.

Tabel 3.2.14. Dagpasningstilbud for 0-6 årIge. Pasnlngagrad - benyttelse.

Geokode	Land-mand	Selv-standig	Lønmodt. heltid	Lønmodt. deltid	Studerende arbejdsløse	Andet uoplyst
0 - 2 irlge						
1 København og Frederiksberg	-	43	64	55	56	35
2 Hovedstadens forstader	-	53	69	55	65	42
3 Nord Sjall. kommuner over 10.000	-	100	69	48	29	35
4 Nord Sjællands øvrige kommuner	-	43	68	43	48	47
5 Bykommuner over 100.000	-	67	75	59	50	42
6 Bykommuner 40 - 100.000	-	16	56	13	41	34
7 Bykommuner over 20 - 40.000	-	50	52	32	31	30
8 By kommuner over 10 - 20.000	-	33	68	40	38	28
9 Landkommuner over 50 % i byer	25	40	52	48	17	34
10 Landkommuner 33,3 % - 50 % i byer	13	36	55	44	25	35
11 Landkommuner under 33,3 % i byer	11	33	68	50	17	20
12 Landkommuner uden byer	27	8	61	38	23	21
3 - 6 åriga						
1 København og Frederiksberg	-	69	93	85	81	60'
2 Hovedstadens forstader	-	82	93	82	76	75
3 Nord Sjæll. kommuner over 10.000	-	88	92	75	92	71
4 Nord Sjallands øvrige kommuner	-	64	73	81	62	61
5 Bykommuner over 100.000	-	56	91	88	72	75
6 Bykommuner 40 - 100.000	-	67	84	47	70	55
7 Bykommuner over 20 - 40.000	50	78	76	72	69	66
8 By kommuner over 10 - 20.000	29	71	86	69	54	54
9 Landkommuner over 50 % i byer	57	85	78	64	60	64
10 Landkommuner 33,3 » - 50 % i byer	33	37	74	55	65	53
11 Landkommuner under 33,3 % i byer	20	60	58	73	47	48
12 Landkommuner uden byer	24	62	75	55	56	48

(-) Indgår ikke eller indgår med usikkert grundlag i lovmodel stikprøve.

Hovadbeskaftlgelse bygger pA personens egen indberetning. Opgørelsen dakker moderens/eller enlig forsørgers hovedbeskæftigelse.

På grundlag af de to undersøgelser kan det konkluderes, at

> strukturelle efterspørgselsfaktorer spiller en betydelig rolle som forklaring på variation i dækningsgrader,
> men at den politiske prioritering af området er ligeledes af afgørende betydning.

Gennemgående må det dog konkluderes, at variationen mellem kommunerne langt fra alene kan forklares ud fra de forventede

efterspørgselsfaktorer - den kommunale prioritering spiller en stor rolle.

3.2.6. Belysning af udækkede behov (ventelisteproblematikken)

I den offentlige debat møder man ofte den antagelse, at omfanget af det udækkede behov for dagtilbud kan aflæses i antallet af børn på ventelister. Man forestiller sig således, at ventelisterne udtrykker forskellen mellem efterspørgslen og udbuddet af dagtilbud, samt at den totale efterspørgsel/det samlede behov kan opgøres som summen af antallet af indskrevne og antallet på venteliste.

Selvom antagelsen i princippet ikke er helt urimelig, er den dog problematisk, når omfanget af det udækkede behov skal opgøres.

På opgørelsessiden er kommunerne hverken forpligtet til at føre en venteliste eller pålagt særlige regler for, hvordan den udformes, opgøres og anvendes. Der er derfor store variationer i om og hvordan kommunerne og institutionerne registrerer, at der foreligger ønske om et dagtilbud. Nogle blander forskelligt motiverede ønsker på samme liste, mens atter andre sorterer ønskerne efter visitationskriterier ved f.eks. at sondre mellem optageliste, aktuel venteliste og akut venteliste.

På anmeldelsessiden er der ingen generelle regler, der forpligter forældre til at få noteret eller for den sags skyld til at framelde deres ønske om en dagtilbudsplads på en venteliste hos institutionen eller kommunen. Der er heller ingen landsdækkende regler for, hvornår ønsket skal anmeldes.

Når ventelisten skal opgøres, bliver det således også et spørgsmål, om ønsket om pladser i bestemte dagtilbudstyper og institutioner og om skift fra en type tilbud til en anden skal tælles på samme måde som de helt akutte behov for dagpasningspladser.

Ventelister har således deres egen dynamik, som hænger sammen med det velkendte fænomen, at udbud skaber sin egen efterspørgsel. Korte ventelister kan f.eks. animere til at man anmelder sit ønske om en dagtilbudsplads, mens lange virker afskrækkende, fordi det ikke er så meningsfuldt at gøre opmærksom på sit behov, når chancerne for at få det opfyldt indenfor en rimelig tidshorisont alligevel er så små. Behovet for daginstitutionspladser er som vist ikke noget, der er givet med børnetallet eller forældrenes beskæftigelsesfrekvens, men noget der kan udvikle sig relativt uafhængigt heraf. Behovet udtrykker sig som efterspørgsel, og efterspørgslen efter dagtilbudspladser påvirkes af udviklingen i holdninger, priser og muligheden for at erhverve en plads af en given kvalitet.

Alt i alt betyder dette, at der kan være problemer med sammenligneligheden af de oplysninger om ventelisterne, der kan indsamles fra kommunerne.

BUPL og Ventelisteudvalget har imidlertid søgt at anvende et rimeligt entydigt ventelistebegreb i deres undersøgelser af listerne i august 1987 og foråret 1991. Ved opgørelsen af ventelisterne medtælles alene børn, der har behov for pasning her og nu (udfra kommunernes kriterier for at få en plads) og som ikke er i et andet offentligt pasningstilbud. Børn, der ønskes passet på et senere tidspunkt eller i en anden dagtilbudsform, er således ikke talt med. Undersøgelserne er ikke fuldt sammenlignelige, fordi de blev foretaget på forskellige tidspunkter på året, og fordi de rummer et forskelligt antal kommuner. For de 213 kommuner, som indgik i begge undersøgelser, er der imidlertid foretaget en sammenligning af ventelisterne. I begge undersøgelser anslog man det samlede antal børn på her-og-nu venteliste til ca. 28.000.

Tabel 3.2.15. Antal børn pi her-og-nu venteliste august 1987 og forår 1991.

		August 1987 224 kommuner	Foråret 1991 264 kommuner	Stigning	Stigning samme 213 kommuner
0 - 2	årige	12.233	14.915	2.692	1.401
3 - 6	årige	7.654	9.114	1.460	245
0 - 6	årige	19.877	24.029	4.152	1.646
7 - 10	årige/skolebørn	6.041	2.783	-3.258	
I alt		25.918	26.812	894	

Kilde: BUPL'a ventelisteundersøgelse 1987 og Ventelisteudvalget/Bureau 2000: Rapport om ventelister 1991.

Kommunernes Landsforening har siden lavet en undersøgelse af udviklingen i ventelisterne fra 1991 til 1992 under anvendelse af samme ventelistebegreb, men for et andet antal kommuner (bl.a. er København og Frederiksberg kommuner ikke medtaget).

Tabel 3.2.16. Antal børn pA her-og-nu venteliste januar 1991 og januar 1992.

		Januar 1991	Januar 1992	Stigning
0 - 2	**årige**	**12.451**	**16.006**	**3.555**
3 - 6	**årige**	**8.884**	**10.167**	**1.283**
7 - 14	**årige**	**3.215**	**2.955**	**-260**
Skolefritidsordninger		**847**	**1.200**	**354**
I alt		**25.397**	**30.329**	**4.932**

Stigningen i ventelisten på knapt 5.000 skal sammenholdes med, at der i samme periode skete en udbygning med ca. 24.000 pladser, heraf 12.000 til 0-6-årige. Med samme dækningsgrad svarede den demografisk betingede stigning i efterspørgslen efter pladser til 0-6-årige til ca. 6.500. Efterspørgselsstigningen ligger altså væsentlig over den demografisk betingede, idet den med ventelisten når op på ca. 17.000. En del af årsagen til den kraftige efterspørgselsudvikling i denne periode skal søges i takstreformen i forbindelse med børnepakken.

Når kommunen er ude af stand til at anvise en plads med det samme og i stedet fører en venteliste, vil eksistensen og længden af denne af den pladssøgende familie blive oplevet som ventetid. Ventetiden er i den forstand en mere meningsfuld målestok for karakteren af det udækkede behov end antallet af børn på venteliste, men der findes i dag ingen statistik over ventetiden på landsplan. Såvel ventelisten som ventetiden udviser i øvrigt store sæsonsvingninger.

Ønsket om at afskaffe ventelisterne har i årevis været formuleret som et af de helt centrale mål for dagtilbudspolitikken. Trods den kraftige udbygning af pladstallet i de sidste 20 år har efterspørgslen vedvarende oversteget kapaciteten. Prisen for at frembringe et ekstra antal pladser svarende til de nuværende ventelistetal plus de, der nødvendiggøres af stigningen i antallet af børn i de yngste aldersgrupper er blevet anslået til ca. 6 mia. kr. Selvom et sådant beløb blev fremskaffet og investeret i en udbygning af pladskapaciteten er det imidlertid tvivlsomt, om man derved kunne afskaffe ventelisterne. Erfaringen med forholdet mellem udbygning og ventelister over de sidste 20 år tilsiger som tidligere anført, at man har at gøre med en situation, hvor et øget udbud afføder en øget efterspørgsel, således at man risikerer at måtte leve med ventelister en tid endnu.

3.2.7. Virkningerne af finansieringsomlægningerne

Frem til 1976 var der i et vist omfang forskellige refusionsprocenter for kommunale udgifter til forskellige typer dagtilbud. Fra 1976 til 1987 refunderede staten 50 pct. af kommunernes nettoudgifter til dagtilbud. Sålænge staten refunderede udgifterne efter nærmere regler var der en snæver sammenhæng mellem den enkelte kommunes bestræbelser for at leve op til forpligtelsen om at sørge for det nødvendige antal pladser på daginstitutioner for børn og statens bidrag til udgifterne. Refusionen har utvivlsomt udgjort et vigtigt incitament for kommunerne til at imødekomme efterspørgselspresset gennem en udbygning af dagtilbuddene. Derfor er det særligt interessant

at følge, hvordan opgavevaretagelsen på børneområdet har udviklet siden refusionerne konverteredes til en del af de bloktilskud, der fordeles mellem kommunerne efter objektive kriterier, og som derfor fra den enkelte kommunes perspektiv ikke har nogen direkte relation til dens udgifter til dagtilbud.

Umiddelbart er det vanskeligt at påvise markante effekter af refusionens ensliggørelse og bortfald for omfanget af de kommunale aktiviteter på dagtilbudsområdet. Kurverne for udviklingen i udgifter og ressourcer udviser ikke synderlige udsving. Udbygningen fortsætter efter 1987 omend i en noget lavere takt end i den foregående periode. Efter at være steget ca. 10 pct. fra 1985-87 ligger nettoudgifterne nogenlunde på samme niveau fra 1987 til 1990, hvorefter de igen begynder at stige. Fra 1992 er stigningstakten tilmed væsentligt højere end før refusionsbortfaldet.

Det kan forekomme overraskende, at virkningerne ikke er mere markante i betragtning af, at et væsentligt argument for afskaffelsen var, at man mente, at refusionssystemet tilskyndede kommunerne til at opretholde et aktivitetsomfang og et omkostningsniveau i indsatsen, som lå væsentligt over det, de ville have, hvis de selv skulle betale.

En egentlig analyse af de mulige effekter må bevæge sig på et dybere detaljeringsniveau, end det har været muligt her. Samtidig må den arbejde med en tidshorisont, som tager højde for, at det på det konkrete plan naturligvis tager en vis tid, før ændringer i den økonomiske incitamentsstruktur kan give sig udtryk i ændringer i eksisterende og udviklinger af nye dagtilbudsformer. Det er også på dette plan, man kan indfange de eventuelle kvalitative ændringer i kommunernes dagtilbudspolitik.

Over de sidste 7-10 år er der således bl.a. som resultat af statslig informationsvirksomhed og andre bløde styringsmidler foregået en omstilling mod billigere og mere fleksible former for dagtilbud, og omstillingen har været særlig intensiv i de

sidste 4-5 år, altså efter kommunerne med refusionens bortfald fik stærkere incitamenter til at søge de mest økonomiske og effektive løsninger på efterspørgselspresset. Da der samtidig er foregået en generel udbygning, kan det være svært at iagtage dette forhold i udviklingskurven. Når pladstallet stiger i en periode, hvor nettoudgifterne er stabile, må forklaringen imidlertid være, at kommunerne hovedsageligt skaffer flere pladser gennem en bedre udnyttelse af de eksisterende ressourcer. I hvilket omfang der blot er tale om bedre tilrettelæggelse og økonomisering, eller om man opnår virkningen ved at slække væsentligt på kvaliteten er svært at afgøre uden en detaljeret analyse.

Det er naturligvis forbundet med en vis usikkerhed at bedømme virkningen af refusionsbortfaldet i 1987 ud fra alene de summerede landstal. Den meget kraftige udbygning af skolefritidsordningerne efter 1987 kan dog med det forbehold tages som udtryk for, at kommunerne efter 1987 i højere grad er motiveret for at søge mere økonomiske løsninger på dagpasningsproblemet.

En betydelig del af effekterne af finansieringsomlægningen i 1987 kunne tænkes at ytre sig som stigende forskelle mellem kommunerne i omfanget og karakteren af de kommunale dagtilbud, idet det nu principielt står kommunerne frit for at anvende pengene til andre formål.

For så vidt som variationerne i kommunernes serviceniveau skulle være blevet større efter refusionens bortfald, således at de i højere grad afspejler de politiske og økonomiske prioriteringer i kommunalbestyrelserne, og visse kommuner derved med tiden måske skulle komme væsentligt under, hvad der landspolitisk betragtes som antagelig standard, kunne man her finde et argument for at indføre aktivitetsbestemte tilskud.

En sådan udvikling synes imidlertid ikke at være foregået. Forskellene i dækningsgrader og serviceniveau er tilsyneladende under stadig indsnævring og den væsentligste faktor heri

synes at være, at udbygningstakten nu er stærkest i de kommuner, som tidligere har haft en undergennemsnitlig dækning.

Det har dog ikke i nærværende sammenhæng været muligt at verificere dette indtryk gennem en systematisk analyse af variationerne i kommunernes serviceniveau over den periode, der er gået, siden refusionerne blev ophævet.

Kapitel 4.

Aktivitetsbestemte tilskud

4.0. Sammenfatning

Den nuværende diskussion om aktivitetsbestemte tilskud hænger bl.a. sammen med, at der i nogle sammenhænge er blevet sat spørgsmålstegn ved, om kommunernes dispositioner helt ligger i forlængelse af den politik, Folketinget ønsker ført.

Diskussionen har bl.a. været rejst i forhold til kommunernes aktivitetsudvidelse på ældreområdet og udviklingen på børnepasningsområdet.

Hovedmålsætningen for det eksisterende tilskuds- og udligningssystem har været, at de enkelte kommuner og amter får mere lige økonomiske vilkår til selv at fastsætte det serviceniveau og dermed den skatteprocent, som lokalområdet ønsker. Tilskuds- og udligningssystemet er i den forbindelse neutralt overfor, hvorledes kommunerne tilrettelægger opgavevaretagelsen eller prioriterer imellem de forskellige områder.

I en drøftelse af formålet og behovet for aktivitetsbestemte tilskud må det tages i betragtning, at der eksisterer en række andre styringsmidler. Først og fremmest lovgivning som dog, hvis der bliver tale om en detaljeret regulering, vil kunne hæmme en fleksibel opgavevaretagelse og lokal prioritering. Endvidere har der været anvendt krav til den kommunale planlægning, aftaler mellem regeringen og de kommunale parter om udviklingen på bestemte områder, samt anvendelsen af lånepuljer mv. Endelig findes der "bløde" styringsmidler i form af henvendelser, henstillinger og dialog mellem centrale og lokale myndigheder samt informationsvirksomhed i forhold til den lokale befolkning og politikere til sikring af gennemskueligheden og sammenligneligheden af servicetilbuddene for såvel den lokale befolkning som politikere.

Aktivitetsbestemte tilskud har været anvendt som bred betegnelse for nye tilskudsformer til kommunerne, hvor der i tilskudsfastsættelsen ligger en økonomisk .tilskyndelse til en bestemt udgiftsmæssig prioritering i den kommunale sektor. Dette

kan være en udvidelse af aktiviteteten på et givent område eller en bestemt tilrettelæggelse af opgaverne.

Ideen med aktivitetsbestemte tilskud er både, at der skal være en umiddelbar sammenhæng mellem tilskuddets størrelse og aktivitetens omfang, og at tilskuddet alene skal gives til "aktiviteten" målt i ydelser (f.eks. antal passede børn), og således ikke til ressourceforbruget. Arbejdsgruppen har dog fremhævet, at der udover disse egentlige aktivitetsbestemte tilskud også eksisterer en række andre finansieringsmuligheder og modeller, som kan påvirke aktiviteten. Også disse modeller er belyst.

Som nævnt eksisterer der også andre styringsmuligheder, som må tages i betragtning.

De mulige tilskyndelseseffekter, der tilsigtes ved ændringer i finansieringssystemet skal endvidere sammenholdes med de formål, herunder neutralitet i forhold til opgavevaretagelsen og udgiftsstyringen, som nærmere er beskrevet i kapitel 1.

I det følgende er forskellige muligheder og modeller, som arbejdsgruppen har overvejet - men ikke nødvendigvis kan anbefale - kort opridset.

Der er for det første set på visse ændringer, som bevarer det gældende tilskuds- og udligningssystem ("Betingede bloktilskud" og "Øget udligning af udgiftsbehov / fremadrettet **vægt**justering"). Dernæst på "Ydelsesafhængige tilskudskriterier (i udligningssammenhæng - udgiftsbehovskriterier)" og "Præmiering af nedbringelse af ventelister", som ligger i umiddelbar forlængelse af ideen i aktivitetsbestemte tilskud. Endelig ses der på nogle muligheder for anvendelse af refusionsordninger.

Arbejdsgruppen har overvejet forskellige former for **"betingede bloktilskud" (med sanktioner),** hvor ydelsen af tilskuddene, eventuelt som led i de kommunaløkonomiske forhandlinger, gøres afhængig af, at visse nærmere bestemte betingelser efterfølgende bliver opfyldt. Ydelsen af tilskuddet skulle bero på, om

det ved regnskabsaflæggelsen eller særlige undersøgelser kunne godtgøres, at betingelserne var opfyldt. Arbejdsgruppen har i øvrigt noteret sig, at der allerede i dag anvendes "betingede bloktilskud" uden sanktioner, nemlig hvor der i forbindelse med forøgelser af de samlede bloktilskud fra regeringen og Folketinget er tilkendegivet, at der ønskes en bestemt prioritering. I vurderingen af modellen "med sanktioner" bemærkes, at hovedprincipperne i det nuværende tilskuds- og udligningssystem fastholdes, samtidig med at statens ønske om en øget aktivitet manifesteres. En ulempe vil være, at der bliver en væsentlig forsinkelse i sanktionen. Da der ikke er tale om en kommunespecifik sanktion, kan det indvendes, at der ikke gives egentlige økonomiske incitamenter til den enkelte kommune i retning af en ændret adfærd.

Arbejdsgruppen har endvidere set på en **øget udligning af forskellene i kommunernes udgiftsbehov / en fremadrettet vægtjustering.** Denne model indebærer som den foregående model ikke et brud med principperne i det gældende finansieringssystem. I vurderingen bemærkes, at en forøgelse af udligningen vil hjælpe de kommuner, der med et generelt højt udgiftsbehov har forholdsvis mange ældre/børn. Da udligningen er mellemkommunal, vil gevinster for disse kommuner modsvares af tab hos kommuner med mindre udgiftsbehov. En fremadrettet vægtjustering betyder, at der hurtigere tages de udligningsmæssige konsekvenser ved vækst i et udgiftsområde. En øget udligning af udgiftsbehov og en fremadrettet vægtjustering rummer dog ikke nogen garanti for, at kommunernes prioritering påvirkes i en bestemt retning. De **byrdefordelingsmæssige** virkninger af et højere udligningsniveau er belyst.

Ved **ydelsesafhængige tilskudskriterier (eller i en udligningssammenhæng - udgiftsbehovskriterier)** gives tilskuddet til den mængdemæssige aktivitet, og forøges således også ved en udvidelse af denne. Derimod gives der ikke tilskud til forøgelse af udgiften pr. ydelse (standard). Tilskuddet ydes med andre ord ved en udvidelse af aktiviteten målt ved en gennemsnitlig omkostning pr. plads/ydelse. Et sådant ydelsesafhængigt til-

skud kunne enten gives direkte fra staten, eventuelt samtidig med at udligningssystemet blev tilpasset det mindre udgiftsbehov på det pågældende område, eller de eksisterende objektive udgiftsbehovskriterier i udligningssystemet kunne erstattes af "ydelsesafhængige" kriterier. Arbejdsgruppen har alene set på den sidstnævnte model. Omstillingen indenfor ældreområdet, hvor kommunerne har tilrettelagt opgavevaretagelsen på vidt forskellige måder betyder imidlertid, at en opgørelse af "aktivitet" ud fra de fysiske ydelser næppe kan foretages på en meningsfuld måde, bl.a. på grund af et sammenvejningsproblem mellem de enkelte ydelser. Alternativt kan ressourcemålet personaleforbrug overvejes anvendt som tildelingskriterium. I en vurdering konstateres dog, at anvendelsen af personaleforbruget som "aktivitetsmål" næppe heller vil kunne anbefales. I hvert fald må der tages i betragtning at kommunerne i forskelligt omfang benytter sig af fremmede tjenesteydelser / benyttelse af pladser hos andre kommunale myndigheder. På børneområdet vil det være mere nærliggende at se på antal dagpasningspladser i institutioner, dagpleje eller private pasningsordninger. I vurderingen bemærkes, at det herved undgås, at "serviceniveauet" forstået som personalenormering pr. barn indgår i opgørelsen. Modellen vil bl.a. kunne kritiseres for, at den begunstiger de kommuner, der har en høj dækningsgrad over for kommuner med en lav dækningsgrad. Desuden vil de kommuner, hvor en stor del af forældrene har valgt at klare børnepasningen selv, komme til at betale til kommuner med en højere dækningsgrad. Endvidere vil modellen indebære en omdefinering af "serviceniveauet", således som det hidtil er opfattet i udligningssystemet. De byrdefordelingsmæssige forskydninger er belyst.

Debatten om aktivitetsbestemte tilskud er bl.a. opstået som en reaktion på **ventelisterne** til pasningstilbud. Det kunne derfor synes nærliggende at sætte direkte ind over for en nedbringelse af disse ventelister ved at præmiere en nedbringelse heraf. Der må dog i givet fald etableres en pålidelig statistik for den gennemsnitlige ventetid for f.eks. en daginstitutionsplads eller en plejehjemsplads, hvilket i praksis er pro-

blematisk. I vurderingen bemærkes, at metoden indebærer, at der ikke bliver diskrimineret over for de kommuner, som på grund af manglende efterspørgsel har et lavt udbud af pladser. Nedbringelse af ventelister vil dog erfaringsmæssigt i sig selv øge efterspørgslen. En præmiering kan muligvis føre til øgede personalenormeringer, idet der bliver betalt for nedbringelse af ventelisten af andre end kommunen/institutionen. Endelig vil en præmiering kunne virke uretfærdigt i forhold til de kommuner, der allerede har nedbragt ventelisterne.

Arbejdsgruppen har vurderet genindførelse af statslige **refusioner** på børne- og ældreområdet. Refusioner er et eksempel på en ændring i finansieringssystemet, som indebærer en aktivitetstilskyndelse, men ikke umiddelbart svarer til ideen i aktivitetsbestemte tilskud, idet refusioner gives til hele udgiftsniveauet. I vurderingen bemærkes, at en delvis statsrefusion formentligt vil have en tydelig virkning på den kommunale prioritering. En refusion vil betyde, at de absolutte forskelle i omkostninger mellem forskellige foranstaltninger i nogen grad tilsløres, men de relative omkostningsforhold vil dog blive bevaret med en ensartet refusion. Alt i alt er det tidligere refusionssystem sat i forbindelse med en standardvækst, idet tilskyndelsen til at vælge den økonomisk mest hensigtsmæssige opgavevaretagelse mindskes. Udligningsbehovet imellem kommunerne vil isoleret set mindskes. Endvidere vil refusionerne, jf. tidligere erfaringer, især tilfalde de velhavende kommuner, der har haft råd til et højt udgiftsniveau, hvorfor skat/serviceforskellene mellem kommunerne udvides.

Tilsvarende kan der opstilles forskellige modeller, der indebærer en **"knækket refusionssats".** Refusionsprocenten fastsættes så kommuner, der anvender mindre end en fastsat grænse, vil få en højere refusion af driftsudgifterne. Dette betyder, at kommunen relativt billigt kan øge udgiftsniveauet til grænsebeløbet, idet der for de lavere dækningsgrader er tale om en høj refusionsprocent. Øges udgiftsniveauet over den fastsatte grænseværdi, får kommunen alene den lavere refusion. I vurderingen af en modellen med "knækket" refusion formodes modellen

at være et redskab til at sikre en udjævning af kommunernes serviceniveau. Virkningen vil dog afhænge af, hvorledes "tærskler" opfattes i kommunerne: som et minimum, der skal opfyldes, eller som et niveau, der bør tilstræbes. Kommuner der har et lavt udgiftsniveau vil endvidere i praksis ikke altid have et større udækket behov - eller dårligere serviceniveau. Endvidere vil der som for den foregående model kunne være mindre tilskyndelse til at vælge den økonomisk mest hensigtsmæssige opgavevaretagelse. Det vil endelig udgøre en selvstændig problematik at fastsætte "knækket" i refusionsskalaen.

Hvis der politisk er ønske om en hurtig udvidelse af udgiftsniveauet på et bestemt sektorområde, kunne man forestille sig en tidabegrænset **refusion** i f.eks. 2 år på et givet område eventuelt alene til aktivitetsudvidelser. Således var der i perioden 1978-80 en midlertidig ekstrarefusion på hjemmehjælpsområdet. I vurderingen bemærkes, at den øgede refusion for udvidelse af hjemmehjælpen, i perioden 1978-80 formentlig bevirkede, at aktiviteten blev øget som følge af ordningen, men at der til dels var tale om, at en i øvrigt planlagt omstilling blev fremrykket. Herudover tyder erfaringer fra andre midlertidige finansieringsordninger på, at kommunerne kan være tilbageholdende med at udvide aktiviteten, hvis der alene er tale om en midlertidig finansiering. Endvidere tages der ikke hensyn til, at nogle kommuner allerede har nedbragt ventelisterne.

Selve finansieringen af de forskellige "aktivitetsbestemte tilskud" vil kunne tilrettelægges på flere måder, men spørgsmålet er dog ikke systematisk analyseret. Finansieringen vil være et væsentligt element i tilrettelæggelsen af eventuelle aktivitetsbestemte tilskud. Ønskes der således en samlet forøgelse af aktiviteten i den kommunale sektor uden kommunale skattestigninger, må der tilføres finansiering udefra. Hvis den statslige finansiering skal ske inden for givne tilskudsrammer, vil en aktivitetsudvidelse inden for ét sektorområde enten skulle finansieres ved besparelser på andre sektorområder, eller øgede kommunale skatter. Spørgsmålet om finansi-

»

ering vil således bero på de årlige kommunaløkonomiske forhandlinger.

Arbejdsgruppen har ikke drøftet effekten på den enkelte kommunes økonomi, herunder virkningen på skatteprocent eller udgiftsprioritering. Aktivitetsbestemte tilskud vil have byrdefordelingsmæssige konsekvenser (amts)kommunerne imellem - med deraf følgende virkninger på skatteprocenterne.

Arbejdsgruppen har endelig drøftet de praktiske og statistiske problemer vedrørende opgørelse af eventuelle aktivitetsbestemte tilskud.

Der må generelt stilles forholdsvis store krav til pålideligheden af de fordelingskriterier, der anvendes i et tilskudssystem, hvor der flyttes store beløb mellem staten og kommunerne eller mellem kommunerne indbyrdes. De rent statistiske og praktiske muligheder for at opgøfe kommunernes aktivitet og behov må således tillægges en væsentlig rolle. Det må i den forbindelse tages i betragtning, at kommunerne i dag tilrettelægger f.eks. tilbuddende på børneområdet og - ikke mindst - ældreområdet på meget forskellige og individuelle måder. Det vil således ofte være svært at sammenligne kommunernes reelle serviceniveau eller aktivitet ud fra den eksisterende statistik.

Det kunne endvidere overvejes at igangsætte udvikling af en række sammensatte og kvalitative nøgleindikatorer for den kommunale service til brug for dialogen mellem kommunerne og staten om tilrettelæggelsen af ældreservicen fremover.

Endelig er omtalt problematikken omkring fastsættelsen af "tærskler" eller minimumsniveauer/grænser, med udgangspunkt i forholdene på ældreområdet. Ud over den betydning selve aldersfordelingen i kommunenen vil have for "plejetyngden" af en ældrebefolkning, bør der - ideelt set - også tages hensyn til de sociale forhold i kommunen og eventuelt andre lokale forhold, som er uden for kommunens kontrol.

4.1. Den aktuelle baggrund for diskussionen

Som det er fremgået af kapitel 1, er bestræbelserne siden midten af 1960erne gået i retning af afskaffelse af statslige refusioner og indførelse af generelle tilskud. Hovedmålsætningen har bl.a. været at sikre det kommunale selvstyre, neutralitet mellem tilgrænsende offentlige ydelser, øge økonomiseringen i opgavevaretagelsen, mindske "kassetænkningen" og give større budgetsikkerhed.

Den nuværende diskussion om aktivitetsbestemte tilskud hænger bl.a. sammen med, at der i nogle sammenhænge er blevet sat spørgsmålstegn ved, om kommunernes dispositioner helt ligger i forlængelse af den politik, Folketinget ønsker ført.

Efter aftale med de primærkommunale parter blev primærkommunernes bloktilskud fra 1991 øget med 280 mill. kr. vedrørende en øget indsats på ældreområdet. Politisk blev der sat spørgsmålstegn ved, om kommunerne fuldt ud har anvendt dette beløb i overensstemmelse med Folketingets tilkendegivelser. Efterfølgende har en arbejdsgruppe under Socialministeriet foretaget en nærmere analyse af udviklingen i kommunernes ældreudgifter, hvoraf det fremgår, at de kommunale ældreudgifter fra budget 1992 til budget 1993 er øget med ca. 640 mio. kr., hvilket altså ligger væsentligt over tilskudsforøgelen(1) . Under Folketingets debat om "borgernes rettigheder" (forslag til folketingsbeslutning B 45) i februar 1992 har der været rejst spørgsmålet, om det nuværende finansieringssystem sikrer den nødvendige service på børne- og ældreområdet - om systemet sikrer en samlet omkostningsbetragtning for stat, amt og kommuner. Endvidere er der i forslag til folketingsbeslutning om børnepasningsgaranti og afvikling af ventelister til daginstitutioner (B 39 11. december 1991) stillet forslag om indførelse af et aktivitetsbestemt tilskud - tilskud pr. passet

(1) Rapport fra embedsmandsgruppen til undersøgelse af udgiftsafgrænsningen på ældreområdet, Socialministieriet november 1992.

barn - til kommunerne. På bl.a. denne baggrund blev der under Folketingets behandling af Indenrigsministeriets lovforslag L 202 (om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud) i foråret 1992 rejst spørgsmålet om ændring af tilskuds- og udligningssystemet således, at tilskuddet på børne- og ældreområdet gives som et aktivitetsafhængigt tilskud. I et svar til Folketingets Kommunaludvalg den 28. februar 1992 angav den daværende indenrigsminister, at det ikke var regeringens politik at genindføre refusioner, og dermed bryde med den udvikling, der er foregået de seneste 20 år, men at indenrigsministeren ville anmode Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg om at underkaste denne problemstilling samt spørgsmålet om forenkling af udligningssystemet en nærmere analyse. I regeringsgrundlaget fra januar 1993 indgår det, at der på det sociale og sundhedsmæssige område skal sikres borgerne visse minimumsrettigheder. I regeringens tiltrædelseserklæring indgår det endvidere, at regeringen ved forhandlinger med kommunerne vil "tage udgangspunkt i, at der ydes en service, som svarer til minimumsrettighederne. Et nyt forenklet kommunalt udligningssystem kan give en økonomisk tilskyndelse i den forbindelse".

4.2. Formålet med aktivltetsbestemte tilskud.

Målsætningen med aktivitetsbestemte tilskud er at give en økonomisk tilskyndelse til en bestemt udgiftsmæssig prioritering i den kommunale sektor. Diskussionen om aktivitetsbestemte tilskud må imidlertid ses på baggrund af det gældende finansieringssystem for primær- og amtskommuner samt de øvrige styringsmidler i forhold til den kommunale aktivitet.

Som det er fremgået af de tidligere kapitler har ideen **i det** eksisterende tilskuds- og udligningssystem været, at de enkelte kommuner og amter fik mere lige økonomiske **vilkår til selv** at fastsætte et serviceniveau, som ville afspejle sig **i** skatteprocenten. Staten bidrager i den forbindelse **med** et **udlig**ningsneutralt statstilskud (jf. kapitel 5), og vedligeholdelse af et udligningssystem, som i sin udformning er neutralt **med**

hensyn til kommunens prioritering af de enkelte udgiftsområder. Filosofien bagved dette finansieringssystem har for det første været, at prioriteringen bedst foregik lokalt og så vidt muligt uden at staten via selve finansieringssystemet påvirkede de omkostninger, som kommunen eller amtet skulle tage beslutning på basis af. For det andet har staten herved kunnet sikre, at den ikke ud over de af Folketinget ved finansloven besluttede tilskud blev inddraget i eksempelvis en aktivitetsudvidelse, som blev besluttet på det kommunale niveau. Omlægningen af de lovbundne refusioner til generelle tilskud har således medvirket til den statslige udgiftsstyring.

Styrkelsen af det generelle tilskudssystem i 80'erne - med omlægningen fra refusion i 1984, 1987 og senest i 1992 - må vurderes at være en væsentlig forklaring på den kontrollerede udgiftsudvikling i kommunerne og i statens udgifter til kommunerne.

Når staten og Folketinget har ønsket, at en bestemt prioritering skulle slå igennem i den kommunale sektor, har der -fremfor at benytte det generelle finansieringssystem - været anvendt lovgivning. Via lovgivningen er der således stillet en række kvantitative og kvalitative krav til opgavevaretagelsen. Det har dog på den anden side været kendetegnende, at man inden for lovens rammer har ønsket, at der skulle være plads til, at den enkelte lokale enhed kunne vælge sit serviceniveau og netop den konkrete opgaveløsning, som passede bedst til de lokale forhold. En meget tæt regulering ville således hæmme en fleksibel opgavevaretagelse og lokal prioritering.

Ved siden af lovgivning som styringsmiddel har der også - især i 1970'erne og den første del af 1980'erne - været anvendt krav til den kommunale planlægning som styringsmiddel - f.eks de sociale udbygningsplaner. Endvidere har aftaler mellem regeringen og de kommunale parter af staten været benyttet til at påvirke den kommunale indsats. I den forbindelse kan der også peges på de undtagelser fra de generelle lånebegrænsnin-

ger, som - bl.a. som led i aftaler mellem regeringen og de kommunale parter - er gennemført ved oprettelsen af en række lånepuljer, især på det primærkommunale område.

Der bør også nævnes de "bløde" - men erfaringsmæssigt ganske virkningsfulde - styringsmidler i form af en bred vifte af forskellige former for henvendelser og information. I kapitel 3 er bl.a. fremhævet mange års dialog mellem kommunale og centrale myndigheder. Man kan envidere nævne de kommunale organisationers publikationsvirksomhed, information, nøgletal fra Socialministeriet og Indenrigsministeriet m.fl., som tjener til et at øge gennemskueligheden og sammenligneligheden inden for forskellige udgiftsområder, såvel for (amts)kommunale politikere og folketingsmedlemmer, som for befolkningen i de enkelte kommuner.

Jf. beskrivelsen af udviklingen på ældreområdet i kapitel 3 må det konstateres, at ovennævnte "bløde styringsinstrumenter" i stor udstrækning har virket efter hensigten.

Aktivitetsbestemte tilskud skal ses som et supplement eller et alternativ til disse allerede eksisterende styringsmidler, hvor der via finansieringssystemet kan søges en tilskyndelse til en bestemt aktivitet.

Aktivitetsbestemte tilskud er en fællesbetegnelse for tilskudsformer, hvor der i tilskudsudformningen ligger en form for tilskyndelse til en bestemt aktivitetsmæssig prioritering. Dette kan være øget aktivitet på et bestemt sektorområde, men kan også vedrøre en anden tilrettelæggelse af servicen. Eksempelvis var der i perioden 1978-80 en særlig høj refusion på stigning i udgifterne til hjemmehjælp, bl.a. motiveret i ønsket om at støtte omstillingen fra plejehjem til indsats i egen bolig (jf. også kapitel 3).

Benævnelsen "aktivitetsbestemte" tilskud markerer, at det er mængden eller det fysiske omfang af de kommunale ydelser, der ønskes påvirket, i modsætning til en ren forøgelse af udgif-

terne målt i kroner. Tilskuddet ydes som et standardomkostningsbidrag til den pågældende aktivitet. Selv om det er aktiviteten målt i fysiske enheder, som er målet med aktivitetsbestemte tilskud, er forøgelse af udgifterne dog selvsagt også en metode, som i større eller mindre omfang vil indebære den ønskede aktivitetsforøgelse (jf. visse af de nedenfor beskrevne modeller).

Aktivitetsbestemte tilskud på særlige områder er som sådan ikke ukendte i den kommunale finansiering, selv om det generelle finansieringssystem ikke indeholder sådanne tilskud. I kapitel 3 er således nævnt nogle eksempler på sådanne tilskud, der har været gældende tidligere. Desuden eksisterer der inden for beskæftigelsesområdet en række tilskudsordninger, som uanset deres beskæftigelsesmæssige baggrund er beslægtede med egentlige aktivitetsbestemte tilskud. Således ydes der inden for lov om kommunal beskæftigelsesindsats tilskud til beskæftigelse af kontanthjælpsmodtagere, og det er fornylig vedtaget, at der ydes tilskud til oprettelse af lære- og praktikpladser i den offentlige og den private sektor. Der kan også peges på den gældende lov om genoptræningsstøtte ved ansættelse af langtidsledige, samt den tidsbegrænsede ordning til beskæftigelse af ledige på ældreområdet og området for dagpasning af børn. Den sidstnævnte ordning har kun i beskedent omfang været benyttet af kommunerne, hvilket muligvis kan henføres til ordningens midlertidige karakter.

Aktivitetsbestemte tilskud uden for beskæftigelsesforanstaltningerne vil derimod repræsentere en ændring i det gældende princip om, at der normalt ikke via finansieringssystemet gives tilskyndelse til en bestemt aktivitet. Aktivitetsbestemte tilskud skal i den forbindelse ses som et styrings- /tilskyndelsesmiddel, hvor der ikke ønskes eller er mulighed for at benytte egentlige lovkrav, og hvor de "blødere" styringsformer i form af aftaler eller information ikke findes tilfredsstillende efter statens opfattelse.

De ovennævnte særtilskud er karakteriseret ved, at de er indført på et forholdsvist afgrænset område og med et forholdsvist klart sigte, og måske for en tidsbegrænset periode. Som sådant kan særtilskud være et effektivt statsligt redskab til at påvirke den kommunale prioritering på et givet område, men en væsentlig udvidelse af omfanget af særtilskud vil selvfølgelig bryde med princippet i det gældende kommunale finansieringssystem om, at den kommunale finansiering ikke skal påvirke kommunernes prioritering på de enkelte områder.

4.3 Modeller for tilskud og udligning

I det følgende er der vist en skematisk oversigt over forskellige tilskudssystemer, opdelt efter hvilken handlefrihed tilskudstypen giver kommunerne.

På den ene side sondres mellem tilskud, som kommunerne kan anvende frit, og tilskud, der er bundet til anvendelse indenfor et bestemt område, der er mere eller mindre snævert defineret.

På den anden side sondres mellem tilskud der beregnes ud fra objektive forhold i kommuner - dvs. uafhængigt af hvilken indsats kommunen rent faktisk gør, og tilskud der er bundet op på kommunens faktiske aktivitet eller udgifter.

Figur 4.1. Oversigt over forskellige tilskudstyper

	Tilskuddet kan anvendes frit (Generelt tilskud)	Tilskuddet er bundet til bestemte formål
Tilskuddet beregnes ud fra upåvirkelige forhold i kommunen	Generelle tilskud	Særtilskud
Tilskuddet beregnes ud fra kommunens udgiftsniveau / aktivitet		To typer : 1) **Refusion** (efter **de** faktiske omkostninger) 2) **Aktivitetsbestemte tilskud** (efter standard omkostning eller mængde)

Der er i ovenstående figur sondret imellem refusion og aktivitetsbestemte tilskud - ud fra om tilskuddet ydes i forhold til de faktiske omkostninger eller i forhold til standardomkostning. Ved en egentlig refusion ydes der således både tilskud til den del af udgifterne der vedrører en øget dækning - flere antal pladser, og den del der eventuelt vedrører udgifter pr. plads - højere udgiftsniveau. Ideen bag aktivitetsbestemte tilskud er, jf. også foregående afsnit, at der alene skal ydes dækning for de merudgifter, der skyldes en højere aktivitet - højere dækning. Imidlertid vil man på mange områder være i den situation, at der ikke kan opstilles ét dækkende mål for aktiviteten, hvorfor man falder tilbage på at måle aktiviteten ud fra udgifterne, hvilket er ensbetydende med, at en aktivitetspåvirkning måtte foregå via refusioner. Begge typer af mulige ændringer i finansieringssystemet er taget op i det følgende.

4.4. Aktlvltetabestemte tilskud.

Opgørelse af aktivitet ?

For alle former for "aktivitetsbestemte tilskud" gælder, at opgørelsen af aktivitet langt fra er noget entydigt begreb, idet der bl.a. må tages stilling til udgangspunktet for opgørelsen af aktivitet og selve målingen. Tilsvarende kan **det** diskuteres, om aktivitet skal vedrøre den enkelte kommunes dispositioner eller kommunerne set under ét.

Udgangspunktet for målingen af aktiviteten kan fastsættes som den gennemsnitlige aktivitet i hele landet, kommunens hidtidige aktivitet eller på anden måde. Der vil således kunne være tale om, at man ser på

kommunens nuværende aktivitetsniveau

om kommunen har et højere /lavere aktivitetsniveau end gennemsnittet i hele landet

en "behovsopgørelse", således at der ses på om kommunen har et stort (udækket) behov.

I det indgåede aktiveringsforlig i maj 1992 var der eksempelvis indeholdt et løntilskud til 'kommuner» som øgede servicen - målt ved merbeskæftigelsen - på hjemmehjælps- og daginstitutionsområdet, i forhold til kommunens nuværende aktivitetsniveau. I den tidligere omtalte diskussion om aktivitetsbestemte tilskud har der også været stillet forslag om særligt tilskud til kommuner med høj dækningsgrad på et bestemt område i forhold til gennemsnittet, eller en særlig præmiering af kommuner, der har nedbragt ventelister mv. Aktiviteten kan i alt fald teoretisk også ses i forhold til **behovet** på et givet område. Opgørelsen skulle f.eks. dække det udækkede behov, f.eks. i form af venteliste. Her vil der dog være en række kvalitative og datamæssige problemer med at opgøre ventelisten, jf. nedenfor.

Målingen vedrører spørgsmålet om, hvilken enhed aktivitet skal opgøres i - i pengeforbrug, personaleforbrug, ydelser eller på anden måde. Den kommunale aktivitet på et bestemt område - f.eks. ældreområdet - kan således bl.a. måles ud fra kommunernes faktiske regnskabsforbrug, ud fra personaleforbruget eller ud fra de præsterede ydelser såsom antal plejehjemspladser, antal hjemmehjælpsmodtagere, antal passede børn osv.

Som allerede nævnt sigter aktivitetsbestemte tilskud primært til det mængdemæssige eller ydelsesmæssige omfang af kommunernes dispositioner. Aktiviteten kan således måles ud fra de præsterede ydelser (plejehjemspladser, dagpasningspladser etc.). En sådan opgørelse indebærer, at en kommune, der f. eks. har en forholdsvis høj udgift pr. børnehaveplads alene vil få udmålt tilskuddet efter den landsgennemsnitlige udgift pr. plads, og altså uden hensyntagen til det højere serviceniveau pr. plads.

Falder man, i mangel af et egentligt ydelsesbegreb, tilbage på at måle aktiviteten alene ud fra pengeforbruget (ressourceforbruget), vil der blive tale om et tilskud, der dækker udgifterne uanset om merudgifterne skyldes en større dækning (mængdemæssig omfang) eller en højere udgift pr. ydelsesplads **(stan-**

dard). Herved er der reelt tale om en refusionsordning, hvor staten indenfor visse grænser refunderer en vis procentdel af kommunens udgifter.

4.5. Overvejelser om aktlvitetsbestemte tilskud og øvrige aktivltetspàvlrkende flnansieringssystemer.

I det følgende er der mere konkret skitseret nogle forskellige former for aktivitetsbestemte tilskud og øvrige aktivitetspåvirkende ændringer i finanseringssystemet, idet arbejdsgruppen, jf. kommissoriet, særligt har set på børne- og ældreområdet. De forskellige former for aktivitetsbestemte tilskud vil dog principielt også kunne vurderes i forhold til andre kommunale områder.

Som det vil fremgå, vil en række af finansieringsændringerne principielt lige så vel kunne gennemføres på ældreområdet som på børneområdet. For nogle modeller gælder dog, at de alene egner sig for ét af områderne. Først og fremmest betyder mangfoldigheden af servicetilbud og de statistiske vanskeligheder ved at opgøre mængden af disse tilbud, at visse typer af aktivitetsbestemte tilskud på forhånd må fravælges på ældreområdet.

Den praktiske og tekniske opgørelse af aktivitetsbestemte tilskud rummer for hovedparten af modellernes vedkommende betydelige vanskeligheder. Af hensyn til overskueligheden er der i den følgende fremstilling af de forskellige modeller og muligheder primært set på de styringsmæssige fordele og ulemper. Med hensyn til finansieringssiden henvises til afsnit 4.6, i hvilken forbindelse bemærkes, at arbejdsgruppen ikke har opstillet alternative finansieringsmodeller.

Problemer med hensyn til tilgængelighed af data, kvaliteten af de eksisterende opgørelser, den tidsmæssige opgørelse og udbetaling, kontrolforanstaltninger mv. vil således først blive berørt efterfølgende i afsnit 4.7. Disse rent praktiske muligheder for at foretage en korrekt og acceptabel opgørelse af tilskudsbeløbene må imidlertid også tillægges en afgørende vægt i vurderingen af de forskellige modeller.

Inden gennemgangen af de enkelte muligheder skal det erindres, at de aktivitetsafhængige tilskud som udgangspunkt bør være karakteriseret af

- at de alene gives tilskud til mængden/ydelsen, dvs. ikke til udgiften,
- at der er en umiddelbar sammenhæng mellem tilskuddets størrelse og aktivitetens omfang.

Disse krav er dog kun tilgodeset i nogle af de nedenfor beskrevne muligheder, nemlig ydelsesafhængige tilskudskriterier (afsnit **4.5.3.).** I afsnit 4.5.1 og 4.5.2. er beskrevet overvejelserne om ændringer inden for det generelle tilskuds- og udligningssystem. Endelig er der i afsnit 4.5.5, 4.5.6. og 4.5.7 overvejet anvendelse af refusioner i forskellige udformninger.

4.5.1, "Betingede bloktilskud".

Siden indførelsen af de generelle tilskud til kommuner og amtskommuner har det været et grundlæggende princip, at de generelle tilskud (bloktilskud) udbetales til den enkelte kommuner eller amtskommune uden betingelser for den faktiske anvendelse af midlerne.

"Betingede bloktilskud" (uden sanktioner).

I forbindelse med fastsættelsen bloktilskudspuljernes størrelse kan der ske en tilkendegivelse fra regering og Folketing af, at der ønskes en bestemt prioritering i den kommunale eller amtskommunale sektor. Således har Folketinget i flere tilfælde udtrykkeligt signaleret, at man ønskede, at en forøgelse af de samlede tilskud blev anvendt til et bestemt område. Forhøjelsen i 1991 af bloktilskuddet med 280 mio. kr. til ældreområdet er et eksempel herpå, jf. afsnit 4.1. Arbejdsgruppen skal pege på, at dette er en allerede eksisterende metode til påvirkning af aktiviten.

"Betingede bloktilskud" (med sanktioner).

Som mellemform mellem generelle tilskud og egentlig øremærkede tilskud kan overvejes "betingede bloktilskud", hvor udbetalingen af et tilskud til et bestemt aktivitetsområde, eventuelt som led i de kommunaløkonomiske forhandlinger, gøres afhængig af, at visse nærmere bestemte betingelser efterfølgende bliver opfyldt. Eksempelvis kunne en tilskudsforøgelse vedrørende ældreområdet i det kommende års tilskud gøres betinget af, at kommunerne set under ét rent faktisk udvider ældreservicen indenfor nogle specificerede områder. Sanktionen skulle så være, at regeringen efterfølgende - i situationer hvor de stillede betingelser ikke er opfyldt - reducerede tilskuddet, eller eventuelt greb til en mere detaljeret styring af den kommunale aktivitet. Sanktionens anvendelse skulle bero på, om det ved regnskabsaflæggelsen eller særlige undersøgelser kunne godtgøres, at betingelserne var opfyldt.

Ovenstående model vedrører kommunerne under ét, men modellen ville teoretisk også kunne udformes med "sanktioner" opgjort efter den enkelte kommunes aktivitet.

Arbejdsgruppens vurdering;

Hovedprincipperne i de nuværende generelle tilskudssystem fastholdes, samtidig med at staten vil kunne manifestere ønsket om en udvidet aktivitet. Systemet påvirker heller ikke kommunernes valg af alternative foranstaltninger.

Det vil dog være et problem, at "aftalens" overholdelse først kan konstateres de følgende år. Fra der træffes beslutning om udvidelse af det kommende års tilskud til, at det kan konstateres, om aftalen er overholdt, vil der gå op imod 2 år, hvilket kan gøre modellen mindre egnet til en politisk styring. Modellen har den fordel, at udbygningen kan foregå i de kommuner, hvor der er et udbygningsbehov, samtidig med at kommuner med faldende behov ikke får en økonomisk tilskyndelse til at udvide aktiviteten på det konkrete område.

Systemet vil dermed kunne blive opfattet som virkende tilfældigt og uretfærdig af de kommuner, der har budgetteret med en aktivitetsudvidelse, men hvor tilskuddet ikke kommer til udbetaling, såfremt kommunerne set under ét ikke opfylder betingelserne. Det kan således indvendes, at denne model ikke giver egentlige økonomiske incitamenter til den enkelte kommune i retning af en bestemt adfærd, hvilket imidlertid er en konsekvens af, at den eventuelle beskæring vil ske i det generelle tilskud. En sådan situation vil kunne rejse krav om, at opgørelsen af "tilskudsnedsættelsen" foretages specifikt for den enkelte kommune. En sådan opgørelse på kommuneniveau vil imidlertid rumme en række opgørelsesmæssige problemer - skal der eksempelvis tages hensyn til, om kommunen har et faldende udgiftsbehov på området, specielle konteringsforhold osv.

4.5.2. Øget udligningsniveau i udgiftsbehovsudligningen/fremadrettet vægtjustering

I den primærkommunale udligning af udgiftsbehov er udligningsniveauet i landsudligningen fastsat til 35 pct., mens der i hovedstadsområdet udlignes 60 pct.

Udligningen af udgiftsbehov foregår på basis af objektive kriterier, hvilket først og fremmest vil sige befolkningsmæssige forhold. I opgørelsen af kommunens udgiftsbehov ligger der ingen direkte "normering" af, hvad kommunens udgiftsniveau bør være på de enkelte områder.

Det forhold, at der ikke udlignes 100 pct., betyder, at en kommune med f.eks. forholdsvis mange ældre/børn, og dermed et højt udgiftsbehov på disse områder (selvfølgelig afhængigt af det øvrige udgiftsbehov), vil kunne være nødsaget til at holde et lavere serviceniveau end kommuner med en gennemsnitsbefolkning.

Fastsættelsen af vægtene for de enkelte udgiftsbehovskriterier, sker i dag med 2-3 års mellemrun på grundlag af senest

kendte regnskabstal. En generel aktivitetsudvidelse på f.eks. børneområdet, vil således normalt først føre til en øget vægt for kriteriet 0-6-årige med nogle års forsinkelse. Kommuner med forholdsvis mange børn vil således først få dækning for udgiftsstigningen efter nogle års forsinkelse. Der kunne på denne baggrund enten overvejes en hyppigere revision af vægtene eller en egentligt fremadrettet revision, hvor der tages hensyn til den kendte eller sandsynlige udvikling i befolkning og andre objektive kriterier.

Arbejdsgruppens vurdering:

En forøgelse af udligningen af udgiftsbehov vil hjælpe de kommuner, der med et generelt højt udgiftsbehov har forholdsvis mange ældre/børn, hvilket må formodes at ville afspejle sig i (bl.a.) et højere serviceniveau på børne/ældreområdet. Eventuelt vil kommunalbestyrelsen nemmere kunne få gennemført en forøgelse af aktiviteten på de relevante områder under henvisning til, at kommunerne modtager et højere udligningsbeløb, som følge af det pågældende områdes relative "tyngde" i kommunen. Når der er tale om et udgiftsområde med en forholdvis stor udgiftsvækst i forhold til de øvrige udgiftsområder, vil det også kunne være en støtte for kommuner med store udgiftsbehov på dette område, at udligningssystemet holdes helt a jour. Dette vil kunne ske ved en fremadrettet revision af vægtene.

En øget udligning af udgiftsbehov rummer ikke nogen garanti for, at kommunernes prioritering påvirkes i en bestemt retning. Hertil kommer, at der vil være en vis usikkerhed i forbindelse med valget af hvilke udgiftsbehovskriterier, der skal repræsentere de forskellige udgiftsområder, hvorfor man tidligere har argumenteret for, at udligningen af udgiftsbehov ikke bør være for høj.

Da den kommunale udgiftsbehovsudligning er mellemkommunal, gælder, at de gevinster, der vil blive tale om for kommuner med et højt udgiftsbehov, nødvendigvis vil blive modsvaret af

tab for kommuner med et forholdsvist lavt udgiftsbehov, hvis der er tale om en isoleret forhøjelse af udligningsniveauet.

De byrdefordelingsmæssige konsekvenser er søgt illustreret ved en ændring af udligningsniveauet i den primærkommunale landsuligning af forskelle i udgiftsbehov fra 35 pct. til 60, og dermed i alt 85 pct. for kommuner i hovedstadsområdet, hvis hovedstadsudligningen af forskelle i udgiftsbehov medregnes.

Ved en sådan ændring vil de byrdefordelingsmæssige tab udgøre mellem en gevinst på 1,42 pct. og et tab på 0,66 pct af beskatningsgrundlaget.

4.5.3. Ydelsesafhængige tilskudskriterier (eller i en udligningssammenhæng - udgiftsbehovskrlterier).

I opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov i forbindelse med den mellemkommunale udligning af udgiftsbehov, anvendes der alene såkaldte objektive udgiftsbehovskriterier der ikke (på kort sigt) kan påvirkes af kommunen selv. I opgørelsen af udgiftsbehovet vedrørende de 0-6 årige ses der eksempelvis på antallet af 0-6 årige, erhvervsfrekvensen for kvinder, men ikke på den enkelte kommunes faktiske dækningsgrad.

Som mellemform mellem refusion og tilskud efter objektive kriterier kan der peges på såkaldte "ydelsesafhængige tilskudskriterier" (eller - i en udligningssammenhæng - udgiftsbehovskriterier). Dette vil svare til ideen i de aktivitetsbestemte tilskud, nemlig at tilskuddet gives til mængdemæssig udvidelse af aktiviteten, men ikke til en forøgelse af udgiften pr. ydelse. Tilskuddet ydes ved en udvidelse af aktiviteten, målt ved en standardomkostning. Et sådant ydelsesafhængigt tilskud kunne gives direkte fra staten, eventuelt samtidig med at udligningssystemet blev tilpasset det mindre udgiftsbehov på det pågældende område. Alternativt kunne de eksisterende objektive udgiftsbehovskriterier i udligningssystemet simpelthen erstattes af "ydelsesafhængige" kriterier. Hvis udligningssystemet fortsat skal beskrives som et system, der udligner forholdet imellem skat/serviceniveau, måtte den del af udgiftsniveauet,

der skyldes en højere dækningsgrad, således henregnes til kommunens udgiftsbehov, hvor udgiftsbehovet i dag alene måles ved objektive (ikke-påvirkelige) kriterier.

Det må antages, at ændringen vil gøre det sværere for den enkelte kommune at skønne over sit tilskuds- og udligningsbeløb.

I det følgende er drøftet den udformning, hvor de aktivitetsbestemet kriterier "indbygges" i udligningen. Arbejdsgruppen har således ikke behandlet ydelsesafhængige tilskud i form af et tilskud direkte fra staten til en udvidelse af den enkelte kommunes aktivitet på et givet område.

Ved den nævnte udformning af modellen bliver "tilskyndelsen" til kommunerne - i form af et højere udligningsbeløb ved anvendelse af ydelsesafhængige udligningskriterier - alene finansieret af den mellemkommunale udligning. Kommuner, der ligger på et højt "ydelsesniveau" vil umiddelbart få en større del af udligningen, mens kommuner med et lavt niveau, alt andet lige, vil få mindre del i den kommunale udligning, jf. de byrdefordelingsmæssige beregninger omtalt neden for.

Ud fra en målsætning om indsnævring af spredningen i dækningsgrader kan der herved opstå en konflikt, hvis kommuner med en lav dækningsgrad må foretage besparelser i deres serviceydelser.

Det bemærkes, at et ydelsesafhængigt tilskud selvsagt vil være snævert tilknyttet den målte aktivitet i den pågældende kommune. I det omfang et ydelsesbehov løses uden om den kommunale sektor, hvilket kan variere lokalt og regionalt, afspejles dette ikke.

A. Særligt vedrørende ældreområdet.

På ældreområdet kunne det - i hvert fald principielt - overvejes at anvende "antal plejehjemspladser/ældreboliger", "antal udførte hjemmehjælpstimer" eller lignende som udligningskrite-

rium i stedet for de eksisterende demografiske kriterier for antallet af ældre i forskellige aldersgrupper. Alternativt kunne der, i mangel af et egentligt aktivitetsmål, anvendes personaleforbruget som tildelingskriterium. Der måtte her være tale om det samlede personale på ældreområdet, idet "rent plejepersonale" vanskeligt ville kunne udsondres med opblødningen af faggrænserne på området.

Arbejdsgruppens vurdering vedrørende ældreområdet

Omstillingen indenfor ældreområdet, hvor der i høj grad er satset på integreret ældreservice, og hvor kommunerne har tilrettelagt opgavevaretagelsen på vidt forskellige måder betyder, at en sådan opgørelse af "aktivitet" ud fra de fysiske ydelser til de ældre, ikke kan foretages på en meningsfuld måde, jf. kapitel 3.1. Selv hvis en sådan opgørelse kunne foretages, ville der være et betydeligt sammenvejningsproblem i kraft af, at vidt forskellige aktiviteter - døgnpleje, ældreboliger, madudbringning, tilkaldevagt, tunge og lette plejehjem etc.- skulle sammenvejes i et enkelt aktivitetsmål, samtidig med at der er betydelige substitutionsmuligheder mellem de forskellige foranstaltningstyper. Det bemærkes i denne forbindelse, at forskellighed i opgavevaretagelsen kan være udtryk for en forskellighed i løsningen af de ældres behov. Det vil næppe kunne undgås, at aktivitetsbestemte tilskud vil påvirke valget af løsning.

Sammenvejningsproblemet opstår ikke, hvis personaleforbruget anvendes som tildelingskriterium, men det kan diskuteres, om personaleindsatsen er et velegnet mål for aktiviteten. Kendetegnende for denne model ville være, at der ville ligge en tilskyndelse til arbejdskraftsintensive løsninger (personlig kontakt, pleje), hvilket måske ud fra nogle socialpolitiske synspunkter ville være ønskværdigt. Principielt kan det ud fra effektivitetshensyn være betænkeligt at bruge en ressourceanvendelse som udtryk for ydelsesniveau.

Anvendelsen af personaleforbruget som "aktivitetsmål" vil imidlertid møde den vanskelighed, at kommunerne i meget forskellig

udstrækning betjener sig af fremmede tjenesteydelser. Der må således tages hensyn til, i hvilken grad kommunerne benytter privat service indenfor madlavning, vask, rengøring, transport etc. Endvidere "køber" og "sælger" kommunerne i vidt omfang plejehjemspladser af hinanden, som den enkelte kommunes personaleforbrug burde korrigeres for.

B) Særligt om børneområdet

På børneområdet vil afgrænsningen af personaleforbruget måske være mindre problematisk. En indregning af personaleforbruget vil dog kunne føre til skævheder i forhold til valget mellem institutionsløsninger og dagpleje eller alternative løsningsmodeller som f.eks. puljeordninger, samt forskellige aktiveringsordninger. Hertil kommer, at det på børneområdet vil være mere nærliggende at se på antal dagpasningspladser fremfor antal ansatte.

Det kunne således overvejes at indregne kommunens dækningsgrad, dvs. hvor mange børn der rent faktisk passes af kommunen i institutioner, dagpleje eller private pasningsordninger, som fordelingskriterium. Herved kan det undgås, at "serviceniveauet" forstået som den personalenormering, der sættes ind pr. barn, indgår.

Opgørelsen vil dog forudsætte, at der sker tilpasninger i statistikken, således at der også tages hensyn til deltids-/heltidspladser. Spørgsmålet om sammenvejning mellem vuggestuer og børnehaver kan løses ved, at der etableres to adskilte udgiftsbehovskriterier for de respektive aldersgrupper.

For dagpasning af de 3-6-årige må der tages hensyn til at grænsen til skolefritidsordninger kan være varierende. I flere kommuner er der oprettet integrerede institutioner, der både fungerer som vuggestue/børnehave og fritidshjem for f.eks. de 0-10 årige. En opgørelse af antal passede børn vil kunne korrigeres for dette forhold, men ses der på udgifter/personaleforbrug vil det kunne være vanskeligt at foretage en opdeling af f.eks. fællespersonale.

Arbejdsgruppens vurdering vedrørende børneområdet

Kriterierne vil kunne indbygges i det eksisterende tilskuds- og udligningssystem.

Fordelen ved modellen er, at kommunens dispositionsfrihed og incitamentet til den mest effektive opgaveløsning opretholdes, samtidig med at der gives en tilskyndelse til forøget dækning. Endvidere vil der ske en automatisk tilpasning ved ændringer i kapaciteten, såvel i opadgående som i nedadgående retning. Det kunne eksempelvis ske i forbindelse med eventuelle ændringer af orlovsordningen. Sker der eksempelvis en udvidelse af forældreorloven vil den tilsvarende sænkning af pasningsbehovet - afhængig af ordningens udnyttelse fra sted til sted - kunne afspejles i udligningen. I den givne situation vil der dog i stedet kunne tænkes en nedsættelse af ventelisterne.

Indførelse af ydelsesafhængige udgiftsbehovskriterier rummer ikke nogen garanti for, at kommunernes prioritering påvirkes i retning af indsnævring af dækningsgraderne.

På linje med øvrige aktivitetsafhængige tilskud vil modellen betyde, at udgiftsstyringen svækkes, men dette begrænses dog af, at der er tale om en mellemkommunal udligning. Modellen vil endvidere kunne kritiseres for, at de kommuner, hvor en stor del af forældrene har valgt at klare børnepasningen selv, vil komme til at betale til kommuner med større dækningsgrad på børnepasningsområdet.

Endelig kan det indvendes, at modellen i særlig grad vil begunstige de kommuner, der har udbygget området, og herved ikke umiddelbart vil medvirke til en indsnævring af forskellene i dækningsgrader. De kommuner, der har en lav dækningsgrad, vil således - uanset incitamentsvirkningen i retning af udvidelser - blive finansielt dårligere stillet ved denne udformning af modellen, hvor ændringerne foregår i udligningssystemet ved uændret bloktilskud.

De byrdefordelingsmæssige virkninger kan på det foreliggende datagrundlag kun beregnes med en vis usikkerhed, idet det ikke er muligt at sondre mellem deltids/heltidspladser, og idet der som nævnt er en flydende grænse i forhold til skolefritidsordningerne.

For at illustrere de byrdefordelingsmæssige virkninger er der foretaget en beregning, hvorefter antallet af passede børn indgår som kriterium i stedet for antal 0-6 årige. Antal passede 0-2-årige indgår med dobbelt vægt, svarende til den reelle omkostningsfordeling. De fordelingsmæssige virkninger vil herefter udgøre mellem en gevinst på 0,36 pct. af beskatningsgrundlaget og et tab på 0,41 pct. af beskatningsgrundlaget. Geografisk er der tale om en tydelig gevinst for primærkommunerne i hovedstadsområdet på ca. 172 mill. kr. (0,10 pct af beskatningsgrundlaget), mens tabet er størst for primærkommunerne i Viborg, Ribe og Nordjyllands amter. Laves modellen således, at kriteriet 0-6-årige børn kun delvist erstattes af antal passede børn – eksempelvis 50 pct., vil de byrdefordelingsmæssige forskydninger naturligvis blive af mindre omfang.

4.5.4. Præmiering til nedbringelse af ventelister

Debatten om aktivitetsbestemte tilskud er bl.a. opstået som en reaktion på ventelisterne til et pasningstilbud. Det kunne derfor synes nærliggende at sætte ind direkte over for en nedbringelse af disse ventelister. Herved ville der heller ikke blive diskrimineret over for de kommuner, som på grund af manglende efterspørgsel har et lavt udbud af pladser. Samtidig må der etableres en pålidelig statistik for f.eks. den gennemsnitlige ventetid for en daginstitutionsplads eller plejehjem, hvilket i praksis er problematisk.

Arbejdsgruppens vurdering

Modellen vil sætte direkte ind over for ventelisternes længde. Der målrettes mod selve det problem, som har udløst diskussionen om aktivitetsbestemte tilskud.

Sammenlignet med modeller, hvor der søges opnået een bestemt dækningsgrad i hele landet, f.eks. på børneområdet, vil tilskud til nedbringelse af ventelister umiddelbart ikke diskriminere over for kommuner, hvor selve behovet af den ene eller anden årsag er lavt. På den andens side kan det, jf. i øvrigt også kapitel 3, observeres, at en nedbringelse af venteliste i sig selv kan medføre, at der efterspørges flere pladser. Det eksisterende antal pladser tillagt den øjeblikkelige venteliste kan således i disse situationer opfattes som et dårligt udtryk for behovets størrelse.

En ulempe ved modellen kan være, at hurtigtvirkende initiativer - hvilket ofte vil sige personaletunge løsninger - vil blive præmieret i forhold til større investeringer og opgaveomlægninger, som først på lidt længere sigt slår igennem på ventelistens længde.

Endvidere vil det - i det mindste hvis der udbetales et større beløb over en en længere årrække - kunne være uretfærdigt i forhold til de kommuner, der allerede har nedbragt ventelisterne. Det kunne på denne baggrund overvejes at yde et tidsbegrænset tilskud i f.eks. et år, og herefter overføre tilskuddet til det generelle tilskud.

Ventelisteproblematikken er i øvrigt nærmere diskuteret i kapitel 3.

4.5.5. Genindførelse af refusion på børne- og ældreområdet

Før 1987 var der på institutionsområdet på børne- og ældreområdet 50 pct. statslig refusion af driftsudgifterne. Refusionerne blev i sin tid afskaffet for at øge sammenhængen mellem ansvar og kompetence i kommunerne. I det omfang opfattelsen af den kommunale opgavevaretagelse har ændret sig, eller der f.eks. stilles andre mål for opgavevaretagelsen, kan det overvejes at genindføre en vis statslig refusion af udgifterne.

En genindførelse af delvis refusion af visse kommunale udgifter vil umiddelbart have store byrdefordelingsmæssige konsekvenser for kommunerne, og omlægningen må følges op med forskellige ændringer i udlignings- og tilskudssystemet. På de områder, der berøres af en refusionsordning, vil der således blive et mindre behov for udligning. Udligningen af udgiftsbehov ville så at sige blive aflastet, dvs. at de udgiftsbehovskriterier som har forbindelse til de pågældende udgiftsområder skulle tildeles en mindre vægt i forhold til den vægt kriterierne har fået beregnet uden refusion. Der vil endvidere skulle tages stilling til, i hvilket omfang de sociale udgiftsbehovskriterier, som fik tildelt større betydning i forbindelse med 1987 reformen, skulle "tilbageføres" og endelig måtte det generelle udligningsniveau overvejes. Arbejdsgruppen har dog ikke foretaget sådanne beregninger.

Arbejdsgruppens vurdering

En refusion vil formentligt have en tydelig virkning på den kommunale prioritering, men samtidig mindskes den kommunale tilskyndelse til at vælge den økonomisk mest effektive opgavevaretagelse. Det skyldes, at de absolutte forskelle i omkostninger i nogen grad vil blive tilsløret, når staten delvis overtager finansieringen. Den statslige budgetstyring vil blive svækket, hvis refusioner i lighed med tidligere indføres som lovbundne ydelser. De relative omkostningsforskelle vil dog - i forhold til den situation, hvor der ydes tilskud til bestemte aktiviteter og ikke andre - bibeholdes. En refusionsordning for driftsudgifterne vil dog kunne bryde ind i den kommunale prioritering mellem de forskellige tiltag på ældreområdet med forskelligt indhold af anlægsudgifter, jf. nedenfor. Udligningsbehovet imellem kommunerne vil isoleret set blive mindsket, men om den kombinerede virkning af refusion og tilsvarende reducerede generelle tilskud vil give bedre udligning er tvivlsomt.

Tidligere erfaringer med refusioner har vist, at de især tilfalder de velhavende kommuner, der har haft råd til et højt

udgiftsniveau, og det må forventes at blive tilfældet, hvis refusionen introduceres igen.

Refusioner har endvidere traditionelt ikke været anset for effektivitetsfremmende.

På børneområdet gælder særligt, at ydelserne er veldefinerede, hvorfor der er mulige alternativer til refusionsordninger i form af "aktivitetsafhængige udgiftsbehovskriterier".

Spørgsmålet om neutralitet mellem anlæg og driftsudgifter må endvidere overvejes. Som omtalt under beskrivelsen af ældreområdet, i kapitel 3, indebærer ældreboliglovgivningen, at botilbud for ældre og servicetilbuddene søges adskilt. Ældreboliger adskiller sig dermed fra plejehjem ved, at ophold og pleje ikke ydes som en samlet pakke, men at pleje ydes i det omfang, der er behov herfor. I flere kommuner er der allerede sket en fuldstændig omstilling fra plejehjem til ældreboliger.

Ældreboliglovgivningen indebærer, at boligudgifterne afholdes af den enkelte pensionist, der afhængigt af indkomst- og formueforhold kan modtage boligydelse. Kommunens udgift til boligydelse refunderes af staten med 75 pct, og der ligger således heri en tilskyndelse for kommunerne til at bygge ældreboliger.

Ved udformningen af et refusionssystem på ældreområdet må der således tages hensyn til, om refusionsudformningen kan påvirke omstillingen fra plejehjem til ældreboliger. En refusion af driftsudgifterne vil således isoleret set gøre kommunale anlægsprojekter mindre attraktive.

4.5.6. "Knækket" refusion af driftsudgifter

Et traditionelt refusionssystem indebærer, at der statsligt ydes en procentvis refusion af nogle nærmere afgrænsede udgifter, idet der eventuelt er fastsat en øvre grænse for den refusionsberettigede udgift pr. modtager eller pr. indbygger.

Tilsvarende kan der opstilles forskellige modeller, der indebærer en "knækket refusionssats". Refusionsprocenten fastsættes eksempelvis som en gradueret skala:

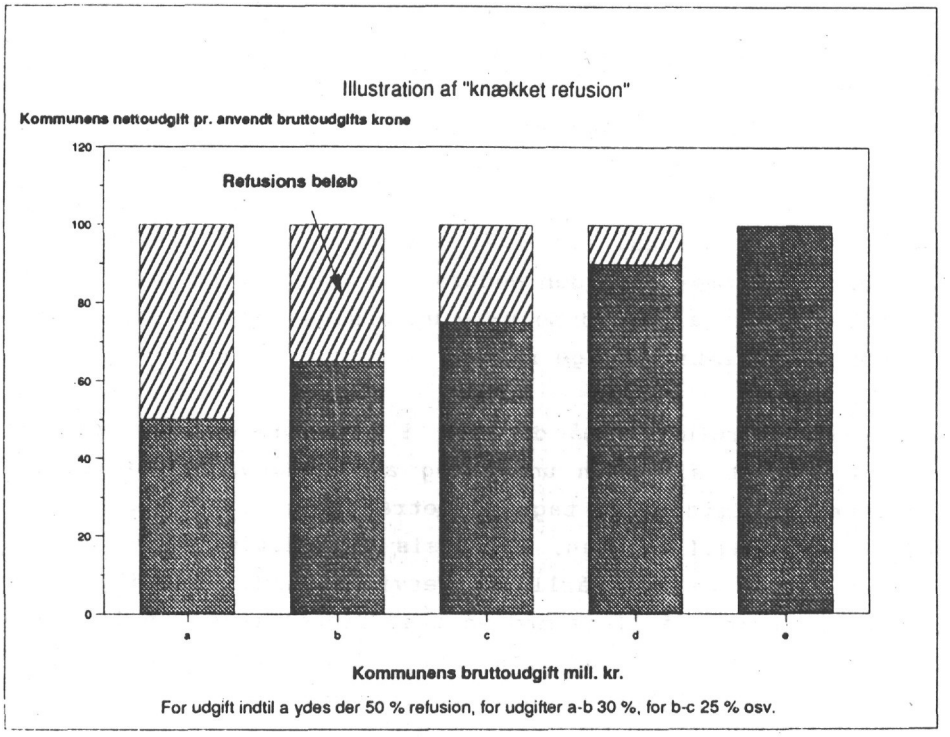
Udgift pr. 0-6 årige	Refusions-procent
0 kr. < Udgift pr. 0-6 årig < x_1 kr.	: a pet.
x_1 kr. < Udgift pr. 0-6 årig < x_2 kr.	: b **pct.**
x_2 kr. < Udgift pr. 0-6 årig < x_3 kr.	: c pct.
x_3 kr. < Udgift pr. 0-6 årig	: 0 pct.

a > b > c

Modellen for knækket refusion kan opbygges på flere måder, men refusionsordningen er i ovenstående tabel tænkt opbygget således, at hvis 1. knæk fastsættes til 15.000 kr. pr. 0-6 årig (fiktivt tal), vil en kommune med 1.000 0-6 årige få den høje refusion for 50 pct. op til 15 mill. kr. Op til 20 mill. kr. svarende til 20.000 kr. pr. barn ville kommunen få refunderet de ekstra 5 mill. kr. med den lavere procentsats b, - f.eks. 25 pct.. Herefter f.eks. 10 pct. op til 25 mill, kr., og herefter 0 (ingen refusion).

En kommune, der har en forholdsvis lav dækningsgrad, vil således kunne udvide aktiviteten til det fastsatte knæk, relativt billigt, idet kommunen for den del af udgiftsudvidelsen får en forholdsvis høj refusion.

Figur 4.1 Illustration af "knakket" refusion.



Som for modellen beskrevet i afsnit 4.5.3 vil en indførelse af "knækket" refusion også indebære, at en række ændringer i udligningssystemet måtte overvejes. Arbejdsgruppen har ikke foretaget sådanne beregninger.

I figuren er modellen illustreret for børneområdet, men modellen vil selvfølgelig også principielt kunne tænktes indført på andre udgiftsområder.

På ældreområdet kan det overvejes at yde refusion op til et vist gennemsnitsbeløb pr. ældre i kommunen (aldersklasserne vægtet som i udligningen). Der vil således være et incitament for kommunen til at føre udgiftsniveauet op til et vist "serviceniveau", hvorefter tilskyndelseselementet hører op.

Arbejdsgruppens vurdering

Modellen med en "knækket" refusion vil både indeholde signalmæssige og økonomiske tilkendegivelser over for de kommuner, som har et særligt lavt udgiftsniveau. Der vil formentligt blive en betydelig fokus på de tærskler, der fastsættes som udtryk for, hvad der fra centralt hold opfattes som et acceptabelt udgiftsniveau. Det skal dog påpeges, at uanset at en tærskel er tiltænkt som den nederste grænse for et acceptabelt niveau, vil der altid kunne være en risiko for, at den opfattes som det tilstrækkelige niveau.

En "knækket" refusion må dog alt i alt formodes at være et redskab til at sikre en udjævning af kommunernes udgiftsniveau. Det må imidlertid tages i betragtning, at kommuner, der har et lavt udgiftsniveau, i praksis ikke altid har et større udækket behov - eller dårligere serviceniveau. Samtidig må en knækket refusion på linje med en traditionel refusion formodes at føre til en generel udgiftsvækst, idet tilskyndelsen til at vælge den mest effektive opgaveløsning mindskes.

Hvorledes "knækket" i refusionsskalaen skal fastsættes, udgør en selvstændig problematik, jf. nærmere i afsnit 4.7, ligesom modellen samlet kan vise sig vanskelig at håndtere i teknisk forstand og vanskelig at administrere. Arbejdsgruppen har ikke foretaget konsekvensberegninger af modellen.

4.5.7. Midlertidig refusion eller tilskud til aktivitetsudvidelse

Hvis der politisk er ønske om en hurtig udvidelse af udgiftsniveauet på et bestemt sektorområde, kan man forestille sig en tidsbegrænset refusion i f.eks. 2 år, jf. i øvrigt den midlertidige ekstrarefusion på hjemmehjælpsområdet i 1978-80. Refusionen kan begrænses til udvidelsen af aktiviteten på et givet område.

Arbejdsgruppens vurdering:

De byrdefordelingsmæssige forskydninger mellem kommunerne ville blive begrænset til en vis periode. Det kan dog være vanskeligt at vurdere, hvilken effekt en midlertidig refusion vil få. Erfaringer med den øgede refusion for udvidelse af hjemmehjælpen i perioden 1978-80 tyder således på, at aktiviteten er øget som følge af ordningen, men at der til dels er tale om, at en i øvrigt planlagt omstilling blot fremrykkes. I flere kommuner vil der måske også kunne være en vis tilbageholdenhed med at udvide aktiviteten på basis af en rent midlertidig finansieringsordning.

På ældreområdet vil en midlertidig refusion kunne anvendes til at fremme bestemte initiativer, såsom øget forebyggende indsats.

På børneområdet vil man kunne sondre mellem enkelte **alders**grupper, f.eks. 0-2 årige, som der i særlig grad ønskes en indsats for.

En midlertidig refusion til aktivitetsudvidelse vil kunne kritiseres for at disfavorisere de kommuner, der allerede har foretaget en udbygning af området, ligesom erfaringerne med visse aktiveringsordninger tyder på, at kommunerne kan være tilbageholdende med at udbygge aktiviteten, hvis der alene er tale om midlertidige ordninger.

4.6. Finansiering af aktivitetsbestemte tilskud

Arbejdsgruppen har, som det er fremgået, ikke analyseret finansieringsmæssige modeller i forbindelse med de forskellige ændringsmodeller, der er gennemgået i det foregående. Arbejdsgruppen skal gøre følgende generelle betragtninger.

Selve finansieringen af de forskellige "aktivitetsbestemte tilskud" vil kunne tilrettelægges på flere måder, men spørgsmålet er dog ikke systematisk analyseret. Finansieringen vil være et væsentligt element i tilrettelæggelsen af eventuelle

aktivitetsbestemte tilskud. Ønskes der således en samlet forøgelse af aktiviteten i den kommunale sektor uden kommunale skattestigninger, må der tilføres finansiering udefra. Hvis den statslige finansiering skal ske indenfor givne tilskudsrammer/ vil en aktivitetsudvidelse inden for ét sektorområde enten skulle finansieres ved besparelser på andre sektorområder, eller øgede kommunale skatter. Spørgsmålet om finansiering vil således bero på de årlige kommunaløkonomiske forhandlinger.

Arbejdsgruppen har ikke drøftet effekten på den enkelte kommunes økonomi, herunder virkningen på skatteprocent eller udgiftsprioritering. Aktivitetsbestemte tilskud vil have **byrdefordel** ingsmæssige konsekvenser (amts)kommunerne imellem - med deraf følgende virkninger på skatteprocenterne.

Aktivitetsbestemte tilskud uden forøgelse af det statslige tilskud og/eller kommunale skattestigninger kan ikke føre til en samlet forøgelse af aktiviteten, men indebærer omprioriteringer.

Det bemærkes, at der ikke er foregået en nærmere vurdering af de enkelte kommuners økonomi, og de mulige udgiftsmæssige og/-eller skattemæssige konsekvenser.

4.7. Praktiske og statistiske aspekter

Der må generelt stilles forholdsvis store krav til pålideligheden af de fordelingskriterier, der anvendes i et tilskudssystem, hvor der flyttes store beløb mellem staten og kommunerne eller mellem kommunerne indbyrdes. De rent statistiske og praktiske muligheder for at opgøre kommunernes aktivitet og behov må således tillægges en væsentlig rolle. I det følgende er kort redegjort for nogle af de statistiske forhold, der må inddrages i en vurdering af modeller for aktivitetsbestemte tilskud.

4.7.1. Ændringer 1 informationsgrundlaget på ældreområdet

Som beskrevet i kapitel 3 er der i de seneste år sket en omfattende udvikling på ældreområdet, hvorefter de tradtionelle begreber i ældrepolitikken ikke længere er dækkende for den faktiske servicetilrettelæggelse.

I løbet af 80'erne har flere og flere kommuner omlagt hjemmehjælpen og hjemmesygeplejen. Langt de fleste kommuner tilbyder i dag enten aften- eller døgnpleje, kommunerne integrerer i stigende grad hjemmehjælp og hjemmesygepleje og knytter også andre omsorgsforanstaltninger som f.eks. madudbringning hertil. Over 150 kommuner har tilrettelagt hjemmeplejen som en integreret ordning.

Omstruktureringen er i mange kommuner gået endnu videre. Med udbygningen af ældreboliger indføres mange steder servicecentre, hvorfra de ældre bliver betjent med både pleje, almindelig service og visse omsorgsforanstaltninger. Siden 1. april 1989 har kommunerne fået overenskomstmæssig mulighed for at anvende personalet mere fleksibelt på tværs af hidtidige afgrænsninger, idet hjemmeplejen har kunnet samordnes med plejehjemmenes virksomhed. En række kommuner har derfor integrerede ældreplejeordninger, hvor såvel den ældrepleje, der finder sted på institutioner, som hjemmeplejen samles i lokale centre, der servicerer ældre indenfor området med personlig pleje, praktisk bistand, sygepleje, omsorgsforanstaltninger, mad etc.

Statistiksystemerne på ældreområdet.
Den statistiske belysning af ældreområdet domineres af tre store statistiksystemer: Bistandslovstatistikken tæller overvejende antallet af personer, der modtager ydelser efter bistandsloven. Den sociale ressourcetælling tæller de fysiske ressourcer, som sættes ind på bl.a. ældreområdet: antallet af institutioner, pladser, personale m.v. Endelig opgør budget- og regnskabssystemet de kommunale foranstaltningers økonomiske omfang.

Indretningen af disse følger stort set lovgivningens kategorier. Generelt sondres der mellem, om indsatsen foregår i eget hjem eller på institution. Når indsatsen foregår i eget hjem, sondres der ydermere efter arten af indsatsen: om der er tale om hjemmehjælp (som indgår i bistandslovsstatistikken), eller om det f.eks. er hjemmesygepleje, der på personalesiden indgår i ressourcetællingen og på modtagersiden i et helt andet statistiksystem, som forvaltes af Sundhedsstyrelsen. Foregår plejen på institution, sondres der mellem institutionens art (plejehjem, beskyttede boliger, ældreboliger m.v.).

Omstillingens betydning for statistiksystemerne

Den omstilling, der finder sted på ældreområdet, indebærer, at den aktivitetsopdelte socialstatistik ikke længere er af tilfredsstillende kvalitet. Statistikken forudsætter funktionsopdelinger mellem forskellige grene af den kommunale forvaltning og arbejdsdelinger mellem personale ved forskellige ansættelsesområder, der ikke længere er til stede, eller som i øjeblikket i hastigt tempo er ved at blive afviklet.

Hvad man tidligere betegnede som hjemmehjælp kan fortsat afgrænses som nogle bestemte funktioner, f.eks. personlig pleje, men indsatsen kan ikke afgrænses til bestemte personalegrupper, og ressourceforbruget kan ofte ikke opgøres i traditionelle målestokke: timeforbrug, lønudgifter m.v.

Integrationen af ældreplejen betyder også, at regnskabs- og budgettal ikke længere er entydige. Man kan således ikke umiddelbart se præcist, hvor meget kommunerne anvender på hjemmehjælp, hjemmesygepleje og plejehjemsforebyggende foranstaltninger kontra personaleudgifterne på ældreinstitutionerne. Tilsvarende kan man ikke umiddelbart præcis se, hvor mange timer hjemmehjælp, hjemmesygepleje m.v. der ydes, fordi den kollektivt tilrettelagte hjemmepleje bliver stadig mere udbredt.

Konsekvensændringer af statistiksystemerne

I konsekvens af, at ældrestatistikken i stadig mindre omfang giver en dækkende beskrivelse af den kommunale virkelighed, og

i konsekvens af, at kommunerne i stadig stigende omfang har haft problemer, med at udfylde statistikskemaerne og kontere udgifterne i overensstemmelse med de hidtidige principper, har Socialministeriet stillet forslag om en række ændringer i statistiksystemerne, der bliver gennemført med virkning for året 1993.

Disse forslag har alle det formål at lette kommunernes, arbejde med indberetning til statistiksystemerne, men indebærer samtidig, at man får en mindre detaljeret, men til gengæld mere reel, statistik over ældreforanstaltningerne.

Ændringerne indebærer - i hovedtræk - at kommuner, der har indført integrerede ordninger, får mulighed for at kontere udgifterne til sådanne ordninger og opgøre personaleforbrug til sådanne ordninger under et. Samtidig indarbejdes **hjemme**-hjælpsstatistikken i den sociale ressourcetælling, så man får en samlet beskrivelse af såvel klientsiden som ressourcesiden i ressourcetællingen, uanset om der er tale om omsorg i institutioner eller i eget hjem.

Som en overgangsordning opretholder man dog både i **ressource**-tællingen og i kontoplanen også de hidtidige aktivitetsbestemte opdelinger, så kommuner, der ikke har indført integrerede ordninger, fremdeles har mulighed for at opgøre indsatsen med den hidtidige opdeling. Det må dog anses for givet, at et meget stort antal kommuner allerede i 1993 vil benytte sig af muligheden for at opgøre ældreforanstaltningerne under et, og antallet vil være stadig stigende, omend der formentlig i mange år stadig vil være nogle kommuner, der ikke har indført integrerede ordninger.

Statistik-omlægningernes betydning for informationsniveauet

Som det fremgår af ovenstående, er statistikomlægningerne på ældreområdet alene en tilpasning af statistiksystemerne til den faktiske kommunale opgavevaretagelse, - og **dette** er vel at mærke en omstilling af ældrepolitikken, som staten **selv** har tilskyndet kommunerne til at gennemføre.

Derfor skulle statistikomlægningerne heller ikke indebære noget reelt informationstab, men det er klart, at det fremover bliver mere synligt, at det er vanskeligt at beskrive aktivitetsopdelingen på ældreområdet, og der må tages flere forbehold, hvis det fremdeles er nødvendigt at beskrive enkeltforanstaltninger på ældreområdet.

Man vil fremover fortsat have oplysninger om den **samlede** personaleindsats (som dog ikke kan opdeles efter funktionsområde) og om antallet af personer, som er visiteret til den kommunale ældrepleje. Man vil også have tal for antallet af beboere på ældreinstitutioner, og man vil også kunne skelne mellem egentlige centerfunktioner (udgifter til institutionernes vedl,igeholdelse, administration, pedel, rengøring, køkkenfunktion m.v.) og pleje og omsorg, men man vil ikke kunne opgøre sidstnævnte efter regi.

Man vil også fortsat kunne belyse antal personer med hjemmehjælperuddannelse i kommunerne, men man vil være nødt til at tilføje, at en væsentlig del af hjemmehjælpsfunktionerne også klares af andre personalegrupper.

De væsentligste mangler vil *være,* at man får meget vanskeligt ved at konstruere produktivitetsmål, fordi man hverken har nøjagtige personaletal eller tal for timeforbrug.

Ret beset er disse mangler imidlertid kun mangler set udfra en traditionsbundet synsvinkel. Den kommunale virkelighed ligner ikke længere den aktivitetsopdelte ældresektor, som bistandsloven refererer til. Man kan derfor ikke længere forvente, at statistiske opgørelser slavisk følger de foranstaltningsformer, som bistandsloven opererer med. I fremtiden må man derfor i stedet vurdere informationerne udfra en helhedssynsvinkel.

Sammenfattende giver denne udvikling i den kommunale opgavevaretagelse en række problemer i statens og Folketingets indseende med den kommunale ældreservice. Det kunne således overvejes at igangsætte udvikling af en række sammensatte og kvali-

tative nøgleindikatorer for den kommunale service, til brug for dialogen mellem kommunerne og staten om tilrettelæggelsen af ældreservicen fremover.

4.7.2 Opgørelsen af dagpasningspladser pA børneområdet

Danmarks statistik udarbejder i forbindelse med den sociale ressourcetælling en årlig kommunefordelt opgørelse af antallet af pladser i den kommunale dagpasning af børn pr. en given dato (primo januar). Opgørelsen dækker de **institutioner/dag-**plejepladser, som kommunen råder over, og omfatter således også private/selvejende institutioner med driftsoverenskomst med kommunen. For fælleskommunale institutioner gælder, at det samlede antal pladser henføres til den kommune, der er regnskabs førende.

Hvis en opgørelse af pladser skulle indgå i kommunernes tilskuds- eller udligningssystem måtte bl.a. følgende forhold overvejes:

En opgørelse pr. en given dato ville være et usikkert opgørelsesgrundlag for et egentligt tilskudsbeløb. Der bør således foretages en opgørelse, som viser det gennemsnitlige antal pladser for et år, eller en tilnærmelse herfor.

Der må korrigeres for eventuel benyttelse af pladser på andre kommuners institutioner, ligesom fælleskommunale institutioner må opdeles efter benyttelse. Dette er dog formentlig et problem af mindre omfang.

Der vil være et vist grænseproblem for de 5-6 årige i forhold til børnehaveklasser/skolefritidsordninger

Puljeordninger og eventuelle nye alternative pasningsordninger må indregnes.

Sammenfattende kan det således konkluderes, at det datagrundlag, der i dag indsamles på børnepasningsområdet, giver et godt billede af den samlede aktivitet på området, men at oplysningerne skal udbygges, hvis de skal danne baggrund for egentlige tilskuds- eller udligningsberegninger.

4.7.3 Fastsættelse af tærskelsværdier

I et tidligere afsnit er berørt muligheden af at anvende et tilskudssystem, hvor der anvendes en form for "knækkede refusionssatser". I en sådan model skal der fastlægges én eller flere tærskler for, hvor refusionssatserne for den enkelte kommune skal ændres.

Sådanne "tærskler" kan principielt også overvejes i andre af ændringsmodellerne, jf. også ønsket om at sikre minimumsrettigheder.

Arbejdsgruppen har ikke ment, at kunne foretage en tilbundsgående undersøgelse af, hvorledes sådanne tærskler på henholdsvis børne- og ældreområdet i givet fald skulle fastlægges. Vanskeligheden består i, at et "acceptabelt" serviceniveau/-dækningsgrad varierer betydeligt mellem kommuner og landsdele, bl.a. afhængig af de faktiske, lokale levevilkår, jf. i øvrigt kapitel 3.

I kapitel 3 er spredningen i udgifterne og servicen på børne- og ældreområdet angivet. For ældreudgifterne er der taget højde for de forskelle i plejetyngden, der afhænger af aldersfordelingen, således som dette er kommet til udtryk i udligningssystemets sondring mellem de tre aldersgrupper: 65-74 år, 74-84 år, 85 år og derover.

Udover de ældres alder er forhold såsom boligforhold, familie og socialt netværk, indkomst og formueforhold, sundhedstilstand mm. imidlertid bestemmende for de ældres faktiske plejebehov. Sådanne forhold afspejler sig i kommunernes udgifter på ældreområdet, og tærskelværdier, der for den enkelte kommune

alene er fastsat ud fra antallet af ældre - eventuelt vægtet efter alder -, vil således give et forholdsvis summarisk billede af kommunens faktiske udgiftsbehov/serviceniveau. Der vil eventuelt kunne foretages en form for normering af kommunens behov ud fra forskellige udgiftsbehovskriterier, jf. i øvrigt også det engelske "Standard Spending System", som beskrevet i afsnit 2.4. Et sådant system vil dog være forholdsvis omfattende, ligesom en række efterspørgselsfaktorer, såsom de ældres sundhedstilstand eller tilknytning til familie vanskeligt kan opgøres direkte.

Kapitel 5.

Statstilskuddets fordeling

5.0. Sammenfatning af overvejelaerne vedrørende statstilskuddet

Det er i det følgende vist, at den nuværende fordeling af statstilskud efter kommunernes beskatningsgrundlag må ses i sammenhæng med hele opbygningen af udligningssystemet, idet udligningen og fordelingen af statstilskud er udformet i en helhed.

Det påpeges, at udligningsniveauet i udligningsordningerne er en politisk valgt størrelse, og det derfor vil være hensigtsmæssigt, at udligningsgraden er eksplicit fastsat og f.eks. ikke afhænger af statstilskuddets størrelse.

Fordelingen af statstilskuddet efter kommunernes beskatningsgrundlag fører således heller ikke i sig selv til større forskelle mellem kommunerne, idet udligningen er indrettet efter denne fordelingsmåde.

En ren finansiel ændring af bloktilskuddets størrelse, f.eks. fordi der ønskes en anden fordeling af den samlede finansieringsbyrde mellem staten og den kommunale sektor - er således fordelingsmæssigt neutral i den forstand, at de eksisterende forskelle i skatteprocenterne mellem kommunerne bibeholdes, uanset statstilskuddets størrelse.

En generel opgaveoverførsel til kommunerne, der kompenseres over statstilskuddet, eller kompensation for vækst i de konjunkturbestemte udgifter ("budgetgarantien" for primærkommunerne) vil kunne betyde, at skatteforskellene mellem rige og fattige kommuner øges i mindre omfang. Tilsvarende mindskes forskellene ved negative DUT-reguleringer. Dette forhold skal imidlertid ikke ses som resultat af den valgte metode til fordeling af statstilskuddet, men derimod som konsekvens af, at det politisk er valgt at udligne mindre end 100 pct. af forskellene mellem kommunerne, og at udligningsbehovet er forøget .

Når man ser på virkningen af et øget statstilskud, der ydes som kompensation for øgede kommunale udgifter, er det nødvendigt at se på alle dele af udlignings- og tilskudssystemet under et. Statstilskuddet fordeles som nævnt efter kommunernes skattegrundlag, men samtidig ændres udligningen mellem kommunerne. Således påvirkes den "skatteprocent" der indgår i udligningen af forskellene i kommunernes skattegrundlag ("skattetryksfaktoren"), hvorved kommuner med lavt skattegrundlag får et øget tilskud. Endvidere ændres udligningen af udgiftsbehov, således at kommuner med højt udgiftsbehov får et større tilskud. Ved en eventuel vægtjustering, som normalt gennemføres med 2-3 års mellemrum, tilpasses vægten for de kommunale udgiftsbehovskriterier ændringerne i kommunernes udgiftssammensætning, hvorved der vil blive overensstemmelse mellem de nye opgaver og udligningen imellem kommunerne.

Arbejdsgruppen vurderer således, at det nuværende fordelingsprincip for de generelle tilskud fungerer efter hensigten i sammenhæng med udligningssystemets opbygning, også i lyset af de mulige alternativer. Det skal endvidere bemærkes, at der i forbindelse med større opgaveomlægninger som regel har været overvejet de byrdefordelingsmæssige virkninger, og der har ved flere lejligheder været indført overgangsordninger eller ændringer i udligningssystemet for at modvirke større fordelingsmæssige virkninger.

Arbejdsgruppen har, jf. kommissoriet, overvejet mulige alternativer. En mulighed ville være at fordele statstilskuddet efter kommunernes udgiftsbehovstal i stedet for efter kommunernes beskatningsgrundlag. Dette vil nødvendiggøre, at udligningssystemet tilpasses på en række punkter, hvis det politisk valgte udligningsniveau skal holdes konstant. I så fald vil en fordeling efter udgiftsbehovstal kunne give den samme fordeling af tilskud og udligning som det i dag anvendte system.

En fordeling af statstilskuddet efter kommunernes udgiftsbehovstal kan måske umiddelbart have nogle præsentationsmæssige fordele, idet der hermed fokuseres på formålet med tilskud og

udligning og de kommunale udgifter i det hele taget, nemlig at dække udgifterne på nogle udgiftsområder, jf. de opstillede udgiftsbehovskriterier. Formålet med udligningssystemet er dog ikke kun at udligne for forskelle på udgiftssiden, men også at udligne for forskelle på indtægtssiden. Fordelingen af statstilskuddet kan således ikke ses isoleret fra udligningssystemet.

Her overfor står, at en fordeling af statstilskuddet efter kommunernes udgiftsbehovstal vil gøre udligningsdelen mere kompliceret.

Endelig gælder det, at opgørelsen af kommunernes "udgiftsbehov" er præget af en vis usikkerhed, hvorfor en fordeling af statstilskuddet efter kommunernes udgiftsbehovstal vil føre til øget debat om opgørelsens objektivitet.

Der er endvidere diskuteret en eventuel sektoropdeling af tilskuds- og udligningssystemet, jf. det nuværende norske indtektssystem (der fra 1994 bliver lavet om til et samlet system, se afsnit 2.2). Ved en eventuel sektoropdeling af tilskuds- og udligningssystemet vil der ligge et vist statsligt signal i en udvidelse af tilskuddet til et bestemt område, (jf. kapitel 4). Den fordelingsmæssige værdi af en sådan sektoropdeling vil dog være forholdsvis beskeden, såfremt tilskuddene indgår i et samlet bloktilskud. Hertil kommer, at et system med flere parallelle tilskuds- og udligningssystemer vil føre til en væsentlig komplicering og mindre gennemskuelighed af tilskuds- og udligningssystemet, jf. også den norske baggrund for at ændre på systemet.

Endelig er det drøftet, om alene reguleringer i statstilskuddet i konsekvens af DUT-princippet og budgetgarantien for primærkommuner kunne fordeles anderledes.

I princippet kunne der således foregå en særskilt fordeling af sådanne reguleringer efter en fordelingsnøgle - eventuelt ét

af de eksisterende udgiftsbehovskriterier - som fandtes mest dækkende.

Det vurderes dog, at en sådan ændring i fordelingen alene vedrørende **DUT-sager** og budgetgaranti næppe kan anbefales. For det første vil det ofte være umuligt at finde dækkende fordelingsnøgler. Hernæst vil systemets nuværende indre sammenhæng blive brudt, ligesom overskueligheden vil blive betydelig forringet.

5.1. Baggrund for diskussionen om statstilskuddets fordeling.

Som tidligere beskrevet består det nuværende (amts)kommunale tilskuds- og udligningssystem i hovedtræk af en mellemkommunal udligning af forskellene mellem (amts)kommunernes udgiftsbehov og beskatningsgrundlag samt et generelt statstilskud.

Statstilskuddet fordeles efter kommunernes beskatningsgrundlag, mens udligningsordningerne sikrer, at forskellene i kommunernes beskatningsgrundlag og udgiftsbehov udlignes med et politisk fastsat udligningsniveau (udligningsprocent).

Statstilskuddets rolle er således tænkt at være rent finansiel, idet statstilskuddets størrelse ikke skal påvirke forskellene mellem kommunerne, men alene forholdet mellem statsskatten og den kommunale skat.

Der har dog fra primærkommunal side (bl.a. fra "Det skæve Danmark") været rejst kritik af den nuværende fordeling af statstilskuddet. Spørgsmålet har også været behandlet i betænkning 1242 "Landdistrikterne - ændrede vilkår", december 1992, som anbefaler, at der i Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg arbejdes med mulighederne for at ændre fordelingen af de generelle tilskud i forbindelse med udlægning af opgaver.

Kritikken har bl.a vedrørt:

1. Selve metoden til fordeling af statstilskud, idet det fremføres, at fordelingsmetoden fører til en uddybning af de økonomiske forskelle mellem kommunerne.

2. Det fremføres, at fordelingsmetoden specielt i forbindelse med kompensation for opgaveoverførsler (DUT) og kompensation for stigning i lovbundne overførsler (budgetgaranti for primærkommunerne) ikke sikrer, at den enkelte primærkommune får kompensation for de faktiske merudgifter.

Kritikken skal måske ses i sammenhæng med, at udligningsniveauet i den primærkommunale udligning uden for hovedstadsområdet er væsentlig lavere end i den amtskommunale udligning og hovedstadsudligningen for primærkommunerne.

Fordeling af DUT-kompensation kan ikke beregnes ved at se på statstilskuddets fordeling alene. Udligningssystemet påvirkes også, men ikke så meget ved lave udligningsniveauer. Dette kan være vanskeligt at gennemskue for den enkelte kommune.

Endvidere skal det understreges, at kompensation for de faktiske udgifter kun opnås ved 100 procents refusion, og det er ikke hensigten med tilskuds- og udligningssystemet, der kun skal kompensere for de beregnede udgifter efter objektive forhold.

5.2. Udviklingen i bloktilskuddets størrelse.

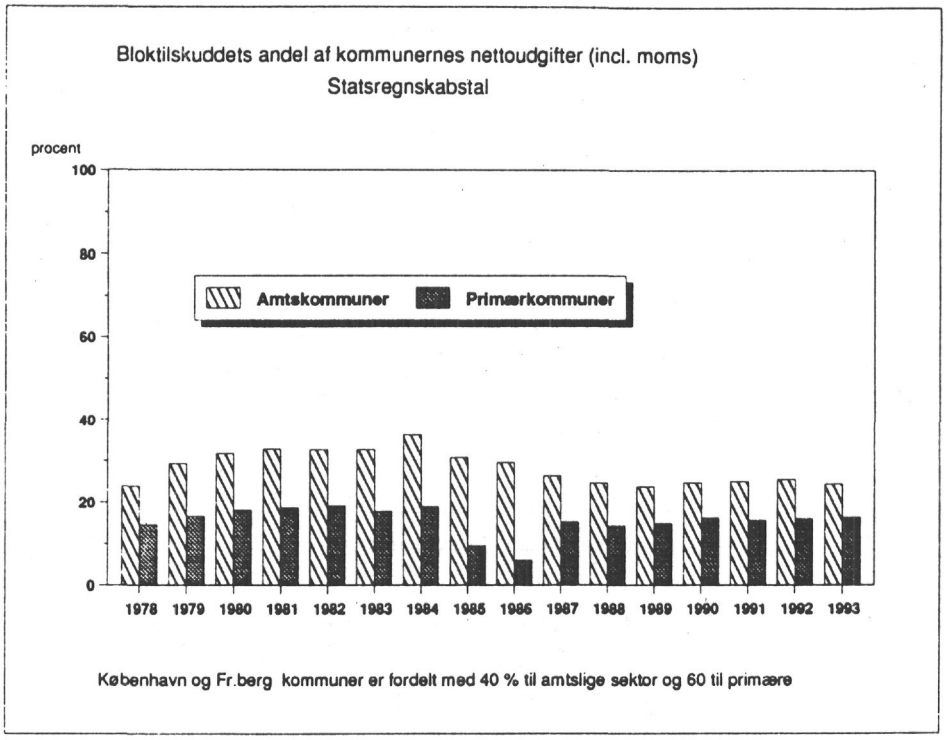
Som det er fremgået af kapitel 2, er statstilskuddet til kommuner og amtskommuner gradvist blevet opbygget som kompensation for opgaveoverførsler, refusionsændringer og de automatiske reguleringer siden indførelse af tilskuddene efter objektive kriterier i 1973/74.

Udviklingen i statstilskuddets størrelse siden 1978 fremgår af figur 5.1. I 1970'erne blev statstilskuddet øget som følge af de forskellige finansierings- og opgaveomlægninger mm. Op i

gennem 1970'erne er der således indført en praksis for, at bloktilskuddet korrigeres for opgaveomlægninger. Dette system er gradvist blevet formaliseret, således at der udover kompensation for egentlig opgaveomlægning også fra 1984 sker en regulering for andre regelændringer, der har kommunaløkonomiske konsekvenser ("Det udvidede total balanceprincip - DUT").

I perioden 1983 til 1989 blev tilskuddet nedsat som følge af bl.a. "konjunkturreguleringen" mm. De kommunale parter fandt, at der hermed blev foretaget ændringer i statstilskuddet, som lå uden for statstilskuddets formål. Refusionsomlægningen vedrørende de sociale institutioner (plejehjem, daginstitutioner mm.) i 1987 betød, at tilskuddet blev øget med 10,4 mia. kr. til primærkommunerne og 0,4 mia. til amtskommunerne. Siden 1988 er statstilskuddet øget som følge af forskellige opgaveomlægninger (børnepakke, ændret refusion for dagpenge/-førtidspension). Hertil kommer, at tilskuddet til primærkommunerne er øget som kompensation for væksten i konjunkturafhængige udgifter (budgetgarantien), ligesom statstilskuddet til primærkommunerne for 1992 er øget med 280 mill. kr. vedrørende en øget indsats overfor ældreomsorgen. Modsat er der i forbindelse med bl.a. regelændringerne på dagpengeområdet, kommuneaftalen på skatteområdet mm. indregnet forskellige større reduktioner i opgørelsen af det årlige tilskud.

Figur 5.1. Udviklingen 1 statstilskuddets størrelse i pct. af de kommunale nettodrifts- og anlægsudgifter 1978-93.(1)



(1) Figuren angiver det årlige statstilskud, jf. statsregnskabet, i pct. af de kommunale nettoudgifter. I det årlige statstilskud indgår normalt flere reguleringer, der vedrører tidligere år, ligesom "konjunkturreguleringen" i 1980'erne indebar forskellige efterfølgende reguleringer. Der er imidlertid ikke korrigeret for disse tidsmæssige forskydninger, idet der er set på de regnskabsmæsige statstilskud.

5.3. Udviklingen frem mod den gældende fordelingsmåde

Fra tilskudssystemets start og indtil 1984 blev statstilskuddet fordelt efter kommunernes udgiftsbehovstal. Statstilskuddets rolle var således både finansiel - at overføre penge til kommuner, og udligningsmæssig - at udligne forskelle i udgiftsbehov mellem kommunerne.

Siden 1984 har udligningen imidlertid været været adskilt fra det generelle statstilskud. Udligning og finansiering er adskilt. Baggrunden for dette var ønsket om at sikre en ensartet udligningsgrad over årene. Med det daværende system førte en ændring i statstilskuddets størrelse således til en ændret grad af udligning mellem kommunerne. Hvis statstilskuddet blev øget, ville kommuner med stort udgiftsbehov (og dermed stort udgiftsbehovstal) få forholdsvis størst andel af tilskudsstigningen, og modsat i perioder med nedsættelse af statstilskuddet. Dermed ville statstilskuddets størrelse påvirke udligningsgraden mellem kommunerne.

Ovennævnte spørgsmål blev indgående behandlet i Finansieringsudvalgets betænkning nr. 963 fra 1982-84. Udgangspunktet for overvejelserne var, at tilskudssystemet skulle udformes således, at en ændring i statstilskuddet alt andet lige skulle kunne medføre, at alle kommuners skat kan ændres med samme antal procentpoints. Dette betyder, at forskellen mellem to kommuners skat forbliver den samme, uanset statstilskuddets størrelse. Målet var at få et "udligningsneutralt" statstilskud.

Det blev i betænkningen illustreret, at en sådan udligningsneutral fordeling af statstilskuddet kan opnås ved:

> "at udmåle statstilskuddet efter størrelsen af den enkelte kommunes beskatningsgrundlag, samtidig med at den mellemkommunale udligning vedrører forskellene før statstilskud.", eller

"statstilskuddet udmåles proportionalt med udgiftsbehovet, samtidig med at den mellemkommunale udligning vedrører forskellene efter statstilskud. Udligningsniveauet skal dog så være afpasset efter ændringer i udligningen ved hjælp af udgiftsbehovstilskud."

Det vises endvidere, at disse to metoder udligningsteknisk kan opbygges identisk (Indenrigsministeriets betænkning 963, s. 65-68). Dette er nærmere beskrevet i det følgende samt i appendiks til dette kapitel.

Som bekendt blev udlignings- og tilskudssystemet fra og med 1984 baseret på førstnævnte model. Dette indebærer, at udligningen vedrører forskelle før statstilskud. Dvs. at man udligner de forskelle der findes mellem kommunerne, under forudsætning af, at der ikke findes et statstilskud. Således beregnes bl.a. skattetryksfaktor i landsudligningen af beskatningsgrundlag, som det skatten ville have været, hvis der ikke fandtes et statstilskud.(2)

Principperne for fordeling af statstilskuddet er således uløseligt forbundet med udformningen af udligningssystemet.

Hvis man skal fastholde uændret udligningsgrad (der er politisk fastsat) mellem kommunerne, kan en ændring af fordelingen af statstilskuddet således ikke gennemføres uden ændringer i udligningssystemet. Denne sammenhæng er nærmere omtalt i det følgende.

5.4. Illustration af den nuværende fordelingsmetode

Det nuværende udlignings- og tilskudssystem er baseret på, at statstilskuddet fordeles efter størrelsen af den enkelte kom-

(2) Da der i landsudligningen for primærkommunerne i dag udlignes i forhold til hovedstadens gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger beregnes skattetryksfaktoren for primærkommunerne i forhold til hovedstadens beskatningsgrundlag pr. indbygger.

munes beskatningsgrundlag, samtidig med, at den mellemkommunale udligning vedrører forskellene før virkningen af statstilskuddet.

For at vise dette er der nedenfor vist et regneeksempel ved en udligningsordning mellem to kommuner. Det er antaget, at kommune A har et lavt beskatningsgrundlag og et højt udgiftsbehov. Kommune B har et højt beskatningsgrundlag og et lavt udgiftsbehov. Det antages, at kommunernes udgiftsniveau svarer til deres udgiftsbehov - dvs. at deres "serviceniveau" er ens.

Hvis der ikke fandtes en udligningsordning, ville der opstå meget store forskelle i beskatningsniveauet mellem de to kommuner, idet de netop adskiller sig m.h.t. udgiftsbehov og beskatningsgrundlag.

Det antages, at udligningsgraden ("udligningsniveauet") er 35 pct. i udgiftsbehovsudligningen og 52 pct. i beskatningsgrundlagsudligningen. Dette svarer til udligningsprocenterne i den nuværende landsudligning for primærkommuner.

I beregningseksemplet antages udgifterne at være på 622 mill, kr., og det antages at statstilskuddet udgør 115 mill. kr. (ca 4 pct. af beskatningsgrundlaget, hvilket nogenlunde svarer til bloktilskuddets andel af primærkommunernes beskatningsgrundlag i 1993).

Det antages, at statstilskuddet fordeles efter kommunernes beskatningsgrundlag.

Da der som nævnt ikke udlignes 100 pct. af forskellene mellem de to kommuner vil kommune A få et beskatningsniveau på 20,3 pct. og kommune B vil få et beskatningsniveau på 16,6 pct.

Ved en ændring af statstilskuddets størrelse er der tale om to forskellige situationer, alt efter om statstilskuddet reguleres for:

1: en ren "finansiel regulering" - f.eks. en generel forøgelse eller reduktion af statstilskuddet.

2: en "opgaveomlægningsregulering", der medfører en ændring i kommunernes udgifts- og opgaveniveau (eller kompensation for stigning i de lovbundne udgifter - budgetgarantien).

Den rene "finansielle regulering" vil med det nuværende system have den effekt, at kommunernes skat vil kunne reguleres med præcist samme procentpoints. Hvis statstilskuddet øges med 25 mill. kr. til 140 mill, kr., uden at der følger kommunale meropgaver med, vil Kommune A og Kommune B kunne nedsætte deres beskatningsniveau med præcist samme procentpoints (0,88). Skatteforskellen mellem de to kommuner holdes konstant.

Hvis der samtidig overføres opgaver til kommunerne, idet kommunerne kompenseres via en forøgelse af statstilskuddet, må man se på de samlede virkninger i udligningssystemet. Det antages her, at de kommunale merudgifter for begge kommuner svarer til 806 kr. pr. indbygger, og at den kommunale kompensation som del af det generelle statstilskud fordeles efter beskatningsgrundlaget.

Der vil naturligvis være symmetri ved reduktion af statstilskuddet eller reduktion af de kommunale opgaver.

Som det fremgår påvirkes flere elementer i udligningssystemet heraf.

1. For det første øges udligningen af udgiftsbehov. Kommunernes udgiftsbehov udregnes som et udgiftsbehovstal gange de samlede kommunale nettoudgifter. Når de kommunale udgifter stiger, vil udligningsbeløbet vedrørende udgiftsbehov dermed blive forøget for kommuner med højt udgiftsbehov og modsat. Kommune A får dermed 155.000 kr. mere i udligning af udgiftsbehov.

2. For det andet påvirkes udligningen af beskatningsgrundlag. I det nuværende system vedrører udligningen som tidligere nævnt forskelle før statstilskud. Dette indebærer, at forskellen mellem Kommune A og Kommune B's beskatningsgrundlag udlignes med en politisk fastsat udligningsniveau og en såkaldt skattetryksfaktor. Skattetryksfaktoren kan opfattes som den "skatteprocent", der anvendes ved omregning af forskellene i beskatningsgrundlag til udligningsbeløb. Skattetryksfaktoren beregnes som det skatten ville have været, hvis der ikke fandtes et statstilskud - de samlede kommunale udgifter divideret med det samlede kommunale beskatningsgrundlag. Når de kommunale udgifter forøges, stiger skattetryksfaktoren, hvorfor Kommune A med lavt beskatningsgrundlag får et højere udligningstilskud fra Kommune B med højere beskatningsgrundlag. I regneeksemplet øges skattetryksfaktoren fra 21,84 pct. til 22,72 pct., hvorfor Kommune A får 699.000 kr. mere i udligning af beskatningsgrundlag.

Samlet kan man sige, at ganske vist fordeles kompensationen for nye opgaver som en del af det samlede statstilskud, efter kommunernes beskatningsgrundlag, men dette neutraliseres af dels stigningen i udgiftsbehovsudligningen og dels stigningen i beskatningsgrundlagsudligningen. Resultatet heraf er, at forskellen mellem de to kommuner kun påvirkes i beskeden grad. I eksemplet ændres udgifterne således med 4 pct., mens forskydningen i skatteprocenten i forhold til en helt parallel udvikling ligger indenfor 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget i de to kommuner. Når forskellen mellem de to kommuner øges, omend i beskedent omfang skyldes det bl.a., at der jf. kapitel 1, politisk er valgt ikke udligne 100 pct. af alle forskelle. Forestiller man sig således, at der for begge ordninger blev udlignet 100 pct., ville ændringen være neutral for begge kommuner.

Eksemplet kan naturligvis ikke være repræsentativt for alle typer af kommuner. I eksemplet har "højindkomst" kommunen et skattegrundlag, der er 26 pct. højere end lavindkomstkommunen.

De fleste kommuner ligger inden for dette interval, men der er dog også nogle kommuner, der afviger betydeligt mere. Når der er valgt udligningsgraderne 52 pct. og 35 pct. er det de laveste udligningsprocenter, der gælder i det kommunale og amtskommunale system. I den amtskommunale udligning udlignes der 85 pct., og i hovedstadsudligningen for primærkommuner udlignes der 90 pct. af forskellene i beskatningsgrundlag og 60 pct. af forskellene i udgiftsbehov. Tilsvarende er der for kommuner med lavt beskatningsgrundlag (under 85 pct. af landsgennemsnit) også tale om en højere udligning af forskellene i beskatningsgrundlag.

Virkning af statstilskud

Teoretisk eksempel med to kommuner. Udligning før statstilskud.

	Kommune A	Kommune B	Gennemsnit sum
Indbyggertal	12.000	19.000	31.000
Beskatningsgrundlag i alt 1000 kr.	950.000	1.900.000	2.850.000
Beskatninggrundlag pr. indbygger	**79.167**	**100.000**	**91.935**
Udgifter i alt 1000 kr.	252.000	370.500	622.500
Udgiftsbehov pr. indbygger	**21.000**	**19.500**	**20.081**
Udgiftsbehovstal	0,404819	0,595181	1,000000
Statstilskud i alt			**115.000**
Skattetryksfaktor (før statstilskud)			**0,2184**

A: Før ændringer:

Statstilskud fordelt efter beskatningsgrundlag	38.333	76.667	115.000
35 % udligning udgiftsbehov	3.861	-3.861	0
52 % udligning beskatningsgrundlag	17.403	-17.403	0
Udligning og statstilskud i alt	59.598	55.402	115.000
Beskatningsniveau ved gen. service	**20,25**	**16,58**	**17,81**
Indeks	**114**	**93**	**100**

B: Udgiftsneutral stigning i statstilskud:

Nyt statstilskud 1.000 kr.			140.000
Kommunens nye statstilskud 1.000 kr.	46.667	93.333	140.000
Nyt udlignings og statstilskudsbeløb i alt	67.931	72.069	140.000
Beskatningsniveau ved gen. service	**19,38**	**15,71**	**16,93**
Indeks	**114**	**93**	**100**
Ændring i beskatningsniveau	**-0,88**	**-0,88**	**-0,88**

C: Kommunal merudgift kompenseret via statstilskud

Udgiftsstigning pr. indbygger kr.	806,45	806,45	806,45
Udgiftsstigning i alt 1.000 kr.	9.677	15.323	25.000
Nye kommunale udgifter i alt	261.677	385.823	647.500
Nyt udgiftsbehov pr. indbygger kr.	21.843	20.283	20.887
Ny skattetryksfaktor			**0,2272**
Nyt statstilskud 1.000 kr.	46.667	93.333	140.000
Ny skattegrundlagsudligning 1.000 kr.	18.102	-18.102	0
Ny udgiftsbehovsudligning 1.000 kr.	4.016	-4.016	0
Udligning og statstilskud i alt	68.785	71.215	140.000
Beskatningsniveau ved gen. service	**20,30**	**16,56**	**17,81**
Indeks	**114**	**93**	**100**
Ændring i beskatningsniveau	**0,05**	**-0,03**	**0,00**

5.5. Ændret fordeling af det samlede statstilskud

Som det er fremgået af de tidligere afsnit fører den nuværende fordeling af statstilskuddet ikke til øgede skatteforskelle mellem kommunerne. Tværtimod er det er vist, at der med den nuværende fordelingsmetode er en klar adskillelse mellem udligning og statstilskud, og at statstilskuddets størrelse ikke påvirker den politisk fastsatte udligningsgrad.

Som nævnt i indledningen har der imidlertid været interesse for mulige andre fordelingsmetoder. Nogle af disse forslag indebærer en ændret udligning mellem kommunerne - hvilket er et politisk spørgsmål, mens andre forslag mere går på det præsentationsmæssige.

Når der tales om en ændret fordeling af statstilskuddet kan man enten se på spørgsmålet om en ændret fordeling af hele statstilskuddet, eller en ændret fordeling af de årlige reguleringer eller dele heraf i forbindelse med kompensation for nye opgaver eller budgetgarantien for primærkommunerne. Der ses i det følgende på ændret fordeling af det samlede statstilskud.

Der har fra bl.a. "Det skæve Danmark" været stillet forslag om, at statstilskuddet bliver fordelt efter kommunernes udgiftsbehov, ligesom der fra forskellig side har været stillet forslag om en fordeling efter udvalgte kriterier, eller efter kommunernes indbyggertal. Forslaget om fordeling efter udgiftsbehovstal er kort omtalt i det følgende, ligesom muligheden for en sektoropdeling af tilskuds- og udligningssystemet er berørt.

a) Det samlede bloktilskud bliver fordelt efter kommunernes udglftsbehovstal.

Som anført i betænkning 963 fra 1982, vil et neutralt statstilskud - dvs. et system hvor størrelsen af statstilskuddet ikke påvirker den politisk fastsatte udligningsgrad mellem

kommunerne, også kunne etableres med en ordning, hvor statstilskuddet fordeles efter kommunernes udgiftsbehovstal.

Dette kan ske ved, at udligningsniveauet tilpasses forholdet mellem statstilskuddet og de samlede kommunale nettodrifts- og anlægsudgifter. Hvis dette forhold kaldes k3 vil udligningsgraden i udligningen af udgiftsbehov årligt skulle tilpasses således:

$$\text{Nyt udligningsniveau} = \frac{kl - k3}{\bullet},$$

Hvor kl er det gældende udligningsniveau (35 pct. for primærkommunerne i hele landet, 25 pct. i hovedstadsudligning og 85 pct. i den amtskommunale udligning).

Eksempelvis skulle udligningsniveauet i den amtskommunale udligning af udgiftsbehov nedsættes fra 85 pct til 57 pct., forudsat at man ønsker at fastholde det politisk fastsatte udligningsniveau. For primærkommunerne vil de tilsvarende procenter bl.a. afhænge af udformningen af den statsfinansierede udligning mm.

I appendiks til dette kapitel er vist en matematisk udredning heraf.

I udligningen af forskellene mellem kommunernes beskatningsgrundlag, skal der dels anvendes en ny skattetryksfaktor, og dels anvendes et nyt udligningsniveau, hvis udligningen skal være konstant. Den nye skattetryksfaktor beregnes som de samlede kommunale nettodrifts- og anlægsudgifter minus statstilskud, divideret med det samlede kommunale beskatningsgrundlag, mens det nye udligningsniveau beregnes som:

$$\frac{k2 - k3}{(1- k3)}$$

hvor k2 er det nuværende udligningsniveau, og k3 er statstilskuddets andel af de samlede kommunale nettodrifts- og anlægsudgifter.

Som det er dokumenteret i betænkning 963 adskiller en fordeling af statstilskuddet efter denne model sig ikke fra det nuværende system, idet udligningsniveauerne i regneeksemplet dog ville skulle ændres som følgende:

Ændring af udligningsniveau i regneeksempel. Teoretisk eksempel

	ændres fra		til
- Udligningsniveau udgiftsbehovsudligning	0,35	—>	0,15
- Udligningsniveau beskatningsgrundlagsudligning	0,52	—>	0,40
- Skattetryksfaktor	0,22	—>	0,17

Herefter vil en fordeling af statstilskuddet efter udgiftsbehovstal være helt parallel til en fordeling efter beskatningsgrundlag, jf. det følgende regneeksempel for det tidligere anførte beregningseksempel. Der er her vist en fordeling af statstilskuddet efter udgiftsbehovstal.

Model hvor statstilskud fordeles efter udgiftsbehovstal

	Kommune A	Kommune B	Gennemsnit sum
Udgiftsbehovstal	0,404819	0,595181	1,000000
Udgiftsbehov pr. indbygger	21.000	19.500	20.081
Statstilskud i alt			115.000
Statstilskuddets andel af de kommunale udgifter (K3)			0,18
Nyt udligningsniveau udgiftsbehov (1- K3)			0,17
Ny skattetryksfaktor (efter statstilskud)			0,18
Nyt udligningsniveau beskatningsgrundlag (052 - K3) / (1 - K3)			0,41
Udgifter jf. foregående eks.	252.000	370.500	622.500
Statstilskud fordelt efter udgiftsbehovstal	46.554	68.446	115.000
Udligning af udgiftsbehov	1.823	-1.823	0
Udligning af beskatningsgrundlag	11.220	-11.220	0
Tilskud og udligning i alt	59.598	55.402	115.000
Udgifter til skattefinansiering	192.402	315.098	507.500
Beskatningsniveau ved ny fordeling	20,25	16,58	17,81
Beskatningsniveau tidligere model	20,25	16,58	17,81
Ændring	0,00	0,00	0,00

Arbejdsgruppens vurdering

Som det er fremgået vil en fordeling af statstilskuddet efter udgiftsbehovstal kunne gennemføres udligningsneutralt i forhold til den nuværende fordelingsmetode. Fordelen ved ændringen er således alene præsentationsmæssig. En fordeling af statstilskud efter udgiftsbehovstal vil måske umiddelbart virke mere naturligt, idet sammenhængen mellem tilskudsforøgelsen og merudgiften bliver mere klar.

En fordeling af statstilskuddet efter udgiftsbehovstal fører imidlertid til - forudsat at der ikke ønskes ændringer i det samlede reelle udligningsniveau - at der skal ske en årlig regulering af udligningsprocenterne i udligningen, hvilket i et vist omfang komplicerer systemet.

Korrigeres udligningsprocenterne ikke vil man således være tilbage ved situationen før 1984, hvor tilskuddets størrelse også havde udligningsvirkninger, hvilket førte til flydende udligningsgrader og uigennemsigtighed.

Endelig er opgørelsen af udgiftsbehov behæftet med en vis usikkerhed/ hvorfor en fordeling af statstilskuddet efter udgiftsbehov vil føre til større diskussion om og krav til opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov.

b) Statstilskud og udligning opdelea 1 2-3 adskilte ordninger (sektor model)

Tilskuds- og udligningssystemet for kommuner og amtskommuner omfatter i dag de samlede kommunale udgiftsområder under et. Statstilskuddet er ikke øremærket til noget bestemt område, ligesom udligningen vedrører de kommunale udgifter foregår under et.

Der kunne overvejes en form for "sektoropdeling af tilskud og udligningssystemet", jf. det nuværende norske inntektssystem (der dog fra 1994 lavet om til et samlet system svarende til det danske system, se afsnit 2.2). For primærkommmunerne kunne der f.eks. etableres særskilte tilskuds- og udligningsordninger for socialområdet, skoleområdet og øvrige områder, hvor der kunne være tale om særskilte udligningsordninger og særskilte statstilskudspuljer. I det omfang udgifterne øges mere på et område end på et andet, kunne kommunerne også blive påvirket forskelligt, hvilket man kunne tage hensyn til ved særskilt at øge tilskuddet på dette område eller separat ændre udligningsniveauet. En særskilt forøgelse af statstilskuddet vil i øvrigt også kunne give et signal om en ønsket prioritering, jf. diskussionen i kapitel 4 om aktivitetsbestemte tilskud. I det omfang tilskuddene til de enkelte sektorområder udbetales samlet - som i det norske system - vil kommunernes prioritering dog ikke direkte være bundet af opdelingen.

Arbejdsgruppens vurdering

Det er arbejdsgruppens vurdering, at den fordelingsmæssige værdi af en sådan sektoropdeling vil være forholdsvis begrænset, og at et system med flere parallelle tilskuds- og udligningssystemer vil føre til en væsentlig komplicering af til-

skuds- og udligningssystemet, jf. også den norske baggrund for at ændre på systemet.

5.6. Sammenhæng mellem kommunens kompensation for nye opgaver og den faktiske merudgift

Fordelingen af statstilskuddet efter generelle fordelingskriterier indebærer ikke garanti for, at den enkelte kommunes kompensation for den enkelte opgaveomlægning nødvendigvis for det enkelte år svarer til kommunens faktiske merudgift. Det samme gælder ved kompensation til primærkommunerne for øgede lovbundne udgifter via den såkaldte budgetgaranti.

Da der årligt er tale om en lang række regelændringer, har det imidlertid været vurderingen, at de forskellige byrdefordelingsmæssige forskydninger har opvejet hinanden.

Der skal endvidere tages hensyn til, at ændringer i den kommunale udgiftssammensætning og omfang påvirker den mellemkommunale udligning af udgiftsbehov og udligning af beskatningsgrundlag. Det er således ikke nok alene at se på den umiddelbare fordeling. De fastsatte kriterievægte i udligningen af udgiftsbehov er baseret på kommunernes samlede udgiftssammensætning. Øgede udgifter på eksempelvis dagpasningsområdet vil således medføre, at kriteriet antal 0-6-årige får en større vægt (når der gennemføres en vægtjustering).

Vægtene er fastsat ved lov, men revideres løbende på baggrund af udgiftsforskydningerne. Forudsættes det, at der ikke sker andre udgiftsforskydninger, vil f. eks. en merudgift på børneområdet på 700 mill. kr. betyde, at den nu fastsatte vægt for antallet af 0-6-årige på 8,7 pct., ved en kommende vægtjustering, vil blive øget til 9,2 pct for så vidt angår landsudligningen og fra 10,7 til 12,1 pct. for så vidt angår hovedstadsudligningen.

Denne ændring sikrer dermed, at kommuner med relativt mange børn får udlignet den relativt større merudgift.

Med det nuværende tilskudssystem indgår summen af kompensationen til kommunerne for nye opgaver samt for primærkommunerne beløbet vedrørende budgetgaranti i opgørelsen af kommunernes samlede bloktilskud, der herefter fordeles efter kommunernes beskatningsgrundlag.

Ved større opgaveomlægninger har man imidlertid søgt at begrænse de fordelingsmæssige virkninger for kommunerne via forskellige ændringer i tilskudssystemet eller via egentlige overgangsordninger.

Eksempelvis var der ved den sociale refusionsordning i 1987 indført en treårig overgangsordning for kommuner, der fik et tab på mere end 0,3 pct. af beskatningsgrundlaget.

Det fremgår således, at arbejdsgruppen finder den nuværende fordelingsmetode for kompensationsbeløb fungerer efter hensigten i sammenhæng med udligningssystemets opbygning, også i lyset af de mulige alternativer. I det følgende er dog set på muligheden for, at kompensationsbeløbet for de enkelte meropgaver eller meropgaverne under ét blev fordelt efter særlige fordelingsnøgler

c) Kompensationen for andring 1 udgifter som konsekvens af DUT-prlnclppet og budgetgarantien fordeles efter de udgiftsbehov/ som skønnes bedst dækkende for ændringen.

I praksis måtte Indenrigsministeriet foretage fordelingen, eventuelt efter høring af de kommunale parter. Der ville være tale om en meget omfattende og kompliceret fordeling, som måtte indebære en række skøn. Eksempelvis kunne det diskuteres om kompensationen for børnepakken skulle fordeles efter kommunens antal 0-6 årige, efter antal indskrevne børn i dagtilbud, efter den faktiske takststruktur eller på en helt fjerde måde. Sådanne diskussioner ville blive meget omfattende, og ville i mange tilfælde føre til krav om indsamling og behandling af helt ny statistik.

Eventuelt kunne metoden simplificeres til, at alene de eksisterende kriterier kunne anvendes. Således skulle der anvendes det mest dækkende kriterium, og i tvivlstilfælde skulle man benytte indbyggertal som fordelingsnøgle. Administrationen af en sådan regel ville dog heller ikke være uproblematisk.

Herudover ville en ændring i denne retning føre til, at udligningen pa forskellige udgiftsområder vil blive forskellig. Det ville således ikke mere være muligt at afgøre, hvad den faktiske udligningsgrad i systemet er. Det skyldes, at en vis del af statstilskuddet i en sådan model ville blive fordelt efter særlige kriterier, hvorfor der for nogle dele af de kommunale udgifter ville være en højere udligning af forskelle end på øvrige.

Den kommunale finansiering bygger på det grundlæggende princip, at kommunens finansiering ses under ét. Alle indtægter går principielt til at finansiere alle udgifter, under et.

Mens den kommunale finansiering før 1970 var præget af "kassefinansiering", har det været et grundlæggende princip ved omlægningen i 1970 érne, at man skulle afskaffe den opdelte finansiering, idet denne form for finansiering førte til kassetænkning og uoverskuelighed.

En eventuel opsplitning af statstilskuddet eller den årlige regulering heraf vil kunnne føre til en kassepræget finansiering.

Arbejdsgruppens vurdering

Ændringerne ville kræve, at der i forbindelse med den konkrete kompensation ville skulle tages stilling til, lige præcist hvilke områder der tilgodeses. Der ville hermed i forbindelse med selve kompensationen i nogle tilfælde kunne fås en tættere sammenhæng til udgiftsændringerne for den enkelte kommune, om end kompensationen fortsat ville være gennemsnitlig efter kommunernes andel af det valgte fordelingskriterium. I andre si-

tuationer kunner der imidlertid risikeres en dårligere sammenhæng, idet det ofte vil være umuligt at finde en rimelig fordelingsnøgle. Administrationen af ordningerne kunne blive ganske administrativt krævende, og der ville formentlig over tid blive tale om et ganske omfattende bogholderi, som ville være vanskeligt gennemskueligt for den enkelte kommune . Endelig ville systemets nuværende konsistens med et enkelt politisk fastsat udligningsniveau blive brudt.

Appendiks.

Matematisk beregning af udligningsniveau ved fordeling af statstilskud efter udgiftsbehovstal.

Idet

Y_L	=	beskatningsgrundlag i hele landet
Y_i	=	beskatningsgrundlag i i kommune
y	=	Beskatningsgrundlag pr. indbygger
u	=	udgiftsbehovstal
U	=	Udgiftsbehov pr. indbygger
Bef	=	befolkningstal
G	=	Statstilskud
t	=	Skattetryksfaktor
B_{ny}	=	nyt udligningsniveau i udligningen af udgiftsbehov.
S_{ny}	=	nyt udligningsniveau i udligningen af beskatningsgrundlag.

Et tilskuds og udligningssystem, hvor statstilskuddet (G) fordeles efter beskatningsgrundlaget kan dermed skrives (idet der forudsættes at der udlignes 52 pct. af forskellene i beskatningsgrundlag og 35 pct. af forskellene i udgiftsbehov):

$$\frac{Y_i}{Y_L} \times G + 0{,}35(U_i - U_L)bef_i +$$

$$0{,}52(y_L - y_i)\ t \times bef_i$$

(statstilskud + udgiftsbehovsudligning + skattegrundlagsudligning).

Forudsættes det, at kommunen har et gennemsnitligt beskatningsgrundlag, hvorfor udligningsbeløbet vedrørende skatteudligningen er lig 0, og at statstilskuddet i stedet skal fordeles efter udgiftsbehovstal, kan kommunens tilskud skrives:

1) $u_i \times G + B_{ny} \times bef_i(U_i - U_L)$

Skal udligningsniveauet være uændret i forhold til tidligere, dvs. at skatteforskellene mellem de to kommuner skal være uændret, skal det altså gælde:

2) $\frac{Y_i}{Y} \times G + 0{,}35\ (U_i - U_L)\ bef_i =$

$$u_i \times G + B_{ny}\ (U_i - U_L)\ bef_i$$

Idet statstilskuddet udgør en andel k3 af de samlede kommunale udgifter

$$k3 = G/NDA,$$

og kommunen forudsættes at have et gennemsnitligt beskatningsgrundlag, hvorfor $Y_i / Y_L = Bef_i / Bef_L$ kan 2 omskrives til:

3) $$\frac{Bef_i \times k3 \times NDA}{Bef_L} + 0{,}35\ bef_i\ (U_i - U_L) =$$

$$u_i \times k3 \times NDA + B_{ny}\ bef_i\ (U_i - U_L)$$

Divideres der igennem med Bef_i fås:

4) $$\frac{k3 \times NDA}{Bef_L} + 0{,}35\ (U_i - U_L) =$$

$$\frac{u_i \times k3 \times NDA}{Bef_i} + B_{ny}\ (U_i - U_L)$$

idet NDA/Bef_L = udgiftsbehovet U_L pr. indbygger gælder, at 4) kan omskrives til:

5) $$k3 \times U_L + 0{,}35\ (U_i - U_L) =$$

$$k3 \times U_i + B_{ny}\ (U_i - U_L)$$

Hvorfor det gælder at:

5) $$B_{ny} =$$

$$\frac{k3 \times U_L}{U_i - U_L} + \frac{0{,}35 \times (U_i - U_L)}{U_i - U_L} - \frac{k3 \times U_i}{U_i - U_L}$$

6) $$B_{ny} =$$

$$\frac{k3 \times U_L}{U_i - U_L} + 0{,}35 - \frac{k3 \times U_i}{U_i - U_L}$$

7) $$B_{ny} = 0{,}35 + \frac{k3 \times U_L - (k3 \times U_i)}{U_i - U_L}$$

8) $$B_{ny} = 0{,}35 + \frac{-\ k3\ (U_i - U_L)}{U_i - U_L}$$

Det nye udligningsniveau i udligningen af udgiftsbehov er således lig med:

0,35 - k3

appendiks (forstsat)

B) Udligning af beskatningsgrundlag

Et statstilskud G, vil også kunne virke skatteudlignende, idet den andel af de kommunale udgifter, der skal skattefinansieres mindskes. Jo højere statstilskuddet er, jo mindre vil forskellene i beskatningsgrundlaget betyde for forskellene i skatteprocenterne.

Fra før haves, at det nuværende tilskuds- og udligningssystem, hvor der udlignes efter statstilskud, kan skrives:

$$\frac{Y_i}{Y_L} \times G + 0{,}35(U_i - U_L)\, bef_i + 0{,}52(y_L - y_i)\, t \times bef_i$$

hvor skattetryksfaktoren t beregnes som NDA/Y, dvs. det gennemsnitlige beskatningsniveau før statstilskud.

Fordeles statstilskuddet efter udgiftsbehovstal kan det nye tilskuds- og udligningssystem skrives:

1) $u_i \times G + (0{,}35 - k3)\, bef_i(U_i - U_L) + S_{ny}\,(y_L - y_i)\, t_{ny} \times bef_i$

Hvor t_{ny} er den nye skattetryksfaktor, og S_{ny} er det nye udligningsniveau i skatteudligningen.

Skal udligningsniveauet være uændret gælder altså jf. tidligere:

2) $u_i \times G + (0{,}35 - k3)\, bef_i(U_i - U_L) + S_{ny}\,(y_L - y_i)\, t_{ny} \times bef_i =$

$$\frac{Y_i}{Y_L} \times G + 0{,}35(U_i - U_L)\, bef_i + 0{,}52(y_L - y_i)\, t \times bef_i$$

Det er tidligere vist, at udligningen af forskelle i udgiftsbehov kan holdes konstant ved ændring i udligningsniveauet. Antages det, at kommunen har et gennemsnitligt udgiftsbehov, hvorfor udligningen af udgiftsbehov er lig 0, kan 2 skrives:

3) $u_i \times G + S_{ny}\,(y_L - y_i)\, t_{ny} \times bef_i =$

$$\frac{Y_i}{Y_L} \times G \quad + \quad 0{,}52(y_L - y_i)\ t \times bef_i$$

det bemærkes, at t/ t_{ny} kan skrives som 1/(1 - k3) idet,

t = NDA/Y og
t_{ny} = [(NDA (1-k3)] / Y

hvorfor t/ t_{ny} =

$$\frac{NDA \times Y_L}{NDA\ (1-k3) \times Y_L} = \frac{1}{(1-k3)}$$

og t_{ny} = (1- k3) t

Divideres 3) igennem med bef_i kan denne skrives som:

4) $$\frac{u_i \times G}{bef_i} + S_{ny}\ (y_L - y_i)\ t_{ny} =$$

$$\frac{Y_i \times G}{Y_L \times bef_i} + 0{,}52(y_L - y_i)\ t$$

Forudsættes det, at kommunen har et gennemsnitligt udgiftsbehov vil u_i x G være lig med kommunens befolkningsandel, dvs. Bef_i/Bef_L x G. Det gælder, jf. tidligere at G = k3 x NDA og at T_{ny} =(1 - k3) x t, hvorfor 4 kan skrives.

5) $$\frac{Bef_i \times k3\ NDA}{bef_L \times Bef_i} + S_{ny}\ (y_L - y_i)\ t(1- k3) =$$

$$\frac{Y_i \times k3 \times NDA}{Y_L \times bef_i} + 0{,}52(y_L - y_i)\ t$$

divideres 5 med t (dvs. NDA/Y_L) fås 6:

6) $$\frac{Bef_i \times k3\ NDA\ Y_L}{bef_L \times Bef_i \times NDA} + S_{ny}\ (y_L - y_i)\ (1- k3) =$$

$$\frac{Y_i \times k3 \times NDA\ Y_L}{Y_L \times bef_i \times NDA} + 0{,}52(y_L - Y_i) \quad <=>$$

Der kan omskrives til:

7) $k3\ y_L + S_{ny}(y_L - y_i)\ (1- k3) =$

$k3 \times y_i + 0{,}52(y_L - y_i)$ <=>

8) $S_{ny}(1-k3) =$

$$\frac{k3 \times y_1}{y_L - y_1} + 0{,}52 - \frac{k3\ y_L}{y_L - y_1} \quad <=>$$

8) $S_{Ny}(1-k3) =$

$$0{,}52 - k3$$

Hvorfor det altså gælder, at det nye udligningsniveau i beskatningsgrundlagsudligningen skal være:

9) $S_{Ny} =$

$$\frac{0{,}52 - k3}{(1-k3)}$$

Kapitel 6.

Forenkling af udligningssystemet

6.0. Sammenfatning af overvejelserne vedrørende forenkling

Behovet for forenkling skal ses i sammenhæng og vejes op imod behovet for udligning. Forenkling og retfærdighed vil ofte være i konflikt.

Det er en udbredt opfattelse/ at udligningssystemet er svært tilgængeligt.

I hvilket omfang systemet findes svært at arbejde og budgettere med i kommunerne og deres administrationer varierer meget, at dømme efter en spørgeskemaundersøgelse gennemført af arbejdsgruppen blandt kommuner og amtskommuner. Det er dog et faktum, at ca. 75 pct. af primærkommunerne og halvdelen af amtskommunerne ikke foretager selvstændige beregninger på udligningssystemet, men benytter vejledende beregninger fra Indenrigsministeriet og de kommunale organisationer.

Arbejdsgruppen opfordrer i denne forbindelse til, at Indenrigsministeriet og de kommunale organisationer videreudvikler og forbedrer information og andet materiale om tilskuds- og udligningssystemet.

Med inspiration i de forslag til forenkling, der stilles i spørgeskemaundersøgelsen, er der opstillet en række overvejelser og muligheder. Ændringerne spænder fra forholdsvis vidtgående ændringer i systemet til mere præsentations- og informationsmæssige tiltag. Det gælder endvidere, at nogle af modellerne har (ikke-tilsigtede) byrdefordelingsmæssige virkninger.

Et ofte rejst ønske hos primærkommunerne drejer sig om øget budgetsikkerhed, hvor især efterreguleringerne i det eksisterende system er genstand for usikkerhed. Arbejdsgruppen har i den forbindelse overvejet modeller, hvor der i udligningen alene benyttes historiske data, såvel i udgiftsbehovsudligningen som i udligningen af beskatningsgrundlag. Især i skattegrundlagsudligningen, hvor også afregningen af skatteprovenu til kommunerne kunne foregå på historiske data, vil det være

et problem, at der bliver en betydelig tidsmæssig afstand mellem beskatningstidspunktet (tidspunktet for erhvervelse og beskatning af indkomst) og afregnings-/udligningstidspunktet. Som en alternativ ændringsmodel for skatteudligningen/ som i hvert fald ville indebære en præsentationsmæssig forenkling, er der desuden overvejet en "kassemodel". I denne model beregnes udligningen året efter betalingerne er sket til kommunens kasse, uanset hvilket indkomstår skatterne i øvrigt måtte vedrøre. Der henvises i øvrigt til den nærmere vurdering af modellerne i afsnittet om øget budgetsikkerhed.

Som en mere vidtgående ændring i selve udligningssystemets udformning er overvejet en nettoficering af de to dele af udligningssystemet, der eksisterer i dag, dvs. udgiftsbehovsudligningen og skattegrundlagsudligningen. I stedet for en særskilt udligning på de to områder foregår der en udligning af selve forskellen mellem skattegrundlag og udgiftsbehov, som er det forhold, der også i dag ønskes udjævnet. Modellen vil sætte fokus på formålet med udligningen, men også for primærkommunerne indebære en automatisk harmonisering af udligningsniveauerne i de to, i dag gældende sider af udligningen, som i øvrigt vil kræve særskilte overvejelser. Dette vil udløse betydelige kommunale forskydninger i byrdefordelingen. For amtskommunerne, hvor udligningsniveauerne allerede er ens for udgiftsbehov og skattegrundlag, vil ændringerne alene have præsentationsmæssig karakter.

Som en forenkling på det amtskommunale områder er overvejet en fjernelse af bloktilskuddene. Dette vil i sig selv udgøre en forenkling, men andre aspekter af bloktilskuddets rolle må også indgå i en vurdering. Arbejdsgruppen har ikke overvejet en afskaffelse af det primærkommunale bloktilskud.

Arbejdsgruppen har endvidere vurderet modeller vedrørende harmonisering af lands- og hovedstadsudligningen for primærkommunerne. Det drejer sig om eventuel indførelse af en fælles skattetryksfaktor i hovedstadsudligningen, og inddragelse af

den særlige boligstøtteudligning, enten alene i overudligningsbestemmelsen eller i selve udligningssystemet.

Som en mindre ændring i retning af forenkling er overvejet en afskaffelse af korrektionen for de regionale lønforskelle. Dette vil udløse betydelige forskydninger i byrdefordelingen. De byrdefordelingsmæssige forskydninger ved indførelsen af korrektion for regionale lønforskelle blev dengang imødegået ved tilpasning af udligningsniveauet. En afskaffelse må derfor vurderes i sammenhæng med udligningsniveauet.

Endelig er der (ud over hvad der er nævnt oven for) set på en række muligheder for en ændret/forbedret præsentation af udligningsbestemmelserne og beregningsgrundlaget, samt en tydeliggørelse af, hvordan beregningerne ændres ved tilflytning til en kommune. Vedrørende synliggørelse er der dog risiko for, at de enkelte beregninger herved bliver fortolket løsrevet fra det øvrige system.

6.1. Baggrund - behovet for udligning og behovet for forenkling

I dette kapitel overvejes en række modeller til forenkling af tilskuds- og udligningssystemet. Arbejdsgruppen er således, jf. kommissoriet, opfordret til vurdere muligheder for forenkling.

Der har tilsyneladende udviklet sig den opfattelse, at udligningssystemet er blevet så komplekst, at der kun er meget få personer, som har et fuldt overblik over dets funktion.

Derfor har arbejdsgruppen gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt kommuner og amtskommuner.

Opfattelsen af tilskuds- og udligningssystemet som kompliceret og vanskeligt tilgængeligt kan skyldes, at systemet løbende er blevet suppleret og nuanceret. Der har været tale om en lang række - antagelig hver for sig velbegrundede tilpasninger. Men

netop i en sådan, trinvis udvikling, hvor kravet om ændringer har været udløst af ønsker om øget retfærdighed i forskellige dimensioner af systemet, har det været vanskeligt at prioritere et krav om "forenkling" af systemet set under ét.

Der må i øvrigt skelnes mellem den kritik, som vedrører systemet således som det ser ud på et givet tidspunkt, og kritik som er udløst af den tilpasning, der må foregå i en dynamisk verden som følge af opgaveomlægninger, udgiftsudviklingen m.v. Den sidstnævnte har arbejdsgruppen i sagens natur ikke taget op.

Ønsket om forenkling af udligningssystemet må imidlertid også ses på baggrund af de opgaver, systemet skal løse.

I sin yderste konsekvens ville det mest forenklende være helt at ophæve udligningssystemet. Udligningssystemet varetager dog i dag en række opgaver, der er enighed om, som beskrevet i kapitel 1. Her skal alene nævnes hovedmålsætningen om at opnå en tæt sammenhæng mellem skat og service i alle kommuner.

En afskaffelse af udligningssystemet som udtryk for en forenkling er således ikke relevant at overveje. Skatteprocentens højde skal således først og fremmest være en indikator for serviceniveauet. Da der er betydelige forskelle mellem kommunerne m.h.t. udgiftsbehov og skattegrundlag pr. indbygger ville dette ikke kunne opnås, medmindre der finder en udligning sted.

Det skal endvidere påpeges, at det generelle tilskuds- og udligningssystem i sig selv er udtryk for en forenkling. Det generelle system har - set over en længere årrække - afløst et meget omfattende sæt af refusioner og dermed en direkte statslig detailstyring på en række områder. Den opgave, som refusionssystemerne havde med hensyn til udligning på de enkelte områder klares nu af ét system. Dette er i sig selv en betydelig forenkling, men har til gengæld skærpet **kravene til en**

nuanceret opgørelse af de udgiftsbehov, som indgår i udligningssystemet.

I denne sammenhæng bør det nævnes, at hensynet til forenkling og hensynet til en "retfærdig" udligning til en vis grad er modsætninger. En "retfærdig" udligning nødvendiggør, at der i udstrakt grad tages hensyn til de mange forhold, der er bestemmende for forskellene i kommunernes økonomiske forudsætninger. En forenkling kan indebære, at udligningen i mindre omfang vil være i stand til at dække disse forskelle. Det kan derfor være vanskeligt at undgå, at en forenkling medfører, at udligningen i mindre grad vil være i stand til at løse sin opgave med at skabe mere ensartede muligheder for kommunerne.

Endelig skal det nævnes, at det danske udligningssystem i forhold til systemerne i vore nabolande ikke kan karakteriseres som specielt kompliceret, vel snarere tværtimod.

6.2. Den kommunale administrations vurdering af tilskuds- og udligningssystemet (spørgeskemaundersøgelse)

For at få et indtryk af behovet for og holdningen til forenklingsspørgsmålet i kommuner og amtskommuner har arbejdsgruppen i efteråret 1992 udsendt spørgeskemaer til samtlige kommuner og amtskommuner.

Formålet med spørgeskemaundersøgelsen har været at få et bedre indtryk af, hvordan det administrative niveau i kommunerne og amtskommunerne opfatter og foretager beregninger på udligningssystemet, hvilke krav man stiller til et "optimalt udligningssystem" samt sammenligninger med andre refusions- og tilskudssystemer.

Arbejdsgruppen har således udarbejdet et særskilt notat om spørgeskemaundersøgelsen, jf. bilag 6.6.

Kommunerne og amtskommunerne er endvidere i spørgeskemaundersøgelsen blevet anmodet om at stille konkrete forslag til for-

enkling af opgørelse og beregning af udligningen. Det er denne del af undersøgelsen, der især har interesse i dette kapitel.

Til illustration af den oven for nævnte ofte forekommende modsætning mellem "retfærdighed" og forenkling skal dog indledningsvis nævnes nogle forslag fra undersøgelsen, som - frem for forenkling - snarere går i retning af en udbygning af udligningssystemet. Bag ønsker om sådanne udbygninger må formodes at ligge en opfattelse om, at udligningen ikke i dag yder fuld retfærdighed i forhold til forslagsstillernes situation.

a. Ønsker om en udbygning af udligningssystemet

Et primærkommunalt forslag til ændring af det nuværende beregningsgrundlag er, at lade selskabsskatten indgå i opgørelsen af skattegrundlaget i stedet for den særlige indkomstskat. Et amtskommunalt forslag er, at erstatte kriteriet beregnet antal sengedage med et kriterie, der bygger på antal udskrivninger og udbygge kriteriet antal 15-19 årige med gymnasiefrekvensen i den amtskommunale udligning af udgiftsbehov.

Hvad angår en udbygning af det nuværende beregningsgrundlag kan nævnes et primærkommunalt forslag om at udvide grundlaget for skatteudligningen med selskabsskatten eller udbygge udgiftsbehovsudligningen med flere kriterier. Andre kommuner har stillet forslag om, at der tages større hensyn til efterspørgslen efter kommunal service i udligningen. Der har endvidere været stillet forslag om, at lade kriteriet areal indgå i den amtskommunale udligning af udgiftsbehov.

b. Ønsker om et forenklet udligningssystem.

En væsentlig del af besvarelserne hæfter sig omvendt ved mulighederne for forenkling. Ca. 70 pct. af kommunerne og 7 ud af 12 amtskommuner ville således ifølge spørgeskemaet foretrække forenkling frem for "mere retfærdighed". Endvidere er der en lang række konkrete forslag til forenkling.

Der er i det følgende søgt at sammenfatte de forskellige typer af ønsker, som indeholder elementer til forenkling fra henholdsvis primærkommuner og amtskommuner. Det skal understreges, at der ikke er tale om, at et flertal af primærkommuner og amtskommuner har stillet disse forslag, blot at de har forekommet i besvarelserne.

Primærkommunale ønsker til forenkling

a. Én type ønsker tager udgangspunkt i, at fuld retfærdighed ikke er mulig, selv med en meget detaljeret opgørelse af kommunernes udgiftsbehov. Et mere enkelt og forståeligt system, der lettere kan forklares over for det politiske niveau, er at foretrække, selv om der slækkes på retfærdigheden i systemet. Primærkommuner, der tager udgangspunkt i denne holdning, stiller forslag om udgiftsbehovsudligning med færre kriterier. Som eksempel kan nævnes et forslag om kun at anvende demografiske kriterier i udgiftsbehovsudligningen og lade andre forhold udlignes gennem refusionsordninger eller sektorspecifikke udligningsordninger.

b. I andre svar fremhæves, at tilskuds- og udligningsordninger uden for det generelle system er administrativt belastende eller er forbundet med en meget høj grad af budgetusikkerhed. Disse primærkommuner stiller forslag om at omlægge disse ordninger, herunder inkorporere dem i det generelle system. F.eks. stilles forslag om at lade den særlige udligning af boligstøtteudgifter i hovedstadsområdet indgå ved beregningen af overudligning.

c. En tredie type ønsker fokuserer på budgetsikkerheden i selve udlignings- og tilskudssystemet. Således foreslås af nogle kommuner, at aktualiteten i udligningen slækkes, og der i højere grad gøres brug af historiske data. Endvidere foreslås, at data, der indgår i beregningen af udligningen, løbende meldes ud til kommunerne, når de foreligger opdaterede.

d. Endelig tager en fjerde type af ønsker udgangspunkt i præsentationen og beregning af resultaterne. Virkningerne af ændringer i systemet og ændringer i løbet af budgetlægningsfasen skal let kunne forklares over for det politiske niveau, og det skal være muligt for det administrative niveau at beregne tilskuds- og udligningsbeløbet. Det fremhæves i den forbindelse, at samspillet mellem de enkelte ordninger er vanskelig at overskue og forklare. Det foreslås eksempelvis, at alle ordninger samlet til ét tilskud eller at visse led i beregningen som korrektionen for regionale lønforskelle udgår.

Amtskommunale ønsker til forenkling.

Også i svarene fra amtskommunerne optræder forslag om øget vægt på budgetsikkerhed. Således foreslås, at der i større udstrækning gøres brug af historiske data i udligningsberegningen. Ligeledes er der ønsker om en løbende ajourføring af datagrundlaget til udligningsberegningen før udmeldingen af tilskud og udligning i juni i året før budgetåret. Der stilles endvidere forslag om at vende tilbage til det tidligere system med kun én efterregulering af tilskud og skatteudligning, hvor der i dag foretages efterreguleringer flere år tilbage i tiden. Endelig er der forslag om at forenkle udligningsberegningen ved at undlade at korrigere for regionale lønforskelle.

6.3. Muligheder for forenkling af udligningen

6.3.1. Indledning

Med inspiration i de forslag til forenkling af udligningssystemet, der er rejst i spørgeskemaundersøgelsen, har arbejdsgruppen set på en række muligheder for forenkling.

Det skal dog bemærkes, at arbejdsgruppen har valgt at koncentrere sig om forslag, som indeholder forenklende elementer vedrørende udligningsberegningen eller -afregningen, og/eller som kan forbedre præsentationen og overskueligheden af syste-

met og dets resultater. Det skal bemærkes, at forslagene samtidig vil føre til en ændret byrdefordeling.

Der er således ikke overvejet forslag til forenkling af selve de grundlag, der udlignes på (skattegrundlag og udgiftsbehov). Der skal endvidere nævnes et par konkrete forenklingsforslag, som arbejdsgruppen ikke har ment at kunne gå videre med. Det drejer sig for det første om mulighederne for en tidligere udmelding af tilskud og udligning, end den l.juli frist året før tilskudsåret, der gælder i dag. 1. juli er fastsat under hensyn til tidspunktet for afslutningen af forhandlingerne om kompensationsspørgsmålene i forbindelse med **DUT-princippet.** Da tidspunktet for disse forhandlinger næppe kan fremskyndes, og da resultatet herfra - størrelsen af de generelle tilskud - skal være kendt ved udligningsberegningen, synes der ikke at være mulighed for en tidligere udmelding, men arbejdsgruppen har til gengæld diskuteret muligheden for tidligere information om datagrundlaget for udligningen. - Ligeledes har arbejdsgruppen valgt ikke at vurdere mulighederne for forenkling af den særlige udligningsordning vedrørende udgifter til langtidsledige, idet denne udligningsordning i en anden sammenhæng er behandlet i en arbejdsgruppe nedsat i forlængelse af aftalen mellem regeringen og de kommunale parter.

Herefter kan forenklingsmulighederne rubriceres under følgende 7 overskrifter:

1) Større budgetsikkerhed. I det gældende system lægges vægt på aktualiteten i udligningen, hvor beregningen hovedsageligt er baseret på opgørelser af beskatningsgrundlag og udgiftsbehov året før udligningsåret. Ved udmeldingen af udligningsbeløb er man derfor nødt til at bruge delvist foreløbige tal. Dette udløser til gengæld efterreguleringer, som kan give anledning til usikkerhed i forbindelse med budgetlægningen. Antallet af efterreguleringer er fra 1993 øget, idet der tages hensyn til ansættelsesændringer for flere år. Dette kan ligeledes udløse usikkerhed.

2) Nettoficering af den primærkommunale udligning. Det gældende system er opdelt i en beskatningsgrundlagsudligning og en udgiftsbehovsudligning. En udligning direkte på forholdet mellem udgiftsbehov og beskatningsgrundlag kan mere direkte sætte fokus på formålet med udligningen.

3) Afskaffelse af statstilskuddet til amtskommunerne. I det gældende system er statstilskud og udligning adskilte. Statstilskuddet er således ikke nødvendigt at hensyn til udligningen. Som en forenkling af finansieringen kan det overvejes - på nær en mindre pulje - at afskaffe statstilskuddet.

4) Harmonisering af den primærkommunale hovedstads- og landsudligning. Udligningen er opdelt i en udligningsordning for kommunerne i hovedstadsområdet og en statsfinansieret udligning for kommunerne uden for hovedstadsområdet, hvor opgørelsen og beregningen af udligningen adskiller sig på enkelte punkter. Endvidere findes en særlig boligstøtteudligning i hovedstadsområdet. Det kan på denne baggrund overvejes, at samordne ordningerne i henholdsvis hovedstadsområdet og det øvrige land. Dette kan medvirke til at gøre hele systemet mere overskueligt.

5) Forenkling af udligningsberegning. Ved beregningen af tilskud og tilsvar i udligningen af beskatningsgrundlag og udgiftsbehov korrigeres for regionale forskelle i lønniveauet. Det ekstra led i beregningen er af flere kommuner fremhævet som et element, der vanskeliggør en præcis udligningsberegning, og nogle (amts)kommuner har foreslået, at denne korrektion udgår af beregningen.

6) Synliggørelse af udligningen. Der kan overvejes forskellige forslag til ændret præsentation af udligningen, og et materiale, der kan bidrage til at belyse virkninger af ændringer i de størrelser, der udlignes. Hensigten skulle være at gøre udligningen mere gennemskuelig og lette kommunernes arbejde ved budgetlægningen.

7) Større **budgetlægningsviden.** Efter gældende regler giver indenrigsministeren senest 1. juli meddelelse om de foreløbigt opgjorte tilskuds- og udligningsbeløb for det kommende budgetår og efterreguleringen i indeværende budgetår (juni-udmeldingen). Herudover udsendes som en service en tidlig, vejledende udmelding af tilskud- og udligningsbeløb i starten af budgetlægningsåret. En løbende udmelding af opdaterede data vil imidlertid kunne bidrage til at reducere usikkerheden ved budgetlægningen.

Herefter skal drøftes en række muligheder for forenkling under de 7 ovennævnte overskrifter.

6.3.2 Større budgetsikkerhed.

Som introduktion til dette emne skal først redegøres for tidsprofilen i det eksisterende system.

- **Tidsprofil i udligningen i det eksisterende system**

I henhold til § 30 i tilskuds- og udligningsloven giver indenrigsministeren senest 1. juli i året forud for tilskudsåret kommunerne og amtskommunerne meddelelse om de foreløbigt opgjorte tilskuds- og udligningsbeløb - og senest 1. juli efter tilskudsåret meddelelse om efterregulering af tilskuds- og udligningsbeløb. Dette er den såkaldte juni-udmelding.

Herudover udsendes som en service over for kommunerne og amtskommunerne en tidlig, vejledende udmelding af tilskuds- og udligningsbeløb i starten af budgetlægningsåret (cirka februar i året forud for tilskudsåret).

- **Tidsprofil vedrørende udligning af udgiftsbehov**

Ved opgørelsen af udgiftsbehovskriterierne anvendes efter gældende regler hovedsageligt data for året før tilskudsåret (beregningsåret). Udgiftsbehovet pr. indbygger beregnes som de samlede kommunale nettodrifts- og anlægsudgifter opgjort på

grundlag af de kommunale regnskaber for beregningsåret - tillagt merudgifter/mindreudgifter som følge af ændringer i udgifts- og opgavefordelingen mellem staten, kommunerne og amtskommunerne og i den bindende statslige regulering af kommunernes og amtskommunernes virksomhed - divideret med indbyggertallet medio i beregningsåret. Den foreløbige udmelding er baseret på budgetterne for beregningsåret.

Denne opgørelsesmetode indebærer en høj grad af overensstemmelse mellem den enkelte kommunes merudgifter/mindreudgifter som følge af ændringer i byrdefordelingen mellem staten og (amts)kommunerne, ændringer i befolkningssammensætning og sociale forhold i kommunen og ændringen i dens tilskud. Til gengæld er man nødt til, når tilskuddene meldes ud i juni i året før tilskudsåret at basere sig sig på delvist foreløbige tal. På en række områder er der dog, som det ses, sammenfald mellem foreløbig og endelig udmelding.

Grundlaget for udgiftsbehovsopgørelsen til brug ved beregningen for tilskudsåret 1993 er vist i tabel 6.1 og 6.2.

Tabel 6.1. Tidspunkt for opgørelse af beregningagrundlag. Primærkommunal udgiftsbehovsudligning.

	Foreløbig opgørelse vedrørende 1993 Kriteriet opgøres pr.	**Endelig opgørelse 1993** Kriteriet opgøres pr.
Folketaiskriterier, betalingskommune	1/1 1992	1/1 1992
7-16 årige, betalingskommune	1/1 1992 1/1 1989	1/1 1992 1/1 1989
Beregnet antal kontanthjælpsmodtag. Udgiftshyppighed	1990	1992
Indbyggertal, betalingskommune	1/1 1992	1/1 1992
Vejnet	l/l 1982	1/1 1982
Standardlejlighed	1/1 1992	1/1 1992
Antal børn af enlige forsørgere, betalingskommune	okt.kv.1991	okt.kv.1991
Boligkriteriet	1/1 1992	1/1 1992
Antal fuldtidsledige, bopælskommune	1991	1992
Antal erhvervsaktive kvinder	nov. 1989	nov. 1991
Nettodrift- og anlægsudgifter	Budget 1992 korr. for meropgaver	Regnskab 1992 korr. for meropgaver
Normeringsfolketal, betalingskommune	1/1 1992	1/7 1992

Tabel 6.2. Tidspunkt **for opgørelse af beregningsgrundlag. Amfkommunal** udglftsbehovsudllgnlng.

	Foreløbig opgørelse vedrørende 1993 Kriteriet opgøres pr.	**Endelig opgørelse 1993** Kriteriet opgøres pr.
Folketaiskriterier, betalingskommune	1/1 1992	• 1/1 1992
Beregnet antal sengedage.		
sengedagshyppighed	1990	1992
Indbyggertal, betalingskommune	1/1 1992	1/1 1992
Beregnet alders-betinget sygelighed		
sygelighedsfrekv.	1990	1992
indbyggertal, betalingskommune	1/1 1992	1/1 1992
Vejnet	1/1 1982	1/1 1982
Antal børn af enlige forsørgere, betalingskommune	okt.kv.1991	okt.kv.1991
Beregnet antal døde		
dødshyppighed	1990	1992
indbyggertal, betalingskommune	1/1 1992	1/1 1992
Nettodrift- og anlægsudgifter	Budget 1992 korr. for meropgaver	Regnskab 1992 korr. for meropgaver
Normerings-folketal, betalings-kommune	1/1 1992	1/7 1992

Efterreguleringen af udligningen foregår i året efter tilskudsåret (i eksemplet 1994). Det fremgår, at efterreguleringen er baseret på regnskabstal for året før tilskudsåret og opdatering af normeringsfolketallet og flere kriterier (kriterierne antal kontanthjælpsmodtagere, ledige og erhvervsaktive kvinder i den primærkommunale udligning - og kriterierne antal senge-

dage, aldersbetinget sygelighed/ antal døde i den amtskommunale udligning).

- **tidsprofil vedrørende udligning af beskatningsgrundlag**

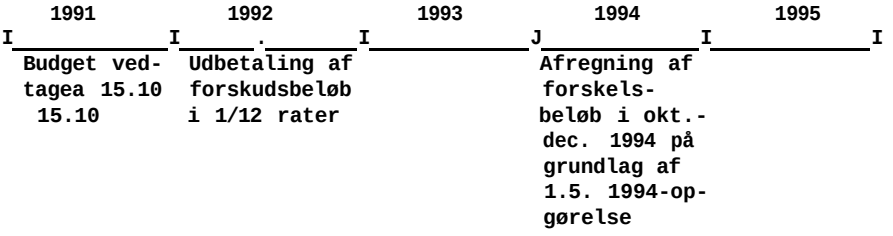
Det gældende system for afregning af skat og udligning lægger stor vægt på aktualiteten i udligningen. Udligningen baseres på det budgetterede skattegrundlag, hvorved ændringer i en kommunes skatteprovenu hurtigt følges op af ændringer i udligningsbeløbene. Til gengæld udløser dette efterreguleringer.

Med lov nr. 182 og 183 af 23. marts 1992 blev der indført samtidighed mellem afregningen af efterreguleringen af indkomstskat og efterreguleringen af tilskuds- og udligningsbeløb.

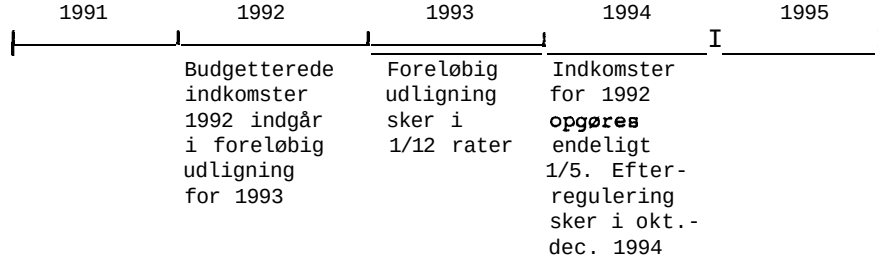
Det nye system har virkning fra indkomståret 1991, hvor den samtidige afregning finder sted i slutningen af 1993. Den samtidige afregning har således første gang skullet indgå i budgetlægningen for 1993, og der er derfor på nuværende tidspunkt begrænsede erfaringer med det nye system.

Det nye system kan for indkomståret 1992 illustreres på følgende måde:

Afregning af indkomstskat



Skattegrundlageudligningeni



Både i skatte- og udligningssystemet afregnes efter den ansatte indkomst. Ved budgetvedtagelsen skønner kommunerne over budgetårets skatteprovenu, og det ansatte provenu udbetales af Told- og Skattestyrelsen i tolv rater i løbet af skatteåret. Pr. 1. maj i året to år efter budgetåret opgøres det faktiske provenu, og forskellen mellem forskudsbeløb og det faktiske provenu afregnes i dette års sidste tre måneder.

På grundlag af kommunernes budgetterede skatteindtægter foretages der i året efter budgetåret en udligning af forskelle i beskatningsgrundlag. To år efter budgetåret samtidig med slutafregningen af skat foretages efterregulering af udligningsbeløbene.

Der er således kun samtidighed mellem afregningen af forskelsbeløb vedrørende skat og efterreguleringen af udligningen. Den foreløbige udligning sker fortsat med et års forsinkelse i forhold til a contoudbetalingen af skat.

Den samtidige afregning af forskelsbeløb vedrørende skat og efterregulering af udligningen indebærer, at udsvingene i kommunernes likviditet mindskes, da der normalt er tale om modsatrettede beløb. Men det har også skabt en større usikkerhed om størrelsen af afregningen, da efterreguleringsbeløbet vedrørende udligning først kan opgøres præcist efter budgetvedtagelsen. Til gengæld er der opnået større sikkerhed i skatteafregningen. I det tidligere system uden samtidighed ville udmeldingen af efterreguleringen af udligningen for indkom-

sterne i 1992 havde fundet sted i juni 1993 med afregning i 1994. Efterreguleringsbeløbet ville således have været kendt inden budgetvedtagelsen for 1994. I det nye system er afregningen af efteregulering fremrykket til 1993, og størrelsen af efterreguleringen vil således først være kendt efter budgetvedtagelsen for 1993.

Efterreguleringen af udligningen er endvidere udvidet/ idet der nu tages hensyn til ansættelsesændringer i 3 år efter den hidtidige endelige opgørelse (i eksemplet opgørelsen pr. 1. maj 1994). Formålet med denne ændring er at fjerne uheldige udligningsvirkninger af sene ansættelsesændringer,som for nogle kommuner kan være ganske store. Ændringen komplicerer dog også systemet, og fra amtskommunal side er de sene ansættelsesændringer foreslået afskaffet. Disse efterreguleringer er ikke vist i figuren foran.

Endelig indebærer det nye system, at ikke-inddrevne skatter af hensyn til ligningsincitamentet modregnes i skatteafregningen mellem staten og kommunerne i det tredie år efter indkomståret baseret på en opgørelse pr. 1. maj (i eksemplet opgørelsen pr. 1. maj 1995).

a. Model med endelighed i udgiftsbehovsudllgningen.

Modellen tager sigte på at fjerne efterreguleringen af udligningen.

Modellen indeholder følgende punkter:

Opgørelsen af udgiftsbehovskriterierne baseres endeligt på data for året før tilskudsåret eller data for tidligere år svarende til det datagrundlag, der efter gældende regler anvendes i den foreløbige tilskudsudmelding.

Opgørelsen af udgiftsbehovet pr. indbygger baseres på de kommunale regnskaber to år før tilskudsåret tillagt merudgifter/mindreudgifter som følge af ændringer i opgave-

fordelingen m.v. og indbyggertallet pr. 1. januar i året før tilskudsåret.

Forslaget indebærer, at udligningen, der udmeldes i juni i året før tilskudsåret, er endelig. Kommunerne vil før budgetvedtagelsen have fuld kendskab til udligningsbeløbet for budgetåret, og der skal kun laves én udligningsberegning vedrørende det enkelte år.

Der vil ved en eventuel overgang til ordningen blive udlignet for det samme i to år.

Arbejdsgruppens vurdering

Modellen fjerner efterregulering. Der udmeldes én gang for det enkelte år, og i juni i året før budgetåret vil kommunerne have fuld kendskab til udligningen for året. De betalingsmæssige forskydninger, som efterreguleringerne afstedkommer vil blive elimineret, hvilket også gælder den usikkerhed der er forbundet med at skønne over den fremrykkede efterregulering.

Modellen indebærer, at ændringer på visse udgiftsbehovsområder først slår i gennem i udligningen i året efter den nuværende efterregulering. Dvs. at der først med forsinkelse udlignes for stigende udgiftsbehov og ved faldende udgiftsbehov beholdes en gevinst. Dette vil vanskeliggøre den omprioritering, der skal følge af ændringer i udgiftsbehovet. For hovedparten af primærkommunerne var efterreguleringsbeløbet vedrørende udligningen i 1991 mindre end 1 mio. kr., mens der for flertallet af amtskommunerne var tale om efterreguleringsbeløb på over 1 mio. kr. op til knap 10 mio. kr.

b. Model med endelig skat og udligning.

Modellen tager sigte på at skabe overensstemmelse mellem udligning og skatteafregningen og fjerne efterreguleringen i udligningen.

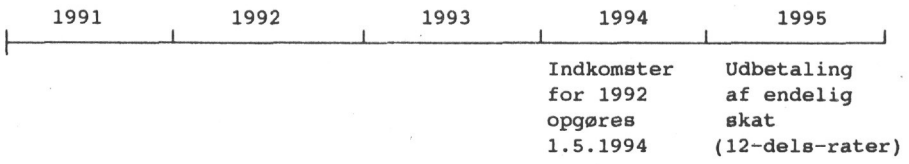
Modellen indeholder følgende punkter:

Skatterne og udligningen vedrørende indkomsterne i et år afregnes samtidig og endeligt 3 år senere.

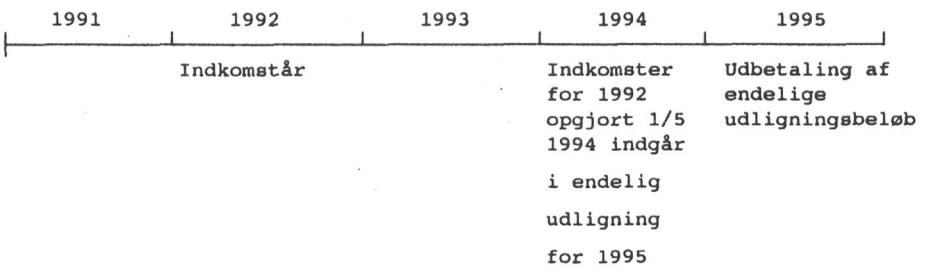
Kommunernes 12-dels-rater og udligning baseres på kommunens egne indkomster opregnet med en fælles statslig udmeldt procent. Den statslige opskrivningsprocent kunne i givet fald være det skøn over indkomstudviklingen/ der anvendes i finansloven.

Modellen kan illustreres på følgende måde:

Afregning af indkomstskat:



Skattegrundlagsudligningen:



Modellen indebærer, at der i maj år 1994 foretages en opgørelse af udskrivningsgrundlaget i 1992. Dette opregnes af staten til kommunens endelige udskrivningsgrundlag for 1995, og skatteprovenu og udligningsbeløb kan beregnes endeligt til afregning i 1995.

Modellen indebærer, at staten bærer risikoen for tab og muligheden for gevinst ved fejlskøn.

I juni 1994 er der hermed fuldt kendskab til udskrivningsgrundlag og udligningsbeløb for 1995. Modellen indebærer endvidere, at kommunerne ikke mere selv skal skønne over indkomstudviklingen, men udskrivningsgrundlaget baseres fortsat på kommunens egen, faktiske indkomstudvikling - men med 3 års efterslæb. Dvs. de seneste 3 års indkomstudvikling i kommunen ses der helt bort fra.

Ved fastsættelsen af skattetryksfaktoren kan benyttes aktuelle skatteprocenter for 1994 samt tillæg for generelle tilskud i 1994.

Sene ændringer i indkomstansættelserne kan indgå i udligningen. Dette kan ske enten ved som efter de gældende regler at lade ansættelsesændringer indgå som korrektion af udskrivningsgrundlaget for det indkomstår, provenuet vedrører eller ved at lade ansættelsesændringer indgå i opgørelsen af udskrivningsgrundlaget for beregningsåret. Ved den sidste løsning kan udskrivningsgrundlaget for 1992 defineres som modtaget provenu for 1992 som opgjort i maj 1994 plus de **provenu**-ændringer vedrørende tidligere år, som er opgjort siden maj i 1993 omregnet til udskrivningsgrundlag ved division med udskrivningsprocenten for de enkelte år.

Det skal i øvrigt bemærke, at hvis modellen indføres fra f.eks. 1995, vil den skattemæssige indkomst i 1992 danne grundlag for provenuafregning to gange og udligning én gang. Der vil her være et stort ligningsincitament, da provenuet i et år tilfalder kommunen uden at danne grundlag for en udligningsberegning.

Arbejdsgruppens vurdering

Modellen fjerner efterregulering og giver fuld samtidighed mellem skat og udligning. Der vil i juni i året før budgetåret være fuld viden om skatteprovenu og tilskuds- og udligningsbeløb, jf. i øvrigt også bemærkninger om endelighed i udgiftsbehovsudligningen.

Modellen indebærer, at der går tre år fra der sker ændringer i indkomsterne for kommunens skatteydere til det slår igennem i kommunens skatteprovenu. Det vil være en ulempe for vækstkommuner og kommuner med en gunstig erhvervsudvikling og til fordel for stagnationskommuner. Historisk kan der kontateres betydelige lokale og regionale forskelle i skattegrundlagets udvikling. Til illustration heraf er der i tabel 6.3. vist den gennemsnitlige årlige vækst i amtskommunernes udskrivningsgrundlag fra 1987 til 1991.

Tabel 6.3. Gennemsnitlig årlig vækst i amtskommunernes (excl. Københavns og Frederiksberg kommuner) udskrivningsgrundlag 1987-1991 (pct.).

Københavns Amt	3,33
Frederiksborg Amt	4,72
Roskilde Amt	5,28
Vestsjællands Amt	4,93
Storstrøms Amt	4,87
Bornholms Amt	4,19
Fyns Amt	5,41
Sønderjyllands Amt	4,57
Ribe Amt	5,13
Vejle Amt	5,23
Ringkjøbing Amt	4,60
Århus Amt	5,24
Viborg Amt	4,62
Nordjyllands Amt	4,54
I alt	4,66

Man kunne vælge ved opregningen af udskrivningsgrundlaget at tage hensyn til udviklingen i antal skatteydere i den enkelte kommune. Herved vil der kunne ske en vis aktualisering af kommunernes indtægtsgrundlag. Arbejdsgruppen har dog ikke kunnet pege på en praktisk gennemførlig metode hertil.

Man kunne endvidere vælge at gøre skattebeløbene og udligningen mere aktuelle i forhold til udviklingen i kommunernes indtægtsgrundlag ved at anvende (i eksemplet) en opgørelse i maj 1993 vedrørende indkomsterne i 1992 til afregning og udligning i 1994. Men det ville i så fald kræve ændringer i indberet-

ningssystemerne vedrørende skat, og må på indeværende tidspunkt anses for urealistisk.

Endvidere ville der formentlig - da der kan være interessemodsætninger - opstå diskussion om statens skøn, som dog - jf. oven for - kunne være knyttet til de i finansloven anvendte vækstprocenter. I givet fald skal det være finanslovsforslagets skøn, idet finansloven først kendes i december. Staten kan således ikke ændre skøn fra juni til december. Endvidere har systemet indbygget risiko for skatteforhøjelser i en situation, hvor statens skøn forekommer undervurderet, og derfor skaber ubalance i den kommunale økonomi. Omvendt kan skattenedsættelser, som det viser sig, der ikke er råd til, blive resultatet af en statslig overvurdering af indkomstudviklingen i 3 år. Det skal også bemærkes, at der ikke er erfaring for, at statens skøn for udskrivningsgrundlaget kendes før i maj/-juni i forbindelse med finanslovforslagets budgetteringsforudsætninger. Det indebærer, at det finansielle grundlag ikke er kendt i amter og kommuner før den statslige udmelding. De kommunale budgetvejledninger eller andet prognosemateriale udsendes erfaringsmæssigt væsentlig tidligere på året til amter og kommuner.

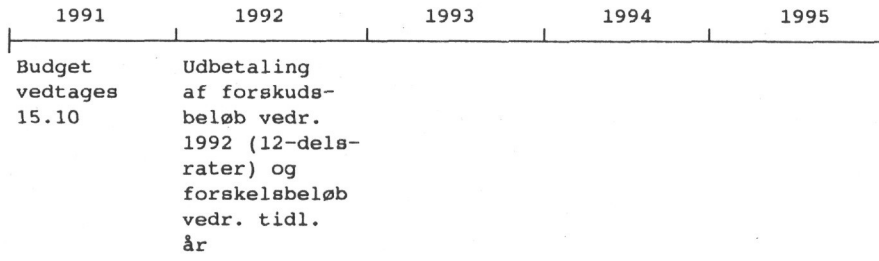
Endelig indebærer modellen som nævnt, at kommunerne ikke mere selv skal skønne over indkomstudviklingen, men udskrivningsgrundlaget baseres fortsat på kommunens egen, faktiske indkomstudvikling - men med 3 års forsinkelse. Dette vil være i strid med den nuværende lovgivning, som forudsætter, at kommunalbestyrelserne og amtsrådene selv fastsætter udskrivningsgrundlagets størrelse i budgetsituationen.

c. Model med én udmelding af udligning ("kasse" eller "provenu"-model).

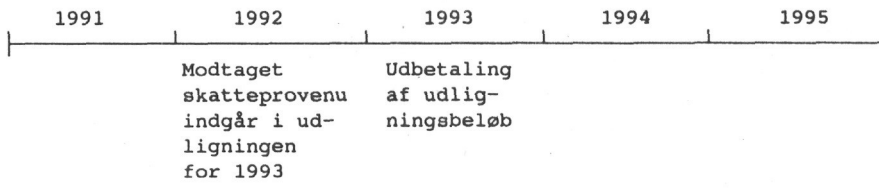
I denne model baseres udligningen på kommunernes faktiske modtagne skatteprovenuer i året før udligningsåret

Modellen kan illustreres på følgende måde:

Indkomstskat:



Skattegrundlagsudligningen:



Som en teknisk detalje skal nævnes, at kommunerne i dag har en mulighed for at få reduceret 12-delsraterne i de sidste måneder af året, således at budgettet ikke i alle tilfælde kommer til at svare til de faktiske 12-delsrater. Der er dog formentlig tale om et mindre problem.

Forslaget indebærer, at det modtagne skatteprovenu i 1992 danner grundlag for én endelig udmelding af udligningen for 1993. Forskelsbeløb vedrørende 1992 afregnes i slutningen af 1994 og indgår i udligningen for 1995.

Kommunerne vil således før vedtagelsen af budgettet for 1993 have fuldt kendskab til udligningsbeløb for 1993, og der skal kun laves én årlig udligningsberegning. I forhold til gældende regler indebærer modellen endvidere, at efterreguleringen af udligningen flyttes til året efter afregningen af skat.

Det nye udskrivningsgrundlag for 1992 kan defineres som budgetteret provenu for 1992 plus de provenuændringer vedrørende

tidligere år som er opgjort siden maj 1991 omregnet til udskrivningsgrundlag ved division med udskrivningsgrocenten for 1992.

Arbejdsgruppens vurdering

Der skal kun laves én årlig udligningsudmelding. Der vil i juni i året før budgetåret være fuld kendskab til tilskuds- og udligningsbeløb, herunder til afregning af forskelsbeløb vedrørende skat.

Efterreguleringen af udligningen og afregningen af forskelsbeløb vedrørende skat sker ikke samtidig.

Modellen har visse lighedspunkter med systemet før indførelse af samtidighed mellem efterregulering af skat og udligning, som var gældende frem til og med 1991 for så vidt angår udligningsdelen, idet denne (igen) udskydes til 3 år efter indkomståret. Der er dog den forskel, at alle modtagne indkomster udlignes i en beregning.

Overudligningsbestemmelsen sikrer, at en kommune ikke mister mere end 90 pct. af provenuet af en stigning i udskrivningsgrundlaget til udligningsordningerne. Anvendes det aktuelle års udskrivningsprocent i udligningsberegningen og de enkelte års udskrivningsprocenter ved skatteafregningen til kommunerne, vil der ikke kunne opnås en helt korrekt overudligningsberegning, og der vil således ikke kunne gives fuld sikkerhed for, at bestemmelsen om et mindsteprovenu er opfyldt.

Modellen indebærer, at det bliver vanskeligere for den enkelte kommune i forhold til det gældende system selv at beregne tilskuddene, da efterreguleringen så at sige indarbejdes i det samlede udligningsbeløb, hvor beregningen af den foreløbige udligning og den endelige udligning i dag foretages særskilt. Dette kan gøre systemet sværere at forstå.

d. Model med egen budgettering af efterregulering.

Modellen indeholder følgende punkter:

i juni i året før udligningsåret beregnes udligningsbeløb. Gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger og skattetryksfaktor udmeldes som endelige udligningspunkter, der fastholdes ved den endelige beregning.

Kommunerne budgetterer deres restskatteafregning og beregner selv den udligningsmæssige konsekvens.

Modellen kan skitseres på følgende måde:

Afregning af indkomstskati

1991	1992	1993	1994	1995
Budget vedtages 15.10.	Forskudsbeløb udbetales (12-dels-rater)		Afregning af forskelsbeløb vedr. 1992	

Skattegrundlagsudligningen:

1991	1992	1993	1994	1995
	Budgetterede indkomster vedr. 1992 indgår i foreløbig udligning for 1993. Fix-punkter udmeldes	Kommunen beregner selv udligning for 1994 p-b.a. fix-punkter og foreløbig opgørelse af skat vedr. 1992	Efterregulering af udligning p.b.a. fix-punkter og opgørelse af skat pr. 1.5. 1992	

Modellen indebærer, at udligningsbeløb som i dag udmeldes til kommunerne i juni 1992. Udligningsgrundlag og skattetryksfaktorer baseret på det budgetterede beskatningsgrundlag i 1992 udmeldes som endelige ("fix-punkter"). Kommunerne budgetterer i 1993 deres restskatteafregning vedrørende 1992 og beregner selv den udligningsmæssige konsekvens. I maj 1994 opgør staten indkomsterne og beregner udligningstilskud og tilsvar i for-

hold til "fix-punkterne". Forskelsbeløb afregnes i de tre sidste måneder af 1994 sammen med restafregningen af skat.

Arbejdsgruppens vurdering

På baggrund af kommunens eget skøn over maj-opgørelsen kan kommunerne selv beregne og budgettere udligningskonsekvenserne.

Der vil fortsat være usikkerhed om størrelsen af den del af bloktilskuddet, der efter fradrag for udligningstilskuddet fordeles efter beskatningsgrundlag, på budgetteringstidspunktet for alle kommuner. I hovedstadsudligningen og i den amtskommunale udligning vil det endvidere være nødvendigt at udskrive et neutralitetsbeløb, der sikrer, at ordningen balancerer, hvis gennemsnittet ændrer sig fra den foreløbige til den endelige beregning.

Hvis f.eks. en kommune eller en amtskommune budgetterer med et beskatningsgrundlag på 110.000 kr. pr. indbygger, men kun opnår 100.000 kr. pr. indbygger, og gennemsnittet forskydes fra 84.000 kr. til 82.000 kr. pr. indbygger, vil der ske en foreløbig afregning på en indkomst på 26.000 kr. over gennemsnittet (110.000 kr.-84.000 kr.) og en efterregulering på en indkomst på 16.000 kr. over gennemsnittet (100.000 kr.-84.000 kr.). Den faktiske indkomst ligger 18.000 kr. over gennemsnittet (100.000 kr.-82.000 kr.). Forskellen til gennemsnittet for den efterregulerede indkomst og den faktiske indkomst på 2.000 kr. (16.000 kr.-18.000 kr.) skal herefter neutralitetsfordeles.

Alt i alt vil disse usikkerhedsfaktorer efter arbejdsgruppens opfattelse bevirke, at formålet med ændringen - en øget budgetsikkerhed - ikke opnås, da efterreguleringerne bliver uoverskuelige.

6.3.3. Nettofleering af udligning

Udligning på forskellen mellem udgiftsbehov og beskatningsgrundlag.

Indledningsvis bemærkes, at beregningen ikke er foretaget for amtskommunerne. Her vil ændringerne alene være af præsentationsmæssig karakter.

Udligningen foregår efter gældende regler ved, at alle primærkommuner bringes mod hovedstadsgennemsnittet for beskatningsgrundlag og mod landsgennemsnittet for udgiftsbehov hver for sig. Dette indebærer, at kommunerne kan komme til at betale til den ene ordning og modtage tilskud fra den anden ordning.

For primærkommunerne i hovedstadsområdet udlignes med 90 pct. af forskellen mellem kommunens beskatningsgrundlag pr. indbygger og det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger i hovedstadsområdet. I udligningen af udgiftsbehov udlignes 35 pct. af forskellen mellem kommunens udgiftsbehov pr. indbygger og det landsgennemsnitlige udgiftsbehov pr. indbygger. Hertil udlignes 25 pct. af forskellen mellem kommunens udgiftsbehov pr. indbygger og det gennemsnitlige udgiftsbehov pr. indbygger i hovedstadsområdet.

For primærkommunerne uden for hovedstadsområdet udlignes 52 pct. af forskellem mellem kommunens beskatningsgrundlag pr. indbygger og det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger i hovedstadsområdet. I udligningen af udgiftsbehov udlignes med 35 pct. af forskellen til det landsgennemsnitlige udgiftsbehov pr. indbygger.

For primærkommuner med særligt svagt beskatningsgrundlag (beskatningsgrundlag pr. indbygger under 85 pct. af landsgennemsnittet) udlignes yderligere 38 pct. af forskellen op til 85 pct. af det landsgennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. ind-

bygger. Der er således alt i alt tale om en 90 pet. udligning for kommuner med de laveste beskatningsgrundlag.

I stedet for at udligne forskellene i beskatningsgrundlag og udgiftsbehov hver for sig, kunne udligningen ske direkte på baggrund af forskellen mellem udgiftsbehov og beskatningsgrundlag til det, der ønskes gældende.

I et sådant udligningssystem vil en kommune enten være tilskuds- eller tilsvarskommune, mens en del kommuner vil være - omtrent - i balance.

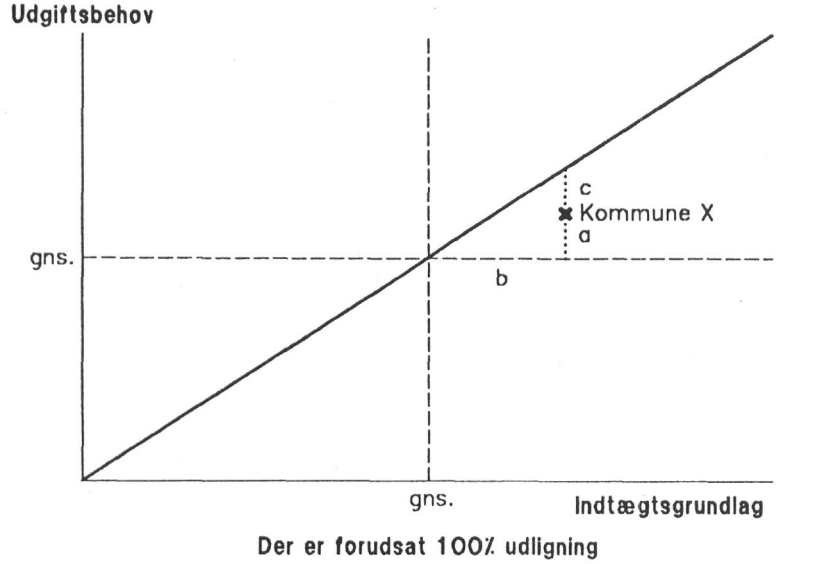
Ved at udligne direkte på forskellen mellem beskatningsgrundlag og udgiftsbehov sættes mere direkte fokus på formålet med udligningssystemet - at skabe mere ensartede muligheder for, at kommunerne kan yde samme service til samme skattepris.

Modellen kan - meget skematisk - illustreres således:

Figur 6.1. Udligning for kommune X.

Figur 6.1. Udligning for kommune X.

- gældende regler (+a -b)
- model (-c)



Der er forudsat 100% udligning

I figur 6.1. vil kommuner, hvor et højt (lavt) indtægtsgrundlag netop finansielt modsvarer et højt (lavt) udgiftsbehov, befinde sig på den optrukne linie.

Med gældende regler bringes kommune **X,** der har et højt udgiftsbehov og et højt indtægtsgrundlag, mod denne linie ved dels at modtage et tilskud fra udgiftsbehovsudligningen (a), dels at betale et tilsvar til beskatningsgrundlagsudligningen (b).

I modellen bringes kommune X mod linien ved at udligne på forskellen mellem udgiftsbehov og beskatningsgrundlag (c).

I modellen er en kommunes tilskud summen af et udligningsbeløb og et statstilskud. Modellen indebærer, at udligningsniveauet bliver det samme både i udligningen af beskatningsgrundlag og udgiftsbehov.

Modellen er udformet efter de gældende principper med en hovedstadsudligning, en statsfinansieret landsudligning og et særligt tilskud til kommuner et særligt ugunstigt forhold mellem udgiftsbehov og beskatningsgrundlag:

I modellen sker udligningen på forskellen mellem udgiftsbehov og beskatningsgrundlag i praksis ved, at der for hver kommune opgøres en forskel mellem kommunens udgiftsbehov pr. indbygger og skatteværdien af kommunens beskatningsgrundlag pr. indbygger. Der henvises til appendiks til kapitel 6. Skatteværdien af kommunens beskatningsgrundlag beregnes med en fælles skattetryksfaktor. Den fælles skattetryksfaktor beregnes som primærkommunernes samlede nettodrifts- og anlægsudgifter pr. indbygger divideret med det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger i hovedstadsområdet.

Modellen indebærer, at der automatisk udlignes med samme niveau på udgiftsbehovs- og skattegrundlagssiden, hvor der i dag - jf. kapitel 1 - politisk er valgt forskellige udligningsniveauer. Udlignes der som et yderpunkt med udligningsniveauerne

fra skatteudligningen (hvor et andet yderpunkt kunne være udgiftsbehovsudligningens udligningsniveauer) fås:

For primærkommunerne i hovedstadsområdet udlignes med 90 pct. af forskellen mellem den pågældende kommune og gennemsnittet i hovedstadsområdet. Ordningen er ren mellemkommunal.

For primærkommunerne uden for hovedstadsområdet udlignes 52 pct. af forskellene i forhold til hovedstadsområdet. Tilskuddet finansieres af bloktilskuddet.

For primærkommuner, hvor forskellen mellem udgiftsbehov og skatteværdien af skattegrundlaget er større end 5.700 kr. pr. indbygger uden for hovedstadsområdet udlignes med yderligere 8 pct., dvs. ialt med 60 pct. De 5.700 kr. er fastsat ud fra det landgennemsnitlige udgiftsbehov pr. indbygger og skatteværdien af 85 pct. af det landsgennemsnitlige skattegrundlag.

Til illustration af modellen er der i bilag 6.1 vist virkningen af en nettoficeret udligning med de ovennævnte forudsætninger. Beregningen er ligesom de følgende beregninger baseret på de forudsætninger, der gælder for den foreløbige beregning af udligning og generelle tilskud for tilskudsåret 1993.

Som oven for nævnt er beregningen ikke foretaget for amtskommunerne. Her er udligningsniveauerne allerede i dag ens, og ændringerne ville derfor alene være af præsentationsmæssig karakter.

Arbejdsgruppens vurdering

Modellen indebærer, at der udlignes direkte på det, der også er formålet med den eksisterende udligning, nemlig forskellen mellem skattegrundlag og udgiftsbehov.

Det fremgår, at den opstillede model giver store forskydninger. De betydelige forskydninger skal ses i sammenhæng med, at udligningsniveauet i den primærkommunale udgiftsbehovsudlig-

ning i dag er forskelligt fra, hvad der gælder i udligningen af beskatningsgrundlag.

Forskellen i udligningsniveauer er valgt politisk og bl. a. også under hensyntagen til den sikkerhed eller præcision, hvormed udgiftsbehovsudligningen kan foregå. Ændringer i disse niveauer er således en selvstændig diskussion.

Det bemærkes endvidere, at modellen medfører indførelse af en fælles skattetryksfaktor i hovedstadsområdet, jf. afsnit **6.4.5 (a)**.

6.3.4. Afskaffelse af statstilskuddet til amtskommunerne.

Afskaffelse - på nær en pulje - af det amtskommunale bloktilskud

Som før nævnt har statstilskuddet i dag alene en finansiel betydning for amtskommunerne, idet statstilskud og udligning er adskilt. Statstilskuddet fordeles efter amtskommunernes beskatningsgrundlag, hvorfor en afskaffelse af statstilskuddet kombineret med en statslig skattesænkning og en amtskommunal skatteforhøjelse ville være neutralt for de enkelte amtskommuner, og således være en forenkling. Der skulle dog opretholdes en mindre pulje, fx på 2 mia.kr., til administration af det udvidede totalrammeprincip.

Dette spørgsmål har været overvejet flere gange tidligere, ligesom der har været vedtaget lovforslag herom.

I Finansieringsudvalgets betænkning 1059, december 1985, blev det fremført fra Amtsrådsforeningen, at det nuværende statstilskud burde afskaffes mod en amtskommunal skattestigning og en statslig skattesænkning. Kommunernes Landsforening tog ikke stilling til spørgsmålet om statstilskuddets opretholdelse.

I Fælleserklæringen mellem de kommunale parter og regeringen af 13. maj 1986 indgik, at det amtskommunale bloktilskud skul-

le afvikles fra tilskudsåret 1988, idet der dog skulle bevares en pulje på 2 mia.kr. til administration af det udvidede totalrammeprincip. Med lov nr. 314 af 4. juni 1986 (Lovforslag 268 af 14. maj 1986) blev dette indføjet i lov i kommunal udligning og generelle tilskud. Loven skulle være trådt i kraft i 1988, hvilket imidlertidig på grund af lovgivningen om den amtskommunale skatteudskrivning i 1988 ("det amtskommunale skatteloft") ikke blev tilfældet.

Arbejdsgruppens vurdering

Ved overvejelserne om en eventuel afskaffelse af statstilskuddet til amtskommunerne kan ikke blot spørgsmålet om forenkling, men også en række andre forhold vurderes. Arbejdsgruppen har ikke nøjere vurderet disse forhold, men der skal fx peges på:

1. Opretholdelsen af det udvidede totalbalanceprincip vil forudsætte, at et vist statstilskud opretholdes, jf ovennævnte pulje.

2. Ved en eventuel omlægning af statstilskuddet kan personfradragene reguleres, så borgernes trækprocenter er uændrede.

3. Spørgsmålet om, hvorledes konjunkturudviklingen skal påvirke de statslige eller de amtslige skatteprocenter vil som hidtil indgå i det statslige-kommunale budgetsamarbejde.

Det skal understreges, at arbejdsgruppen ikke har overvejet forslag om afskaffelse af det primærkommunale bloktilskud.

6.3.5. Harmonisering af lands- og hovedatadsudlignlngen.

Under denne overskrift er overvejet, dels indførelse af en fælles skattetryksfaktor i hovedstadsudligningen, eller en hel eller delvis inkorporering af boligstøtteudligningen i det generelle udligningssystem.

a. Indførelse af en fælles skattetryksfaktor 1 hovedstadsudligningen.

Når forskellene mellem kommunernes beskatningsgrundlag pr. indbygger omregnes til det provenu, der skal udgøre enten tilskuddet eller tilsvaret i udligningen, anvendes der en såkaldt skattetryksfaktor.

I landsudligningen anvender man en fælles skattetryksfaktor, der beregnes som de samlede kommunale nettoudgifter pr. indbygger divideret med beskatningsgrundlaget pr. indbygger i hovedstadsområdet.

Også i udligningen af beskatningsgrundlag mellem amtskommuner anvendes en fælles skattetryksfaktor. Denne beregnes som de samlede amtskommunale nettoudgifter divideret med det samlede beskatningsgrundlag.

I hovedstadsudligningen derimod anvendes en individuel skattetryksfaktor, der er fastsat som den enkelte kommunes eget beskatningsniveau tillagt en konstant. Modellen går ud på, at der også i hovedstadsområdet anvendes en gennemsnitlig skattetryksfaktor.

Arbejdsgruppens vurdering

En fælles skattetryksfaktor i hovedstadsområdet vil udgøre en beregningsmæssig forenkling. Endvidere undgås, at tilskudskommuner via udligningen vil kunne få yderligere tilskud ved at hæve skatten. Men det vil kunne kritiseres, at kommuner med en lav skatteprocent vil skulle betale udligning ved en højere skatteprocent, end den kommunen selv modtager skat efter.

Endelig vil det såkaldte neutralitetsbeløb i hovedstadsudligningen bortfalde. Neutralitetsbeløbet opstår fordi tilsvarene normalt er mindre end tilskuddene, da tilsvarskommunernes gennemgående har en en lavere skatteprocent. Neutralitetsbeløbet udgør i den foreløbige tilskudsudmelding for 1993 245 mio. kr.

Den individuelle skattetryksfaktor virker til at begrænse overudligningen i hovedstaden, hvor udligningsniveauet er højt. Anvendes en gennemsnitlig skattetryksfaktor, er der for kommuner med en lav skatteprocent større risiko for, at ændringen i udligningen, der beregnes med den høje gennemsnitlige skattetryksfaktor mere end overstiger ændringen i skatteprovenuet, der beregnes med kommunes lave skatteprocent. 20 af hovedstadsområdets 50 primærkommuner går i overudligning, hvor der efter gældende regler i 1993 er 11 kommuner i overudligning.

En fælles skattetryksfaktor vil således forøge overudligningsbeløbene.

Endvidere vil ændringen bringe udligningssystemet fjernere fra det principielt rigtige (eller "optimale") udligningssystem, hvor udligningen netop bør beregnes med den faktiske skatteprocent i kommunen.

I bilag 6.2 er vist virkningen af en fælles skattetryksfaktor i hovedstadsudligningen. Det fremgår, at hovedparten af kommunerne har tab eller gevinster på mindre end 0,1 pct. af beskatningsgrundlaget. De største tab har Frederiksværk (0,31 pct. af beskatningsgrundlaget), Skibby (0,16 pct. af beskatningsgrundlaget), Birkerød (0,15 pct. af beskatningsgrundlaget) og Gentofte (0,14 pct. af beskatningsgrundlaget). De største gevinster har Værløse og Skovbo (0,12 pct. af beskatningsgrundlaget) og Skævinge (0,11 pct. af beskatningsgrundlaget).

b. Den særlige boligstøtteudligning i hovedstadsområdet indregnes i overudligningen.

Overudligning vil sige, at en kommune ved en indkomstfremgang mister mere på udligningen end den får ind i højere skatteindtægt. For at undgå muligheden for overudligning er der i tilskuds- og udligningsloven fastsat et loft for kommunens tab

på udligningen ved en stigning i indkomsterne. Loftet er fastsat til 90 pct. af skattebeløbet.

Tabet på udligningen opgøfes som summen af ændringer af tilskuds- og udligningsbeløb inden for det generelle tilskuds- og udligningssystem, der knytter sig til ændring i udskrivningsgrundlaget. Det drejer sig om udligningen af beskatningsgrundlag for kommuner uden for hovedstadsområdet, udligningen af beskatningsgrundlag i hovedstadsområdet, statstilskud, tilskud til kommuner med særligt svagt beskatningsgrundlag, bidrag til kommuner i hovedstadsområdet med særlige økonomiske vanskeligheder og bidrag til momsudligningsordningen.

Boligstøtteudgifterne for kommunerne i hovedstadsområdet udlignes med 100 pct. efter kommunernes udskrivningsgrundlag. Herudover udlignes en række mindre boligudgiftsområder for kommunerne i hovedstadsområdet med 50 pct. også efter udskrivningsgrundlag. Disse udligningsordninger indgår ikke i beregningen af udligningsloftet. Kommunerne i hovedstadsområdet vil derfor kunne komme til at aflevere mere 90 pct. af en indtægtsfremgang til udligningen.

Arbejdsgruppens vurdering

Budgetsikkerheden og gennemskueligheden i udligningen øges, idet primærkommunerne i hovedstadsområdet sikres, at der højst vil skulle afleveres 90 pct. til udligningen.

Ønsket om, at boligstøtteudgifterne som en for kommunerne lovpligtig ydelse udlignes fuldt ud i hovedstadsområdet vil ikke fuldt ud tilgodeses, i det omfang nogle kommuner vil skulle aflevere eller modtage beløb via overudiigningsbestemmelsen.

I bilag 3 er vist virkningen af at lade bidraget til udligning af udgifter til boligstøtte (dog excl. virkningen af de mindre boligudligningsordninger) fragå ved beregningen af skattetryksfaktoren i hovedstadsudligningen.

Forskydningerne for hovedparten af kommunerne er mindre end 0,1 pct. af beskatningsgrundlaget. For Frederiksværk, Hundested og Skibby kommuner er der dog tale om tab på 0,12 pct. af beskatningsgrundlaget, og for kommunerne Søllerød, Gentofte, Hørsholm og Birkerød er gevinsterne på henholdsvis 0,16, 0,15, 0,15 og 0,12 pct. af beskatningsgrundlaget.

c. Den særlige boligstøtteudligning i hovedstadsområdet inkorporeres i generelt udligningssystem.

Kriteriet standardlejligheder (beregnet bestand af udlejningsboliger) indgår i landsudligningen, hvor det anvendes som indikator for kommunernes boligstøtteudgifter. Kriteriet indgår ikke i hovedstadsudligningen, da der er en særskilt udligning af disse udgifter.

En forenkling og harmonisering af udligningen kan opnås ved at afskaffe den særlige udligningsordning vedrørende boligstøtte i hovedstadsområdet, samtidig med at kriteriet "standardlejligheder" inddrages i den generelle udgiftsbehovsudligning .

Arbejdsgruppens vurdering

En fuld inkorporering af boligstøtteudligningen i det generelle system vil videreføre den udvikling, der over en årrække er sket i retning af, at sektorspecifikke refusions- eller tilskudsordninger indgår i dette system.

Boligstøtteudligningen er som udligningsordning betragtet i sig selv relativ enkel.

Modellen indebærer, at den effektive udligning af boligstøtteudgifter reduceres fra 100 pct. til 60 pct., forudsat det nuværende niveau for graden af udligning i udgiftsbehovsudligningen opretholdes. Det er selvsagt et politisk spørgsmål, om dette findes acceptabelt.

I bilag 4 er virkningen af en ophævelse af den særlige udligningsordning for boligstøtte og indførelse af kriteriet antal standardlejligheder i hovedstadsudligningen.

Beregningen viser, at en fuldstændig afskaffelsen af den særlige boligstøtteudligning vil give anledning til nogle forholdsvis store byrdefordelingsmæssige forskydninger.

6.3.6. Forenkling af udllgningsberegnlng.

Afskaffelse af korrektionen for regionale lønforskelle.

I udligningen tages efter gældende regler hensyn til de regionale forskelle i de kommunale lønniveauer. Begrundelsen for korrektionen var, at forskelle i lønniveauet ("stedtillægsordningen") giver tilsvarende forskelle i omkostningerne ved produktionen af de kommunale ydelser, og disse forskelle bør udlignes for, at målsætningen om mere ensartede muligheder for samme service til samme skattepris kan nås.

Korrektionen for regionale forskelle i lønniveauet indgår ved opgørelsen af den enkelte kommunes beskatningsgrundlag og ved beregningen af tilskud og tilsvar i udgiftsbehovs- og beskatningsgrundlagsudligningen.

På udgiftsbehovssiden foretages korrektionen ved en omregning af det beregnede tilskud og tilsvar til den enkelte (amts)kommunes faktiske lønniveau, idet udgiftsbehovene pr. indbygger for den enkelte kommune og for gennemsnittet efter den gældende opgørelsesmetode allerede er opgjort i et gennemsnitligt pris- og lønniveau.

På beskatningsgrundlagssiden foretages korrektionen ved en omregning *først* af den enkelte (amts)kommunes beskatningsgrundlag til det landsgennemsnitlige lønniveau før udligningsberegningen. Herefter regnes de beregnede tilskud og tilsvar tilbage til den enkelte (amts)kommunes faktiske lønniveau.

Korrektionen sikrer, at udgiftsbehovene og indkomsterne sammenlignes i et fælles lønniveau, før tilskudsberegningen foretages, og der sikres samme købekraft af de beregnede tilskud og tilsvar ved omregning til det lokale lønniveau.

Korrektionen beregnes med en vægt på 60 pct. svarende til lønudgifternes omtrendtlige andel af de kommunale bruttoudgifter. Der korrigeres ikke for regionale forskelle i priserne på de varer m.v., som (amts)kommunerne køber, da det er vurderet, at der ikke er det nødvendige statistiske grundlag for en sådan korrektion.

Det bør i øvrigt vurderes, om lønkorrektionen, som baserer sig på stedtillægssatsen for tjenestemænd, fortsat afspejler de faktiske omkostningsforskelle.

Afskaffelsen af korrektionen for regionale lønforskelle medfører i praksis, at udligningsniveauet f.eks. i den amtskommunale udligning bliver lavere end 85 pct. Hvis en afskaffelse af korrektionen skal være byrdefordelingsmæssigt neutral, må udligningsniveauet derfor sænkes - jf. at lønkorrektionen blev indført i forbindelse med forhøjelsen af udligningsniveauet fra 80 til 85 pct. Tilsvarende måtte der korrigeres i landsudligningen, hvis den byrdefordelingsmæssige virkning for primærkommunerne skulle modvirkes.

Arbejdsgruppens vurdering

Korrektionen i de gældende regler medfører, at udligningsbeløbet ikke kan beregnes direkte ud fra gennemsnittene i udgiftsbehovs- og beskatningsgrundlagsudligningen. Det ekstra led i beregningen gør det herved vanskeligere for den enkelte kommune at foretage en præcis udligningsberegning.

Ændringen vil hvis den gennemføres isoleret set kun yde et relativt beskedent bidrag til forenkling af systemet. Korrektionen for lønforskelle kan i visse sammenhænge virke som en pædagogisk fordel ved præsentation af systemet, og en afskaf-

felse af lønkorrektionen vil fjerne udligningssystemet fra det teoretisk ideelle udligningssystem. Ved indførelse af korrektion for regionale lønforskelle var der således væsentlige grunde til at indføre disse i udligningen. Korrektionen er i øvrigt relativ konstant fra år til år.

I bilag 5 er vist virkningen af afskaffelsen af korrektionen for regionale lønforskelle. Det fremgår, at amtskommunerne og hovedparten af kommunerne i hovedstadsområdet taber ved en afskaffelse, mens de øvrige amtskommuner og stort set de øvrige kommuner vinder.

6.3.7. Synlliggørelse af udligningen.

Arbedsgruppen opfordrer i denne forbindelse til, at Indenrigsministeriet og de kommunale organisationer videreudvikler og forbedrer information og andet materiale om tilskuds- og udligningssystemet .

a. Redigering af lovbekendtgørelse.

Lovbekendtgørelsen om tilskud og udligning (LB 445 af 4. juni 1992) indeholder bestemmelser om regulering af statstilskuddet m.v. siden vedtagelsen af loven med det nuværende tilskuds- og udligningssystem i september 1983. Lovbekendtgørelsen indeholder således bestemmelser om opgørelse og fordeling af tilskud, betalinger for gamle tilskudsår.

Det drejer sig om bestemmelserne om:

- tilskudsreguleringer for årene 1984-1987 (§ 10, stk. 6 og stk. 9-35, § 17, stk. 6 og stk. 8-25)
- særlige reguleringer (§ 10b og § 17b)
- anlægsafgift (§ 10a og § 17a)
- særtilskud til København (§ 22a)
- bemyndigelsesbestemmelserne i tilknytning hertil (kapitel 6).

En ny redigeret lovbekendtgørelse vil kun indeholde de bestemmelser, der har betydning for de aktuelle betalinger og dermed gøre det lettere at danne sig et overblik over det samlede, gældende system. Redigeringen må i praksis foretages når der alligevel skal foretages en (materiel) lovændring.

Arbejdsgruppens vurdering

En lovredigering kan umiddelbart anbefales.

b. Præsentation af udgiftsbehovsudligningen.

I den nuværende udligning af udgiftsbehov indgår de forskellige kriterier med en vægt, der for de ikke-sociale kriterier afhænger af kriteriets andel af nettoudgifterne.

I stedet for at regne en vægt ud for hvert kriterium, kan man regne en enhedspris ud for hvert kriterium. Hvis et kriteriums andel af nettoudgifterne divideres med den totale kriterieværdi, fås et antal kroner pr. kriterieenhed. F.eks. vil et barn mellem 0 og 6 år have en "kriterieværdi" ved 100 pct. udligning på ca. 21.200 kr. og en ældre på 85 år og derover vil have en "kriterieværdi" på ca. 71.800 kr. i landsudligningen for primærkommuner. Ved det gældende udligningsniveau på 35 pct. vil beløbene være ca. 7.400 kr. og ca. 25.100 kr. For at beregne udligningsbeløbene skal der dog bl.a. også tages hensyn til, at barnet/den ældre indgår i indbyggertallene.

Arbejdsgruppens vurdering

En enhedspris i stedet for en kriterievægt vil formentlig gøre udgiftsbehovsudligningen lettere tilgængelig og bidrage til **en** større forståelse af størrelsen af de ressourcer, der tilføres kommunerne som følge af forskellige ydre vilkår.

En præsentation af kriterierne med en enhedspris vil kunne tilsløre de sociale kriteriers karakter af "paraplyvariable", som skal repræsentere sociale forhold i en bredere **sammenhæng,**

og ikke blot den bestemte persongruppe, de sociale kriterier er knyttet til. I det hele taget vil en sådan præsentation kunne komme i konflikt med, at kriterierne ikke bør ses isoleret.

For at undgå misforståelser vil det endvidere være nødvendigt, at forudsætningerne for beregningen er meget specificerede.

c. Flytteberegninger. .

Beregningen af udligningsbeløbene foregår på baggrund af en opgørelse af udgiftsbehov og beskatningsgrundlag på et givet tidspunkt. Ændringerne i udligningsbeløb år for år sker som resultat af en række ændringer i udgiftsbehov og beskatningsgrundlag i den enkelte kommune og i alle kommuner.

En metode til at synliggøre udligningen kunne være at udsende beregninger af virkningerne af isolerede ændringer i en kommunes befolkning. Dette kan ske ved en såkaldt flytteberegning, der viser de udligningsmæssige konsekvenser af at bestemte personer flytter til eller fra kommunen.

De udligningsmæssige konsekvenser af tilflytning til en kommune afhænger en række forhold: Tilflytterens skattepligtige indkomst, tilflytterens alder, køn og sociale kendetegn. Hvis f.eks. en gennemsnitskommune uden for hovedstadsområdet modtager en mandlig tilflytter på 70 år uden skattepligtig indkomst, vil kommunens samlede tilskud fra udligningen vokse med 7.600 kr. (beregningsgrundlag: foreløbig udmelding 1993).

Eksempler på flytteberegninger kunne udsendes til kommunerne i forbindelse med udmeldingen af tilskud- og udligning i juni.

Arbejdsgruppens vurdering

Flytteberegninger vil kunne tjene til at øge bevidstheden om, hvorledes udligningen foregår, og eventuelt i denne forbindelse også den generelle forståelse af systemet.

For både forslaget om en mere synlig præsentation af udgiftsbehovsudligningen og flytteberegningerne kan der næres en vis bekymring for de eventuelt mere spekulativt begrundede handlinger, en kommune kunne tænkes at overveje for at få en gevinst på udligningen. Det er dog næppe sandsynligt, at sådanne overvejelser vil kunne slå igennem i praksis i større omfang. Desuden er det allerede i dag sådan, at de større kommuner og amter i et vist omfang selv beregner eller får foretaget beregninger af de pågældende størrelser.

Særligt for flytteberegningerne gælder dog, at beregningerne hviler på en række forudsætninger, hvilket i sig selv øger risikoen for over- eller fejlfortolkning. For at undgå misforståelser vil det derfor være nødvendigt, at forudsætningerne for beregningen er meget specificerede.

6.3.8. Større budgetlægningsvlden.

Udmelding af ajourførte data.

I den såkaldte juni-udmelding modtager amtskommunerne og kommunerne meddelelse om de foreløbigt opgjorte tilskud- og udligningsbeløb for det kommende budgetår og efterreguleringen for indeværende år. Hertil udmeldes en tidlig, vejledende tilskuds- og udligningsberegning som en service over for (amts)-kommunerne tidligt i budgetlægningsåret.

Der er i spørgeskemaundersøgelsen både fra kommuner og amtskommuner stillet forslag om en løbende udmelding af opdaterede data til tilskuds- og udligningsberegningen i tidsrummet mellem den tidlige, vejledende udmelding og juni-udmeldingen.

De ajourførte data kunne udsendes direkte fra Indenrigsministeriet eller via de kommunale organisationer.

Arbejdsgruppens vurdering

Løbende udmelding af data vil generelt forbedre vurderingsgrundlaget i forbindelse med udligningsberegninger i kommuner og amtskommuner.

Appendiks til kapitel 6:

Nettoficering af udligning: Udligning baseret på forholdet mellem udgiftsbehov og beskatningsgrundlag.

I en model, hvor det forudsættes, at en kommune kun har to slags indtægter, skatter og generelle tilskud, at den kun har driftsudgifter, og at den har ligevægt på budgettet, kan det vises, at det ved fuld udligning gælder, at

$$t^*_i/S_i = \bar{P} / \bar{Y} \qquad (1)$$

Skat/serviceforholdet bliver således konstant og ens for alle kommuner og svarer til forholdet mellem det gennemsnitlige udgiftsbehov og beskatningsgrundlag pr. indbygger.

De anvendte symboler defineres således:

Y_i = beskatningsgrundlag pr. indbygger i kommune i
Y_o = det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger i hovedstadsområdet
P_i = udgiftsbehovet i kr. pr. indbygger i kommune i
U_i = udgiftsbehovstallet pr. indbygger i kommune i
D_i = de samlede nettodriftsudgifter i kommune i pr. indbygger
S_i = serviceniveauet i kommune i (indeks med gnsn. = 1)
D = samlede nettodriftsudgifter
B_i = indbyggertallet i kommune i
T_i = tilskud(+)/tilsvar(-) pr. indbygger i kommune i
T = samlede statstilskud
t_i = beskatningsniveauet i kommune i før udligning
t^*_i = beskatningsniveauet i kommune i efter udligning

Gennemsnit udtrykkes ved streg over variablen.

Beskatningsniveauet er defineret som:

$$t_i = D_i/Y_i = S_i \times P_i/Y_i$$

hvor serviceniveauet defineres som:

$S_i = D_i/P_i$

altså som forholdet mellem de faktiske driftsudgifter og udgiftsbehovet, begge udtrykt i kroner.

Endelig er P_i defineret ved en hjælpevariabel U_i:

$P_i = U_i \times D.$

Ved hjælp af formlen for fuld udligning skrevet som en kombination af en udgiftsbehovsudligning og en skatteudligning

$$T_i = S_i \times (P_i - \overline{P}) + t^*_i \times (\overline{Y} - Y_i) \qquad (2)$$

og budgetrestriktionen

$$S_i \times P_i - T_i = t^*_i \times Y_i \qquad (3)$$

kan ligning (1) bevises. Ved indsættelse af (2) i (3) fås:

$$S_i \times P_i - S_i \times (P_i - \overline{P}) - t^*_i \times (\overline{Y} - Y_i) = t^*_i \times Y_i \quad <=>$$
$$S_i \times P_i - S_i \times P_i + S_i \times \overline{P} - t^*_i \times \overline{Y} + t^*_i \times Y_i = t^*_i \times Y_i \quad <=>$$
$$S_i \times \overline{P} = t^*_i \times \overline{Y} \quad <=>$$
$$t^*_i/S_i = \overline{P}/\overline{Y}$$

<u>Gældende udligningsmodel.</u>

Reglerne for den primærkommunale landsudligning af forskelle i beskatningsgrundlag og udgiftsbehov kan skrives som:

$$T_i = 0{,}52\overline{t}\ (Y_o - Y_i) + 0{,}35\ (P_i - \overline{P}) + 0{,}03Y_i \qquad (4)$$

idet udligningsniveauerne for henholdsvis beskatningsgrundlag og udgiftsbehov er 0,52 og 0,35, bloktilskuddet på 9,3 mia. kr. udgør ca. 3 pct. af beskatningsgrundlaget, og der udlignes

med gennemsnitlig beskatningsprocent før tilskud og serviceniveau.

Ved at indsætte (4) i (3) (budgetrestriktionen) kan udledes følgende udtryk for et kommunalt skat/serviceforhold:

$$t^*_i \times Y_i + 0{,}52\bar{t}\,(Y_o - Y_i) + 0{,}35\,(P_i - \bar{P}) + 0{,}03Y_i = S_i \times P_i \iff$$

$$t^*_i/S_i = \frac{P_i}{Y_i} - \frac{0{,}52t\,(Y_o - Y_i) + 0{,}35\,(P_i - \bar{P})}{Y_i \times S_i} + \frac{0{,}03}{S_i} \qquad (5)$$

<u>Udligningsmodel baseret på forholdet mellem udgiftsbehov og beskatningsgrundlag.</u>

I en udligningsmodel baseret på forholdet mellem udgiftsbehov og beskatningsgrundlag vil der ved fuld udligning ligesom i den teoretiske model gælde:

$t^*_i/S_i = \bar{t}/\bar{S} \iff$
$t^*_i = \bar{t} \times S_i,$

da $\bar{S}$ pr. definition er lig 1.

Hvis tilskudssystemet ikke er indrettet, så der opnås fuld udligning, opstår spørgsmålet om, hvordan afstanden til den fulde udligning måles.

Forskellen mellem en given kommunes skat/serviceforhold og det gennemsnitlige skat/serviceforhold kan udtrykkes således:

$t_i/S_i - \bar{t}.$

Tilsvarende kan den samlede udligning i skat/serviceforholdet udtrykkes ved t_i/S_i's spredning.

En tilskudsordnings bidrag til at reducere denne forskel kan herefter måles ved:

$$G_i = 1 - (t^*_i/S_i - t^*)/(t_i/S_i - t) \qquad (6)$$

Dette udtryk kunne man benævne den ægte udligningsgrad.

Det kan af forskellige grunde være ønskeligt at udforme udligningsordningen, så der ved tilskudsberegningen ikke tages hensyn til forskelle i serviceniveauet eller til de deraf følgende forskelle i beskatningsniveauet. I dag tages der således ikke hensyn til forskelle i serviceniveau.

Det kan derfor være hensigtsmæssigt at fastlægge et udligningsmål, der alene viser, hvordan tilskuddet påvirker de forskelle i beskatningsniveauet, der skyldes forskelle i udgiftsbehov og beskatningsgrundlag.

Et sådant mål kan fastlægges ved at sætte $S_i = 1$ i (6)

(6) kan skrives som:

$$G_i = 1 - \frac{((S_i\ P_i - T_i)(Y_i \times S_i) - (P - T)/(Y \times S)}{(S_i \times P_i)\ /(Y_i \times S_i) - P/(Y \times S)}$$

Er $S_i = 1$, kan dette udtryk skrives:

$$G_2 = 1 - \frac{(P_i - T_i)/Y_i - (P - T)/Y}{P_i/Y_i - P/Y} =$$

$$1 - (P_i/Y_i - P/Y)\ /\ (P_i/Y_i - P/Y) +$$
$$(T_i/Y_i - T/Y)\ /\ (P_i/Y_i - P/Y) =$$
$$(T_i/Y_i - T/Y)\ /\ (P_i/Y_i - P/Y) \qquad (7)$$

Dette udtryk kunne kaldes den simple udligningsgrad.

Skal den simple udligningsgrad være konstant, må det gælde, at:

$$(T_1/Y_1 - T/Y) \;/\; (P_1/Y_1 - P/Y) = c \quad <=>$$
$$T_1/Y_1 = c\,(P_1/Y_1 - P/Y) + T/Y \quad <=>$$
$$T_1 = c\,(P_1 - P \times Y_1/Y) + T/Y \times Y_1 \quad <=>$$
$$T_1 = c\,(P_1 - t \times Y_1) + T/Y \times Y_1 \qquad (8)$$

Tilskuddet er altså lig en sum af en mellemkommunal udligning og et statstilskud. Det ses, at der udlignes med gennemsnitlig beskatningsprocent før tilskud og serviceniveau ligesom i det eksisterende udligningssystem. Statstilskuddet påvirker heller ikke udligningsgraden.

Et udtryk for skat/serviceforholdet fås ved at indsætte (8) i budgetrestriktionen (3):

$$S_1 \times P_1 - c(P_1 - t \times Y_1) - T/Y \times Y_1 = t^*_1 \times Y_1 \quad <=>$$

$$t^*_1/S_1 = \frac{P_1}{Y_1} - \frac{c\,(P_1 - t \times Y_1)}{Y_1 \times S_1} + \frac{T}{Y \times S_1} \qquad (9)$$

(9) er hermed bragt på samme form som (5), der er et udtryk for skat/serviceforholdet under det gældende system.

Endeligt skal det nævnes, at et ændret udligningssystem ikke vil skabe byrdefordelingsmæssige forskydninger i landsudligningen, såfremt

$$0{,}52t\,(Y_\circ - Y_1) + 0{,}35(P_1 - P) = c(P_1 - tY_1)$$

samt

$$T/Y = 0{,}03$$

Dette kan dog ikke fuldt ud opfyldes.

Litteratur

Litteratur henvisning

Udenlandske tilskudssystemer

Kommunal Ekonomi i Samhällsekonomisk balans -statsbidrag för ökat handlingsudtrymme och nye Samarbetsformer", SOU 1991: 98, Stockholm, 1991 incl. bilag 1-3.

Regeringens proposition 1991/1992:150 , Del 2, Kommunal ekonomi, Stockholm 15. april 1992.

Budget (st. prp. nr.l for budgsjetterminen 1992), Kommunaldepartementet, Oslo september 1991.

"Inntekts systemet for kommunar og fylkeskommuner blir forenkla", Kommunaldepartementet, Oslo 1993

Palle Mikkelsen, "Den offentlige sektor, Holland, enhedsskat, udligning. Brugerbetaling". AKF, 1991

"Local Government in Britain",'Foreign & Commonwealth Office, Quote nr. 12/91, april 1991.

"Standard Spending Assesments", Department of the Environment, Local Government Finance Policy Directorate, 1990

"The Revenue Support Grant Distribution report", Department of the Environment, Local Government Finance Policy Directorate, 1990

Danske tilskuds- og udligningssystemer

"Kommunale udgiftsbehov", Betænkning nr. 855, 1978-1979, incl. bilag 1-3.

"Kommunal udligning og tilskud til kommuner", Betænkning 963, oktober 1982

"StatsfinanBieret udligning", Betænkning 1059, december 1985

"Kommunal udligning og generelle tilskud", Indenrigsministeriet, juli 1992

Jørgen Lotz "Kommunernes Finansiering" 3. udgave, 1987

Ældreområdet

Hougaard, Steffen, "Præsentation af nogle tidsserier på ældreområdet", Danmarks Statistik, 7. august 1992

Roser, Carl-Georg, "Informationsgrundlaget på ældreområdet", 12. oktober 1992, ØSK, Socialministeriet

Schmidt, Poul, "Udviklingen 1 opgavevaretagelsen på ældreområdet", Notat af 8. oktober 1992 fra Analysekontoret, Socialministeriet

Socialministeriet, "Sociale Tendenser 1991", København marts 1991

Socialministeriet, "Sociale Tendenser 1992", København marts 1992

Socialministeriet "Rapport om udviklingen i hjemmehjælpen", København maj 1991

Socialstyrelsen, "Undersøgelse af ventelister til plejehjem", København juni 1987

Statistiske Efterretninger, "Udgifter til sociale ydelBer", København 1981-91

Børneområdet

Bay-Schmith, P., "Notat om dagpleje og daginstitutioner for børn og unge", København 1990, Socialstyrelsen, 1. afdeling, 3. kontor

Bertelsen, Ole, "Offentlig Børnepasning", København 1991, SFI

Danmarks Statistik, "Statistiske Efterretninger, Arbejdsmarked"

Danmarks Statistik, "Statistiske Efterretninger; Social Sikring og Retsvæsen: Den sociale ressourceopgørelse", København 1977-1992

Danmarks Statistik, "Statistiske Efterretninger; Social Sikring og Retsvæsen: Udgifter til Sociale Ydelser", København 1981-1991

Det Tværministerielle Børneudvalg, "Barn og ung i Danmark - Opvækst i 1990'erne", København maj 1992, Socialministeriet

Det Tværministerielle Børneudvalg, "Børnefamilien 1990", København 1990, Socialministeriet

Det Tværministerielle Børneudvalg, "Det kan lade sig gørel - Bedre sammenhæng mellem børneliv, familieliv og arbejdsliv, København maj 1992, Socialministeriet

Glavind, N. m.fl., "Arbejdet med børn 1991-2002", København 1992, Pædagogisk Medhjælper Forbund

Glavind, N. m.fl., "Behovet for pasning af skolebørn", København 1992, Pædagogisk Medhjælper Forbund, Job og Børn

Glavind, N., "Byen, Børnene og budgetproblemerne - En rapport om ventelister og økonomi i København Kommune, København 1991, LFS-BUPL-PMF: Bureau 2000.

Glavind, N., "Hvor passes vore børn? - Ventelister, "sort dagpleje", problemer med åbningstider", København 1989, BUPL

Poulsgaard, K. m.fl., "Børn og forældre i fokus", København 1991, SIKON

Socialministeriet, "Dagtilbud til børn - Rapport om dækning og ventelister", København oktober 1991

Socialministeriet, "Moduler og deltid i dagtilbud for børn", København januar 1992, Analysekontoret

Socialministeriet, "Sociale Tendenser", København 1991 & 1992

Socialministeriet, " **Upubliceret** rapport fra tværministeriel budgetanalysegruppe om modeller for bedre udnyttelse af midlerne til børnefamilierne og baggrunden for udgiftsudviklingen 1980-90", København 1. marts 1991, Børnekontoret

Socialstyrelsen, "Redegørelse om social og sundhedsplanlægning", København 1985-90

Socialstyrelsen, "Redegørelse om udbygningsplaner", København 1978-84

Ventelisteudvalget & Bureau 2000, "Rapport om ventelister 1991", København 1991, Frie Børnehavers Forlag

Bilag

Bilag 2.1

Særtilskud, der er foreslået afskaffet i det svenske tilskudssystem (SOU 1991:98, s. 134)

Tabell 8.3 Specialdestinerade statsbidrag*), som kommittén föreslår skall ingå i de nya statsbidragssystemen

Bidrag	Mottagare	Anslagna medel bå 1991/92, milj. kr.
Beredskapsplanläggning	Kommuner	14,6
Extra skatteutjämningsbidrag	Kommuner Landsting	230
Avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen	Kommuner	879
Kommunal barnomsorg (exkl. bidrag till utvecklingsverksamhet o.d.)	Kommuner	13 023
Invandrar- och flyktingbarn i förskolan	Kommuner	40
Missbrukarvård och ungdomsvård – kommunbidragsdelen	Kommuner	727
Beredskapsplanläggning	Landsting	7
Insatser mot AIDS – det extra bidraget till vissa kommuner och landsting	Landsting Kommuner	120
Social hemhjälp, ålderdomshem m.m. (anslagspost 1)	Kommuner	3 486 **)
Färdtjänst, servicelinjer m.m.	Kommuner Landsting	729
Viss omsorg om psykiskt utvecklingsstörda m.m. (inkl. viss kurs- och konferensverksamhet)	Landsting	43
Driften av det kommunala offentliga skolväsendet; sektorsbidraget	Kommuner	27 220
Driften av särskolor m.m.	Landsting Kommuner	992
Driften av särvux	Landsting Kommuner	39
Undervisning av invandrare i svenska språket	Kommuner	290
Regional musikverksamhet	Landsting	209
Regionala- och lokala teater-, dans- och musikinstitutioner (exkl. bidrag till regionala skådebanor)	Kommuner Landsting	346
Regionala muséer	Kommuner Landsting	67
Regional biblioteksverksamhet (exkl. lånecentraler och depåbibliotek)	Kommuner	24
Folkbibliotek	Kommuner	8
Bostadsanpassningsbidrag	Kommuner	215
Återställande av handikappanpassade lägenheter	Ägare av bostadshus (via kommuner)	0,2
Återanvändning av lyftanordningar	Kommuner	0,1
Drift och underhåll av statskommunvägar	Kommuner Landsting	811

Bilag 2.2

Aldersvægte i udligning af udgiftsbehov i det svenske tilskudssystem fra 1993 (Regeringens proposition 1991/1992:150, del II, s. 176).

Det åldersindex som använts i modellen bygger på räkenskapsdata för 1990 och på 1992 ars befblkningsdata. Befolkningen har delats in i 12 aldersgrupper. Genomsnittskostnaden i riket for varje åldersgrupp har tagits fram och de verksamheter som inte är åldersrelaterade har fördelats lika per invånare. Kostnaden för aldersgruppen 19-64 ar har använts som referenskostnad och kostnadsvikten för respektive åldersgrupp har beräknats som kvoten mellan kostnaden för åldersgruppen och referenskostnaden. Åldersindex har skapats genom att den enligt ovan konstruerade kostnadsvikten för varje åldersgrupp multiplicerats med befolkningsandelen for varje åldergrupp i kommunen. Produkterna för varje åldersgrupp har summerats. Summan har därefter dividerats med riksgenomsnittet och multiplicerats med 100. De åldersgrupper och kostnadsvikter som legat till grund för beräkningarna är :

Åldersgrupp	Kostnadsvikt
0	1,16
1- 6	6,11
7- 9	9,71
10- 12	7,56
13- 15	7,19
16- 18	6,23
19- 64	1,00
65- 74	2,33
75- 79	4,71
80- 84	9,04
85- 89	14,74
90- w	20,90

Bilag 4.1

Udligning af udgiftsbehov, hvor kriteriet antal 0-6 årige erstattes med antal passede børn (Sociale ressourcetælling pr. 9. januar 1991, jf. Danmarks Statistiks Sociale ressourcetælling, 1992:1, tabel 10).

Antallet af passede 0-2 årige indgår med dobbelt vægt.

Kørsel på foreløbig udligning for 1993

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

København og Frederiksberg

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
101 København	2.022.060	2.043.972	21.912	-0,05
147 Frederiksberg	85.140	86.844	1.704	-0,02
I alt (2 enheder)	**2.107.200**	**2.130.816**	**23.616**	**-0,05**

Kriterie 0-6 årige erstatte med indskrevne børn 0-6 år(0-2 år dobbeltvægtet)

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Københavns amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
151 Ballerup	79.536	92.520	12.984	-0,28
153 Brøndby	121.224	123.720	2.496	-0,08
155 Dragør	-33.588	-32.388	1.200	-0,08
157 Gentofte	-350.832	-338.832	12.000	-0,12
159 Gladsaxe	133.692	151.368	17.676	-0,30
161 Glostrup	39.648	45.900	6.252	-0,31
163 Herlev	79.512	84.516	5.004	-0,19
165 Albertslund	145.752	153.396	7.644	-0,27
167 Hvidovre	170.892	182.364	11.472	-0,25
169 Høje-Tåstrup	162.588	173.400	10.812	-0,26
171 Ledøje-Smørum	-3.876	-1.848	2.028	-0,19
173 Lyngby-Tårbæk	-111.048	-105.780	5.268	-0,09
175 Rødovre	74.004	79.092	5.088	-0,15
181 Søllerød	-203.160	-200.760	2.400	-0,05
183 Ishøj	134.892	133.908	-984	0,06
185 Tårnby	25.344	29.448	4.104	-0,10
187 Vallensbæk	-26.532	-23.220	3.312	-0,24
189 Værløse	-47.616	-39.696	7.920	-0,36
I alt (18 enheder)	**390.432**	**507.108**	**116.676**	**-0,18**

Kriterie 0-6 årige erstatte med indskrevne børn 0-6 år(0-2 år dobbeltvægtet)

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Frederiksborg amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
201 Allerød	-16.020	-10.320	5.700	-0,23
205 Birkerød	-76.728	-75.192	1.536	-0,05
207 Farum	480	4.320	3.840	-0,19
208 Fredensborg-Humlebæk	27.036	30.984	3.948	-0,20
209 Frederikssund	50.796	49.980	-816	0,05
211 Frederiksværk	94.956	93.972	-984	0,07
213 Græsted-Gilleleje	73.668	72.900	-768	0,05
215 Helsinge	30.168	29.520	-648	0,04
217 Helsingør	192.636	191.748	-888	0,02
219 Hillerød	47.448	50.856	3.408	-0,10
221 Hundested	43.824	42.144	-1.680	0,23
223 Hørsholm	-93.540	-92.100	1.440	-0,04
225 Jægerspris	27.228	30.204	2.976	-0,41
227 Karlebo	65.316	65.112	-204	0,01
229 Skibby	37.068	36.588	-480	0,10
231 Skævinge	14.400	14.340	-60	0,01
233 Slangerup	23.316	23.676	360	-0,05
235 Stenløse	-2.580	-1.056	1.524	-0,11
237 Ølstykke	21.360	23.760	2.400	-0,18
I alt (19 enheder)	**560.832**	**581.436**	**20.604**	**-0,06**

Kriterie 0-6 årige erstatte med indskrevne børn 0-6 år(0-2 år dobbeltvægtet)

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Roskilde amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
251 Bramsnæs	19.608	19.992	384	-0,05
253 Greve	76.800	82.416	5.616	-0,12
255 Gundsø	9.132	10.584	1.452	-0,11
257 Hvalsø	26.868	27.156	288	-0,04
259 Køge	169.800	165.492	-4.308	0,13
261 Lejre	9.168	10.164	996	-0,12
263 Ramsø	20.892	22.512	1.620	-0,20
265 Roskilde	116.172	119.220	3.048	-0,06
267 Skovbo	40.788	40.260	-528	0,05
269 Solrød	3.684	5.868	2.184	-0,11
271 Vallø	28.788	28.788	0	0,00
I alt (11 enheder)	**521.700**	**532.452**	**10.752**	**-0,05**

Kriterie 0-6 årige erstatte med indskrevne børn 0-6 år(0-2 år dobbeltvægtet)

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Vestsjællands amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
301 Bjergsted	37.908	36.408	-1.500	0,30
303 Dianalund	33.468	33.396	-72	0,02
305 Dragsholm	54.948	53.124	-1.824	0,20
307 Fuglebjerg	33.468	32.796	-672	0,16
309 Gørlev	24.276	23.580	-696	0,16
311 Hashøj	27.624	27.324	-300	0,07
313 Haslev	54.888	55.128	240	-0,02
315 Holbæk	110.196	109.188	-1.008	0,04
317 Hvidebæk	26.856	25.872	-984	0,26
319 Høng	35.604	34.212	-1.392	0,23
321 Jernløse	21.612	21.816	204	-0,05
323 Kalundborg	67.176	66.132	-1.044	0,07
325 Korsør	79.404	77.160	-2.244	0,14
327 Nykøbing-Rørvig	26.376	27.024	648	-0,11
329 Ringsted	102.000	98.856	-3.144	0,13
331 Skælskør	47.928	46.680	-1.248	0,15
333 Slagelse	128.808	126.636	-2.172	0,08
335 Sorø	48.996	47.328	-1.668	0,14
337 Stenlille	21.444	21.024	-420	0,11
339 Svinninge	26.136	25.560	-576	0,13
341 Tornved	42.648	41.760	-888	0,14
343 Trundholm	46.224	45.096	-1.128	0,15
345 Tølløse	33.552	33.636	84	-0,01
I alt (23 enheder)	**1.131.540**	**1.109.736**	**-21.804**	**0,10**

Kriterie 0-6 årige erstatte med indskrevne børn 0-6 år(0-2 år dobbeltvægtet)

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Storstrøms amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
351 Fakse	50.844	50.160	-684	0,08
353 Fladså	31.716	31.560	-156	0,03
355 Holeby	22.392	22.176	-216	0,07
357 Holmegård	23.712	23.376	-336	0,07
359 Højreby	25.212	24.288	-924	0,33
361 Langebæk	26.244	26.412	168	-0,04
363 Maribo	56.700	57.048	348	-0,04
365 Møn	64.560	63.672	-888	0,12
367 Nakskov	75.900	73.704	-2.196	0,20
369 Nykøbing-Falster	105.756	104.088	-1.668	0,09
371 Nysted	34.560	33.648	-912	0,25
373 Næstved	157.524	156.876	-648	0,02
375 Nørre-Alslev	53.376	52.908	-468	0,08
377 Præstø	32.556	32.292	-264	0,05
379 Ravnsborg	42.708	41.436	-1.272	0,33
381 Rudbjerg	19.704	19.332	-372	0,14
383 Rødby	34.644	34.176	-468	0,10
385 Rønnede	25.728	25.404	-324	0,07
387 Sakskøbing	47.448	46.980	-468	0,08
389 Stevns	46.452	44.892	-1.560	0,20
391 Stubbekøbing	39.372	38.592	-780	0,17
393 Suså	34.248	33.144	-1.104	0,19
395 Sydfalster	25.596	26.040	444	-0,09
397 Vordingborg	80.424	79.152	-1.272	0,08
I alt (24 enheder)	**1.157.376**	**1.141.356**	**-16.020**	**0,09**

Kriterie 0-6 årige erstatte med indskrevne børn 0-6 år(0-2 år dobbeltvægtet)

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Bornholms amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
401 Allinge-Gudhjem	56.112	56.136	24	-0,01
403 Hasle	35.184	34.776	-408	0,10
405 Neksø	51.624	51.540	-84	0,02
407 Rønne	61.848	63.264	1.416	-0,12
409 Åkirkeby	42.816	42.444	-372	0,09
I alt (5 enheder)	**247.584**	**248.160**	**576**	**-0,02**

Kriterie 0-6 årige erstatte med indskrevne børn 0-6 år(0-2 år dobbeltvægtet)

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Fyns amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
421 Assens	54.924	53.748	-1.176	0,17
423 Bogense	32.148	31.416	-732	0,18
425 Broby	30.888	30.108	-780	0,18
427 Egebjerg	44.604	43.644	-960	0,17
429 Ejby	48.924	47.820	-1.104	0,17
431 Fåborg	80.160	78.936	-1.224	0,10
433 Glamsbjerg	29.352	28.728	-624	0,16
435 Gudme	34.068	33.600	-468	0,12
437 Hårby	22.548	22.584	36	-0,01
439 Kerteminde	39.600	38.784	-816	0,10
441 Langeskov	21.612	21.180	-432	0,09
443 Marstal	26.652	26.616	-36	0,02
445 Middelfart	64.680	64.740	60	0,00
447 Munkebo	24.624	23.652	-972	0,22
449 Nyborg	68.040	67.584	-456	0,03
451 Nørre-Åby	22.968	23.580	612	-0,16
461 Odense	711.324	704.028	-7.296	0,05
471 Otterup	48.156	46.872	-1.284	0,17
473 Ringe	50.028	48.024	-2.004	0,26
475 Rudkøbing	38.376	37.524	-852	0,19
477 Ryslinge	34.512	33.216	-1.296	0,27
479 Svendborg	178.860	173.304	-5.556	0,18
481 Sydlangeland	29.880	29.268	-612	0,22
483 Søndersø	52.056	51.384	-672	0,09
485 Tommerup	31.920	32.112	192	-0,04
487 Tranekær	22.056	21.636	-420	0,18
489 Ullerslev	20.160	19.668	-492	0,14
491 Vissenbjerg	27.048	27.216	168	-0,04
493 Ærøskøbing	29.244	28.848	-396	0,15
495 Ørbæk	32.592	31.944	-648	0,15
497 Årslev	31.488	32.076	588	-0,09
499 Årup	24.720	24.336	-384	0,11
I alt (32 enheder)	**2.008.212**	**1.978.176**	**-30.036**	**0,09**

Kriterie 0-6 årige erstatte med indskrevne børn 0-6 år(0-2 år dobbeltvægtet)

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Sønderjyllands amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
501 Augustenborg	22.548	22.440	-108	0,02
503 Bov	33.456	33.336	-120	0,01
505 Bredebro	21.840	21.132	-708	0,28
507 Broager	27.600	27.972	372	-0,09
509 Christiansfeld	44.580	43.356	-1.224	0,19
511 Gram	27.936	27.804	-132	0,04
513 Gråsten	27.504	27.708	204	-0,04
515 Haderslev	129.444	127.596	-1.848	0,08
517 Højer	18.468	17.832	-636	0,33
519 Lundtoft	34.824	34.956	132	-0,03
521 Løgumkloster	40.536	39.768	-768	0,18
523 Nordborg	58.584	58.284	-300	0,03
525 Nørre-Rangstrup	63.024	62.484	-540	0,09
527 Rødding	55.680	54.816	-864	0,12
529 Rødekro	57.900	57.612	-288	0,04
531 Skærbæk	42.552	41.736	-816	0,16
533 Sundeved	22.716	23.064	348	-0,09
535 Sydals	26.544	26.844	300	-0,06
537 Sønderborg	107.532	106.884	-648	0,03
539 Tinglev	63.504	61.872	-1.632	0,25
541 Tønder	50.964	51.132	168	-0,02
543 Vojens	70.788	69.144	-1.644	0,13
545 Åbenrå	88.596	88.656	60	0,00
I alt (23 enheder)	**1.137.120**	**1.126.428**	**-10.692**	**0,06**

Kriterie 0-6 årige erstatte med indskrevne børn 0-6 år(0-2 år dobbeltvægtet)

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Ribe amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
551 Billund	21.780	21.564	-216	0,03
553 Blåbjerg	38.028	37.740	-288	0,07
555 Blåvandshuk	14.796	13.884	-912	0,30
557 Bramming	62.652	61.392	-1.260	0,15
559 Brørup	33.132	32.820	-312	0,07
561 Esbjerg	301.908	293.256	-8.652	0,13
563 Fanø	11.496	11.640	144	-0,06
565 Grindsted	73.980	71.556	-2.424	0,19
567 Helle	42.300	40.104	-2.196	0,40
569 Holsted	40.572	39.264	-1.308	0,31
571 Ribe	79.716	79.032	-684	0,05
573 Varde	75.060	74.520	-540	0,04
575 Vejen	73.248	73.272	24	0,00
577 Ølgod	59.016	55.284	-3.732	0,50
I alt (14 enheder)	**927.684**	**905.328**	**-22.356**	**0,14**

Kriterie 0-6 årige erstatte med indskrevne børn 0-6 år(0-2 år dobbeltvægtet)

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Vejle amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
601 Brædstrup	41.316	40.104	-1.212	0,22
603 Børkop	40.188	40.392	204	-0,03
605 Egtved	58.152	57.012	-1.140	0,11
607 Fredericia	164.004	160.668	-3.336	0,09
609 Gedved	43.128	43.044	-84	0,01
611 Give	80.064	78.624	-1.440	0,17
613 Hedensted	55.824	54.828	-996	0,09
615 Horsens	207.516	200.400	-7.116	0,17
617 Jelling	27.492	27.600	108	-0,03
619 Juelsminde	59.148	56.412	-2.736	0,26
621 Kolding	200.016	199.224	-792	0,02
623 Lunderskov	21.708	21.348	-360	0,10
625 Nørre-Snede	40.248	39.084	-1.164	0,25
627 Tørring-Uldum	61.128	58.632	-2.496	0,33
629 Vamdrup	30.336	29.928	-408	0,09
631 Vejle	173.508	170.052	-3.456	0,08
I alt (16 enheder)	**1.303.776**	**1.277.352**	**-26.424**	**0,10**

Kriterie 0-6 årige erstatte med indskrevne børn 0-6 år(0-2 år dobbeltvægtet)

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Ringkøbing amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
651 Aulum-Haderup	32.892	32.184	-708	0,16
653 Brande	43.548	42.420	-1.128	0,20
655 Egvad	51.948	51.828	-120	0,02
657 Herning	197.892	204.384	6.492	-0,14
659 Holmsland	17.040	16.668	-372	0,08
661 Holstebro	146.232	148.128	1.896	-0,06
663 Ikast	88.440	87.696	-744	0,05
665 Lemvig	89.784	87.360	-2.424	0,19
667 Ringkøbing	77.460	78.036	576	-0,05
669 Skjern	64.452	63.948	-504	0,06
671 Struer	75.816	76.164	348	-0,02
673 Thyborøn-Harboøre	17.940	17.028	-912	0,23
675 Thyholm	25.584	25.344	-240	0,11
677 Trehøje	48.012	47.340	-672	0,11
679 Ulfborg-Vemb	40.128	39.456	-672	0,15
681 Videbæk	61.896	59.220	-2.676	0,34
683 Vinderup	52.788	51.840	-948	0,20
685 Åskov	36.732	36.228	-504	0,11
I alt (18 enheder)	**1.168.584**	**1.165.272**	**-3.312**	**0,02**

Kriterie 0-6 årige erstatte med indskrevne børn 0-6 år(0-2 år dobbeltvægtet)

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Århus amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
701 Ebeltoft	48.948	47.844	-1.104	0,10
703 Galten	33.624	33.180	-444	0,06
705 Gjern	35.208	34.716	-492	0,10
707 Grenå	72.504	71.292	-1.212	0,09
709 Hadsten	38.508	38.532	24	0,00
711 Hammel	38.028	37.704	-324	0,04
713 Hinnerup	35.844	36.468	624	-0,08
715 Hørning	23.280	24.000	720	-0,12
717 Langå	34.512	33.516	-996	0,17
719 Mariager	42.408	41.592	-816	0,16
721 Midt-Djurs	42.720	41.652	-1.068	0,22
723 Nørhald	44.256	42.624	-1.632	0,29
725 Nørre-Djurs	44.256	43.224	-1.032	0,21
727 Odder	72.204	70.200	-2.004	0,14
729 Purhus	41.784	41.364	-420	0,07
731 Randers	241.740	239.088	-2.652	0,06
733 Rosenholm	37.320	36.576	-744	0,10
735 Rougsø	46.596	45.528	-1.068	0,21
737 Ry	40.524	40.440	-84	0,01
739 Rønde	25.056	24.348	-708	0,16
741 Samsø	28.704	28.416	-288	0,11
743 Silkeborg	173.688	175.080	1.392	-0,04
745 Skanderborg	76.800	76.140	-660	0,04
747 Sønderhald	35.436	34.656	-780	0,13
749 Them	29.196	28.872	-324	0,07
751 Århus	878.688	917.148	38.460	-0,17
I alt (26 enheder)	**2.261.832**	**2.284.200**	**22.368**	**-0,05**

Kriterie 0-6 årige erstatte med indskrevne børn 0-6 år(0-2 år dobbeltvægtet)

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Viborg amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
761 Bjerringbro	52.320	51.216	-1.104	0,11
763 Fjends	47.172	46.500	-672	0,14
765 Hanstholm	31.368	30.672	-696	0,18
767 Hvorslev	29.508	28.344	-1.164	0,26
769 Karup	27.480	27.252	-228	0,05
771 Kjellerup	65.280	62.808	-2.472	0,28
773 Morsø	134.292	128.808	-5.484	0,37
775 Møldrup	45.252	44.604	-648	0,15
777 Sallingsund	31.344	30.048	-1.296	0,32
779 Skive	109.392	110.172	780	-0,04
781 Spøttrup	47.208	45.900	-1.308	0,27
783 Sundsøre	42.048	40.500	-1.548	0,37
785 Sydthy	80.940	78.744	-2.196	0,32
787 Thisted	144.612	140.736	-3.876	0,19
789 Tjele	42.480	41.484	-996	0,19
791 Viborg	144.468	146.256	1.788	-0,06
793 Ålestrup	44.784	43.548	-1.236	0,27
I alt (17 enheder)	**1.119.948**	**1.097.592**	**-22.356**	**0,14**

Kriterie 0-6 årige erstatte med indskrevne børn 0-6 år(0-2 år dobbeltvægtet)

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Nordjyllands amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
801 Arden	46.488	44.796	-1.692	0,33
803 Brovst	53.580	51.912	-1.668	0,34
805 Brønderslev	112.572	111.264	-1.308	0,10
807 Dronninglund	90.036	90.492	456	-0,05
809 Farsø	51.408	50.208	-1.200	0,26
811 Fjerritslev	52.284	50.484	-1.800	0,35
813 Frederikshavn	147.900	144.036	-3.864	0,15
815 Hadsund	47.904	47.328	-576	0,08
817 Hals	47.592	46.776	-816	0,11
819 Hirtshals	62.988	61.356	-1.632	0,16
821 Hjørring	146.592	144.876	-1.716	0,07
823 Hobro	62.760	63.096	336	-0,03
825 Læsø	17.460	16.860	-600	0,41
827 Løgstør	62.880	62.064	-816	0,13
829 Løkken-Vrå	54.288	53.064	-1.224	0,23
831 Nibe	39.240	38.796	-444	0,09
833 Nørager	33.276	32.184	-1.092	0,33
835 Pandrup	44.424	42.840	-1.584	0,21
837 Sejlflod	47.736	46.356	-1.380	0,24
839 Sindal	59.184	57.660	-1.524	0,27
841 Skagen	49.200	48.084	-1.116	0,11
843 Skørping	42.528	40.548	-1.980	0,29
845 Støvring	55.872	55.020	-852	0,10
847 Sæby	100.800	97.968	-2.832	0,25
849 Åbybro	47.772	47.064	-708	0,09
851 Ålborg	593.748	585.600	-8.148	0,07
861 Års	66.072	64.260	-1.812	0,22
I alt (27 enheder)	**2.236.584**	**2.194.992**	**-41.592**	**0,12**

Kriterie 0-6 årige erstatte med indskrevne børn 0-6 år(0-2 år dobbeltvægtet)

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Kommuner i hovedstadsområdet

	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
København og Frederiksberg	2.107.200	2.130.816	23.616	-0,05
Københavns amt	390.432	507.108	116.676	-0,18
Frederiksborg amt	560.832	581.436	20.604	-0,06
Roskilde amt	521.700	532.452	10.752	-0,05
I alt	**3.580.164**	**3.751.812**	**171.648**	**-0,10**

Kriterie 0-6 årige erstatte med indskrevne børn 0-6 år(0-2 år dobbeltvægtet)

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Primærkommuner ekskl. Kbh. og Frb.

	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
Københavns amt	390.432	507.108	116.676	-0,18
Frederiksborg amt	560.832	581.436	20.604	-0,06
Roskilde amt	521.700	532.452	10.752	-0,05
Vestsjællands amt	1.131.540	1.109.736	-21.804	0,10
Storstrøms amt	1.157.376	1.141.356	-16.020	0,09
Bornholms amt	247.584	248.160	576	-0,02
Fyns amt	2.008.212	1.978.176	-30.036	0,09
Sønderjyllands amt	1.137.120	1.126.428	-10.692	0,06
Ribe amt	927.684	905.328	-22.356	0,14
Vejle amt	1.303.776	1.277.352	-26.424	0,10
Ringkøbing amt	1.168.584	1.165.272	-3.312	0,02
Århus amt	2.261.832	2.284.200	22.368	-0,05
Viborg amt	1.119.948	1.097.592	-22.356	0,14
Nordjyllands amt	2.236.584	2.194.992	-41.592	0,12
I alt	**16.173.204**	**16.149.588**	**-23.616**	**0,01**

Kriterie 0-6 årige erstatte med indskrevne børn 0-6 år(0-2 år dobbeltvægtet)

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Primærkommuner i hele landet

	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
København og Frederiksberg	2.107.200	2.130.816	23.616	-0,05
Københavns amt	390.432	507.108	116.676	-0,18
Frederiksborg amt	560.832	581.436	20.604	-0,06
Roskilde amt	521.700	532.452	10.752	-0,05
Vestsjællands amt	1.131.540	1.109.736	-21.804	0,10
Storstrøms amt	1.157.376	1.141.356	-16.020	0,09
Bornholms amt	247.584	248.160	576	-0,02
Fyns amt	2.008.212	1.978.176	-30.036	0,09
Sønderjyllands amt	1.137.120	1.126.428	-10.692	0,06
Ribe amt	927.684	905.328	-22.356	0,14
Vejle amt	1.303.776	1.277.352	-26.424	0,10
Ringkøbing amt	1.168.584	1.165.272	-3.312	0,02
Århus amt	2.261.832	2.284.200	22.368	-0,05
Viborg amt	1.119.948	1.097.592	-22.356	0,14
Nordjyllands amt	2.236.584	2.194.992	-41.592	0,12
I alt	**18.280.404**	**18.280.404**	**0**	**0,00**

Kriterie 0-6 årige erstatte med indskrevne børn 0-6 år(0-2 år dobbeltvægtet)

Bilag 4.2

Udligning af udgiftsbehov, hvor kriteriet antal 0-6 årige **delvist** (halvdelen) erstattes med antal passede børn (Sociale ressourcetælling pr. 9. januar 1991, jf. Danmarks Statistiks Sociale ressourcetælling, 1992:1, tabel 10).

Antallet af passede 0-2 årige indgår med dobbelt vægt.

Kørsel på foreløbig udligning for 1993

Der anvendes følgende vægte (nuværende vægt opdelt):

	Lands udligning	Hovedstads-udligning
Antal 0-6-årige	4,35%	5,35 %
Antal passede børn (0-2 årige tæller dobbelt)	4,35 %	5,35 %

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

København og Frederiksberg

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
101 København	2.022.060	2.033.016	10.956	-0,03
147 Frederiksberg	85.140	85.980	840	-0,01
I alt (2 enheder)	**2.107.200**	**2.118.996**	**11.796**	**-0,02**

Delt kriterie 0-6 årige og indskrevne børn 0-6 år (0-2 år dobbeltvægtet)

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Københavns amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
151 Ballerup	79.536	86.040	6.504	-0,14
153 Brøndby	121.224	122.460	1.236	-0,04
155 Dragør	-33.588	-33.012	576	-0,04
157 Gentofte	-350.832	-344.844	5.988	-0,06
159 Gladsaxe	133.692	142.536	8.844	-0,15
161 Glostrup	39.648	42.768	3.120	-0,16
163 Herlev	79.512	82.008	2.496	-0,10
165 Albertslund	145.752	149.568	3.816	-0,14
167 Hvidovre	170.892	176.640	5.748	-0,13
169 Høje-Tåstrup	162.588	167.976	5.388	-0,13
171 Ledøje-Smørum	-3.876	-2.868	1.008	-0,09
173 Lyngby-Tårbæk	-111.048	-108.444	2.604	-0,04
175 Rødovre	74.004	76.548	2.544	-0,08
181 Søllerød	-203.160	-201.960	1.200	-0,03
183 Ishøj	134.892	134.424	-468	0,03
185 Tårnby	25.344	27.396	2.052	-0,05
187 Vallensbæk	-26.532	-24.876	1.656	-0,12
189 Værløse	-47.616	-43.680	3.936	-0,18
I alt (18 enheder)	**390.432**	**448.680**	**58.248**	**-0,09**

Delt kriterie 0-6 årige og indskrevne børn 0-6 år (0-2 år dobbeltvægtet)

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Frederiksborg amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
201 Allerød	-16.020	-13.176	2.844	-0,11
205 Birkerød	-76.728	-75.996	732	-0,03
207 Farum	480	2.400	1.920	-0,10
208 Fredensborg-Humlebæk	27.036	28.992	1.956	-0,10
209 Frederikssund	50.796	50.388	-408	0,03
211 Frederiksværk	94.956	94.464	-492	0,03
213 Græsted-Gilleleje	73.668	73.260	-408	0,03
215 Helsinge	30.168	29.868	-300	0,02
217 Helsingør	192.636	192.192	-444	0,01
219 Hillerød	47.448	49.164	1.716	-0,05
221 Hundested	43.824	43.008	-816	0,11
223 Hørsholm	-93.540	-92.808	732	-0,02
225 Jægerspris	27.228	28.728	1.500	-0,20
227 Karlebo	65.316	65.208	-108	0,01
229 Skibby	37.068	36.816	-252	0,05
231 Skævinge	14.400	14.352	-48	0,01
233 Slangerup	23.316	23.484	168	-0,02
235 Stenløse	-2.580	-1.836	744	-0,05
237 Ølstykke	21.360	22.572	1.212	-0,09
I alt (19 enheder)	**560.832**	**571.080**	**10.248**	**-0,03**

Delt kriterie 0-6 årige og indskrevne børn 0-6 år (0-2 år dobbeltvægtet)

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Roskilde amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
251 Bramsnæs	19.608	19.836	228	-0,03
253 Greve	76.800	79.608	2.808	-0,06
255 Gundsø	9.132	9.864	732	-0,06
257 Hvalsø	26.868	27.036	168	-0,03
259 Køge	169.800	167.628	-2.172	0,07
261 Lejre	9.168	9.672	504	-0,06
263 Ramsø	20.892	21.708	816	-0,10
265 Roskilde	116.172	117.672	1.500	-0,03
267 Skovbo	40.788	40.512	-276	0,02
269 Solrød	3.684	4.788	1.104	-0,05
271 Vallø	28.788	28.788	0	0,00
I alt (11 enheder)	**521.700**	**527.112**	**5.412**	**-0,03**

Delt kriterie 0-6 årige og indskrevne børn 0-6 år (0-2 år dobbeltvægtet)

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Vestsjællands amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
301 Bjergsted	37.908	37.164	-744	0,15
303 Dianalund	33.468	33.420	-48	0,01
305 Dragsholm	54.948	54.048	-900	0,10
307 Fuglebjerg	33.468	33.144	-324	0,08
309 Gørlev	24.276	23.904	-372	0,09
311 Hashøj	27.624	27.468	-156	0,03
313 Haslev	54.888	55.032	144	-0,01
315 Holbæk	110.196	109.680	-516	0,02
317 Hvidebæk	26.856	26.364	-492	0,13
319 Høng	35.604	34.920	-684	0,12
321 Jernløse	21.612	21.708	96	-0,02
323 Kalundborg	67.176	66.624	-552	0,03
325 Korsør	79.404	78.252	-1.152	0,07
327 Nykøbing-Rørvig	26.376	26.724	348	-0,06
329 Ringsted	102.000	100.440	-1.560	0,07
331 Skælskør	47.928	47.280	-648	0,08
333 Slagelse	128.808	127.728	-1.080	0,04
335 Sorø	48.996	48.192	-804	0,07
337 Stenlille	21.444	21.228	-216	0,06
339 Svinninge	26.136	25.848	-288	0,06
341 Tornved	42.648	42.228	-420	0,07
343 Trundholm	46.224	45.660	-564	0,07
345 Tølløse	33.552	33.576	24	0,00
I alt (23 enheder)	**1.131.540**	**1.120.632**	**-10.908**	**0,05**

Delt kriterie 0-6 årige og indskrevne børn 0-6 år (0-2 år dobbeltvægtet)

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Storstrøms amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
351 Fakse	50.844	50.520	-324	0,04
353 Fladså	31.716	31.632	-84	0,02
355 Holeby	22.392	22.284	-108	0,04
357 Holmegård	23.712	23.556	-156	0,03
359 Højreby	25.212	24.744	-468	0,17
361 Langebæk	26.244	26.304	60	-0,01
363 Maribo	56.700	56.880	180	-0,02
365 Møn	64.560	64.128	-432	0,06
367 Nakskov	75.900	74.808	-1.092	0,10
369 Nykøbing-Falster	105.756	104.904	-852	0,05
371 Nysted	34.560	34.092	-468	0,13
373 Næstved	157.524	157.212	-312	0,01
375 Nørre-Alslev	53.376	53.172	-204	0,03
377 Præstø	32.556	32.436	-120	0,02
379 Ravnsborg	42.708	42.060	-648	0,17
381 Rudbjerg	19.704	19.548	-156	0,06
383 Rødby	34.644	34.416	-228	0,05
385 Rønnede	25.728	25.548	-180	0,04
387 Sakskøbing	47.448	47.208	-240	0,04
389 Stevns	46.452	45.684	-768	0,10
391 Stubbekøbing	39.372	38.976	-396	0,09
393 Suså	34.248	33.684	-564	0,10
395 Sydfalster	25.596	25.836	240	-0,05
397 Vordingborg	80.424	79.776	-648	0,04
I alt (24 enheder)	**1.157.376**	**1.149.408**	**-7.968**	**0,04**

Delt kriterie 0-6 årige og indskrevne børn 0-6 år (0-2 år dobbeltvægtet)

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Bornholms amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
401 Allinge-Gudhjem	56.112	56.100	-12	0,00
403 Hasle	35.184	34.956	-228	0,05
405 Neksø	51.624	51.588	-36	0,01
407 Rønne	61.848	62.532	684	-0,06
409 Åkirkeby	42.816	42.624	-192	0,05
I alt (5 enheder)	**247.584**	**247.800**	**216**	**-0,01**

Delt kriterie 0-6 årige og indskrevne børn 0-6 år (0-2 år dobbeltvægtet)

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Fyns amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
421 Assens	54.924	54.372	-552	0,08
423 Bogense	32.148	31.764	-384	0,10
425 Broby	30.888	30.504	-384	0,09
427 Egebjerg	44.604	44.148	-456	0,08
429 Ejby	48.924	48.360	-564	0,09
431 Fåborg	80.160	79.548	-612	0,05
433 Glamsbjerg	29.352	29.052	-300	0,08
435 Gudme	34.068	33.852	-216	0,06
437 Hårby	22.548	22.584	36	-0,01
439 Kerteminde	39.600	39.168	-432	0,05
441 Langeskov	21.612	21.384	-228	0,05
443 Marstal	26.652	26.616	-36	0,02
445 Middelfart	64.680	64.704	24	0,00
447 Munkebo	24.624	24.156	-468	0,11
449 Nyborg	68.040	67.800	-240	0,02
451 Nørre-Åby	22.968	23.292	324	-0,09
461 Odense	711.324	707.688	-3.636	0,03
471 Otterup	48.156	47.508	-648	0,09
473 Ringe	50.028	49.008	-1.020	0,13
475 Rudkøbing	38.376	37.944	-432	0,09
477 Ryslinge	34.512	33.840	-672	0,14
479 Svendborg	178.860	176.100	-2.760	0,09
481 Sydlangeland	29.880	29.592	-288	0,10
483 Søndersø	52.056	51.756	-300	0,04
485 Tommerup	31.920	32.016	96	-0,02
487 Tranekær	22.056	21.840	-216	0,09
489 Ullerslev	20.160	19.920	-240	0,07
491 Vissenbjerg	27.048	27.108	60	-0,01
493 Ærøskøbing	29.244	29.028	-216	0,08
495 Ørbæk	32.592	32.256	-336	0,08
497 Årslev	31.488	31.800	312	-0,05
499 Årup	24.720	24.552	-168	0,05
I alt (32 enheder)	**2.008.212**	**1.993.260**	**-14.952**	**0,04**

Delt kriterie 0-6 årige og indskrevne børn 0-6 år (0-2 år dobbeltvægtet)

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Sønderjyllands amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
501 Augustenborg	22.548	22.512	-36	0,01
503 Bov	33.456	33.384	-72	0,01
505 Bredebro	21.840	21.480	-360	0,14
507 Broager	27.600	27.792	192	-0,05
509 Christiansfeld	44.580	43.992	-588	0,09
511 Gram	27.936	27.876	-60	0,02
513 Gråsten	27.504	27.600	96	-0,02
515 Haderslev	129.444	128.520	-924	0,04
517 Højer	18.468	18.156	-312	0,16
519 Lundtoft	34.824	34.896	72	-0,02
521 Løgumkloster	40.536	40.128	-408	0,09
523 Nordborg	58.584	58.440	-144	0,01
525 Nørre-Rangstrup	63.024	62.748	-276	0,05
527 Rødding	55.680	55.248	-432	0,06
529 Rødekro	57.900	57.756	-144	0,02
531 Skærbæk	42.552	42.132	-420	0,08
533 Sundeved	22.716	22.896	180	-0,05
535 Sydals	26.544	26.712	168	-0,03
537 Sønderborg	107.532	107.208	-324	0,01
539 Tinglev	63.504	62.688	-816	0,12
541 Tønder	50.964	51.036	72	-0,01
543 Vojens	70.788	69.972	-816	0,07
545 Åbenrå	88.596	88.620	24	0,00
I alt (23 enheder)	**1.137.120**	**1.131.792**	**-5.328**	**0,03**

Delt kriterie 0-6 årige og indskrevne børn 0-6 år (0-2 år dobbeltvægtet)

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Ribe amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
551 Billund	21.780	21.672	-108	0,01
553 Blåbjerg	38.028	37.884	-144	0,03
555 Blåvandshuk	14.796	14.340	-456	0,15
557 Bramming	62.652	62.028	-624	0,07
559 Brørup	33.132	32.952	-180	0,04
561 Esbjerg	301.908	297.588	-4.320	0,06
563 Fanø	11.496	11.568	72	-0,03
565 Grindsted	73.980	72.756	-1.224	0,10
567 Helle	42.300	41.208	-1.092	0,20
569 Holsted	40.572	39.924	-648	0,15
571 Ribe	79.716	79.344	-372	0,03
573 Varde	75.060	74.772	-288	0,02
575 Vejen	73.248	73.248	0	0,00
577 Ølgod	59.016	57.156	-1.860	0,25
I alt (14 enheder)	**927.684**	**916.440**	**-11.244**	**0,07**

Delt kriterie 0-6 årige og indskrevne børn 0-6 år (0-2 år dobbeltvægtet)

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Vejle amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
601 Brædstrup	41.316	40.704	-612	0,11
603 Børkop	40.188	40.296	108	-0,01
605 Egtved	58.152	57.588	-564	0,05
607 Fredericia	164.004	162.336	-1.668	0,04
609 Gedved	43.128	43.092	-36	0,01
611 Give	80.064	79.332	-732	0,09
613 Hedensted	55.824	55.344	-480	0,04
615 Horsens	207.516	203.976	-3.540	0,08
617 Jelling	27.492	27.528	36	-0,01
619 Juelsminde	59.148	57.780	-1.368	0,13
621 Kolding	200.016	199.644	-372	0,01
623 Lunderskov	21.708	21.528	-180	0,05
625 Nørre-Snede	40.248	39.636	-612	0,13
627 Tørring-Uldum	61.128	59.880	-1.248	0,16
629 Vamdrup	30.336	30.144	-192	0,04
631 Vejle	173.508	171.768	-1.740	0,04
I alt (16 enheder)	**1.303.776**	**1.290.576**	**-13.200**	**0,05**

Delt kriterie 0-6 årige og indskrevne børn 0-6 år (0-2 år dobbeltvægtet)

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Ringkøbing amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
651 Aulum-Haderup	32.892	32.532	-360	0,08
653 Brande	43.548	42.996	-552	0,10
655 Egvad	51.948	51.912	-36	0,01
657 Herning	197.892	201.156	3.264	-0,07
659 Holmsland	17.040	16.848	-192	0,04
661 Holstebro	146.232	147.192	960	-0,03
663 Ikast	88.440	88.080	-360	0,02
665 Lemvig	89.784	88.548	-1.236	0,10
667 Ringkøbing	77.460	77.760	300	-0,02
669 Skjern	64.452	64.212	-240	0,03
671 Struer	75.816	75.984	168	-0,01
673 Thyborøn-Harboøre	17.940	17.472	-468	0,12
675 Thyholm	25.584	25.452	-132	0,06
677 Trehøje	48.012	47.664	-348	0,06
679 Ulfborg-Vemb	40.128	39.756	-372	0,08
681 Videbæk	61.896	60.564	-1.332	0,17
683 Vinderup	52.788	52.332	-456	0,09
685 Åskov	36.732	36.468	-264	0,06
I alt (18 enheder)	**1.168.584**	**1.166.928**	**-1.656**	**0,01**

Delt kriterie 0-6 årige og indskrevne børn 0-6 år (0-2 år dobbeltvægtet)

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Århus amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
701 Ebeltoft	48.948	48.372	-576	0,05
703 Galten	33.624	33.408	-216	0,03
705 Gjern	35.208	34.944	-264	0,05
707 Grenå	72.504	71.892	-612	0,04
709 Hadsten	38.508	38.544	36	0,00
711 Hammel	38.028	37.860	-168	0,02
713 Hinnerup	35.844	36.168	324	-0,04
715 Hørning	23.280	23.640	360	-0,06
717 Langå	34.512	34.008	-504	0,09
719 Mariager	42.408	42.024	-384	0,07
721 Midt-Djurs	42.720	42.192	-528	0,11
723 Nørhald	44.256	43.440	-816	0,14
725 Nørre-Djurs	44.256	43.716	-540	0,11
727 Odder	72.204	71.184	-1.020	0,07
729 Purhus	41.784	41.592	-192	0,03
731 Randers	241.740	240.408	-1.332	0,03
733 Rosenholm	37.320	36.972	-348	0,05
735 Rougsø	46.596	46.056	-540	0,11
737 Ry	40.524	40.488	-36	0,00
739 Rønde	25.056	24.696	-360	0,08
741 Samsø	28.704	28.560	-144	0,05
743 Silkeborg	173.688	174.372	684	-0,02
745 Skanderborg	76.800	76.464	-336	0,02
747 Sønderhald	35.436	35.040	-396	0,07
749 Them	29.196	29.004	-192	0,04
751 Århus	878.688	897.924	19.236	-0,09
I alt (26 enheder)	**2.261.832**	**2.272.968**	**11.136**	**-0,02**

Delt kriterie 0-6 årige og indskrevne børn 0-6 år (0-2 år dobbeltvægtet)

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Viborg amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
761 Bjerringbro	52.320	51.792	-528	0,05
763 Fjends	47.172	46.848	-324	0,07
765 Hanstholm	31.368	31.020	-348	0,09
767 Hvorslev	29.508	28.896	-612	0,14
769 Karup	27.480	27.360	-120	0,03
771 Kjellerup	65.280	64.044	-1.236	0,14
773 Morsø	134.292	131.544	-2.748	0,18
775 Møldrup	45.252	44.928	-324	0,07
777 Sallingsund	31.344	30.708	-636	0,16
779 Skive	109.392	109.812	420	-0,02
781 Spøttrup	47.208	46.560	-648	0,13
783 Sundsøre	42.048	41.268	-780	0,19
785 Sydthy	80.940	79.848	-1.092	0,16
787 Thisted	144.612	142.680	-1.932	0,10
789 Tjele	42.480	41.976	-504	0,10
791 Viborg	144.468	145.368	900	-0,03
793 Ålestrup	44.784	44.148	-636	0,14
I alt (17 enheder)	**1.119.948**	**1.108.800**	**-11.148**	**0,07**

Delt kriterie 0-6 årige og indskrevne børn 0-6 år (0-2 år dobbeltvægtet)

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Nordjyllands amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
801 Arden	46.488	45.636	-852	0,17
803 Brovst	53.580	52.764	-816	0,17
805 Brønderslev	112.572	111.900	-672	0,05
807 Dronninglund	90.036	90.288	252	-0,03
809 Farsø	51.408	50.808	-600	0,13
811 Fjerritslev	52.284	51.396	-888	0,17
813 Frederikshavn	147.900	145.968	-1.932	0,07
815 Hadsund	47.904	47.628	-276	0,04
817 Hals	47.592	47.220	-372	0,05
819 Hirtshals	62.988	62.184	-804	0,08
821 Hjørring	146.592	145.728	-864	0,03
823 Hobro	62.760	62.928	168	-0,02
825 Læsø	17.460	17.148	-312	0,21
827 Løgstør	62.880	62.472	-408	0,06
829 Løkken-Vrå	54.288	53.652	-636	0,12
831 Nibe	39.240	39.012	-228	0,05
833 Nørager	33.276	32.748	-528	0,16
835 Pandrup	44.424	43.656	-768	0,10
837 Sejlflod	47.736	47.040	-696	0,12
839 Sindal	59.184	58.452	-732	0,13
841 Skagen	49.200	48.648	-552	0,05
843 Skørping	42.528	41.544	-984	0,14
845 Støvring	55.872	55.452	-420	0,05
847 Sæby	100.800	99.384	-1.416	0,12
849 Åbybro	47.772	47.424	-348	0,05
851 Ålborg	593.748	589.656	-4.092	0,03
861 Års	66.072	65.196	-876	0,11
I alt (27 enheder)	**2.236.584**	**2.215.932**	**-20.652**	**0,06**

Delt kriterie 0-6 årige og indskrevne børn 0-6 år (0-2 år dobbeltvægtet)

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Kommuner i hovedstadsområdet

	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
København og Frederiksberg	2.107.200	2.118.996	11.796	-0,02
Københavns amt	390.432	448.680	58.248	-0,09
Frederiksborg amt	560.832	571.080	10.248	-0,03
Roskilde amt	521.700	527.112	5.412	-0,03
I alt	**3.580.164**	**3.665.868**	**85.704**	**-0,05**

Delt kriterie 0-6 årige og indskrevne børn 0-6 år (0-2 år dobbeltvægtet)

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Primærkommuner ekskl. Kbh. og Frb.

	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
Københavns amt	390.432	448.680	58.248	-0,09
Frederiksborg amt	560.832	571.080	10.248	-0,03
Roskilde amt	521.700	527.112	5.412	-0,03
Vestsjællands amt	1.131.540	1.120.632	-10.908	0,05
Storstrøms amt	1.157.376	1.149.408	-7.968	0,04
Bornholms amt	247.584	247.800	216	-0,01
Fyns amt	2.008.212	1.993.260	-14.952	0,04
Sønderjyllands amt	1.137.120	1.131.792	-5.328	0,03
Ribe amt	927.684	916.440	-11.244	0,07
Vejle amt	1.303.776	1.290.576	-13.200	0,05
Ringkøbing amt	1.168.584	1.166.928	-1.656	0,01
Århus amt	2.261.832	2.272.968	11.136	-0,02
Viborg amt	1.119.948	1.108.800	-11.148	0,07
Nordjyllands amt	2.236.584	2.215.932	-20.652	0,06
I alt	**16.173.204**	**16.161.408**	**-11.796**	**0,00**

Delt kriterie 0-6 årige og indskrevne børn 0-6 år (0-2 år dobbeltvægtet)

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Primærkommuner i hele landet

	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
København og Frederiksberg	2.107.200	2.118.996	11.796	-0,02
Københavns amt	390.432	448.680	58.248	-0,09
Frederiksborg amt	560.832	571.080	10.248	-0,03
Roskilde amt	521.700	527.112	5.412	-0,03
Vestsjællands amt	1.131.540	1.120.632	-10.908	0,05
Storstrøms amt	1.157.376	1.149.408	-7.968	0,04
Bornholms amt	247.584	247.800	216	-0,01
Fyns amt	2.008.212	1.993.260	-14.952	0,04
Sønderjyllands amt	1.137.120	1.131.792	-5.328	0,03
Ribe amt	927.684	916.440	-11.244	0,07
Vejle amt	1.303.776	1.290.576	-13.200	0,05
Ringkøbing amt	1.168.584	1.166.928	-1.656	0,01
Århus amt	2.261.832	2.272.968	11.136	-0,02
Viborg amt	1.119.948	1.108.800	-11.148	0,07
Nordjyllands amt	2.236.584	2.215.932	-20.652	0,06
I alt	**18.280.404**	**18.280.404**	**0**	**0,00**

Delt kriterie 0-6 årige og indskrevne børn 0-6 år (0-2 år dobbeltvægtet)

Bilag 4.3

Udligningsniveauet i landsudligning af udgiftsbehov øges for primær - kommunerne fra 35 pct. til 60 pct.

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

København og Frederiksberg

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ved 0,25 større udlignings-niveau i udgifts-behov i hele landet (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
101 København	2.022.060	2.060.436	38.376	-0,09
147 Frederiksberg	85.140	93.600	8.460	-0,09
I alt (2 enheder)	**2.107.200**	**2.154.036**	**46.836**	**-0,09**

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Københavns amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ved 0,25 større udlignings-niveau i udgifts-behov i hele landet (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
151 Ballerup	79.536	74.520	-5.016	0,11
153 Brøndby	121.224	125.436	4.212	-0,13
155 Dragør	-33.588	-41.412	-7.824	0,51
157 Gentofte	-350.832	-367.968	-17.136	0,17
159 Gladsaxe	133.692	123.816	-9.876	0,17
161 Glostrup	39.648	37.212	-2.436	0,12
163 Herlev	79.512	82.632	3.120	-0,12
165 Albertslund	145.752	164.196	18.444	-0,66
167 Hvidovre	170.892	166.608	-4.284	0,10
169 Høje-Tåstrup	162.588	160.740	-1.848	0,04
171 Ledøje-Smørum	-3.876	-9.360	-5.484	0,51
173 Lyngby-Tårbæk	-111.048	-126.312	-15.264	0,25
175 Rødovre	74.004	57.996	-16.008	0,47
181 Søllerød	-203.160	-215.328	-12.168	0,25
183 Ishøj	134.892	148.128	13.236	-0,75
185 Tårnby	25.344	4.932	-20.412	0,50
187 Vallensbæk	-26.532	-37.272	-10.740	0,77
189 Værløse	-47.616	-56.760	-9.144	0,42
I alt (18 enheder)	**390.432**	**291.804**	**-98.628**	**0,15**

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Frederiksborg amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ved 0,25 større udlignings-niveau i udgifts-behov i hele landet (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
201 Allerød	-16.020	-24.000	-7.980	0,32
205 Birkerød	-76.728	-85.164	-8.436	0,30
207 Farum	480	2.304	1.824	-0,09
208 Fredensborg-Humlebæk	27.036	28.128	1.092	-0,05
209 Frederikssund	50.796	49.488	-1.308	0,08
211 Frederiksværk	94.956	91.020	-3.936	0,26
213 Græsted-Gilleleje	73.668	68.232	-5.436	0,35
215 Helsinge	30.168	23.352	-6.816	0,39
217 Helsingør	192.636	190.248	-2.388	0,05
219 Hillerød	47.448	41.508	-5.940	0,17
221 Hundested	43.824	42.084	-1.740	0,24
223 Hørsholm	-93.540	-98.532	-4.992	0,14
225 Jægerspris	27.228	24.168	-3.060	0,42
227 Karlebo	65.316	72.864	7.548	-0,40
229 Skibby	37.068	36.672	-396	0,09
231 Skævinge	14.400	12.348	-2.052	0,43
233 Slangerup	23.316	20.652	-2.664	0,36
235 Stenløse	-2.580	-9.624	-7.044	0,51
237 Ølstykke	21.360	14.256	-7.104	0,53
I alt (19 enheder)	**560.832**	**500.004**	**-60.828**	**0,17**

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Roskilde amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ved 0,25 større udlignings-niveau i udgifts-behov i hele landet (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
251 Bramsnæs	19.608	14.796	-4.812	0,66
253 Greve	76.800	69.660	-7.140	0,15
255 Gundsø	9.132	2.376	-6.756	0,51
257 Hvalsø	26.868	26.124	-744	0,12
259 Køge	169.800	172.488	2.688	-0,08
261 Lejre	9.168	4.668	-4.500	0,53
263 Ramsø	20.892	16.692	-4.200	0,51
265 Roskilde	116.172	114.816	-1.356	0,03
267 Skovbo	40.788	36.732	-4.056	0,35
269 Solrød	3.684	-5.928	-9.612	0,47
271 Vallø	28.788	26.424	-2.364	0,28
I alt (11 enheder)	**521.700**	**478.848**	**-42.852**	**0,20**

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Vestsjællands amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ved 0,25 større udlignings-niveau i udgifts-behov i hele landet (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
301 Bjergsted	37.908	39.252	1.344	-0,27
303 Dianalund	33.468	33.804	336	-0,07
305 Dragsholm	54.948	56.436	1.488	-0,16
307 Fuglebjerg	33.468	36.456	2.988	-0,71
309 Gørlev	24.276	24.504	228	-0,05
311 Hashøj	27.624	28.836	1.212	-0,27
313 Haslev	54.888	56.592	1.704	-0,16
315 Holbæk	110.196	114.036	3.840	-0,15
317 Hvidebæk	26.856	28.284	1.428	-0,38
319 Høng	35.604	36.408	804	-0,14
321 Jernløse	21.612	21.360	-252	0,06
323 Kalundborg	67.176	67.896	720	-0,05
325 Korsør	79.404	79.524	120	-0,01
327 Nykøbing-Rørvig	26.376	27.096	720	-0,13
329 Ringsted	102.000	103.932	1.932	-0,08
331 Skælskør	47.928	52.200	4.272	-0,50
333 Slagelse	128.808	132.552	3.744	-0,14
335 Sorø	48.996	49.872	876	-0,07
337 Stenlille	21.444	21.324	-120	0,03
339 Svinninge	26.136	26.268	132	-0,03
341 Tornved	42.648	45.996	3.348	-0,54
343 Trundholm	46.224	47.268	1.044	-0,14
345 Tølløse	33.552	32.172	-1.380	0,20
I alt (23 enheder)	**1.131.540**	**1.162.068**	**30.528**	**-0,14**

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Storstrøms amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ved 0,25 større udlignings-niveau i udgifts-behov i hele landet (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
351 Fakse	50.844	53.388	2.544	-0,30
353 Fladså	31.716	32.784	1.068	-0,21
355 Holeby	22.392	24.180	1.788	-0,60
357 Holmegård	23.712	22.404	-1.308	0,26
359 Højreby	25.212	27.060	1.848	-0,65
361 Langebæk	26.244	26.604	360	-0,09
363 Maribo	56.700	61.116	4.416	-0,56
365 Møn	64.560	70.044	5.484	-0,75
367 Nakskov	75.900	81.864	5.964	-0,53
369 Nykøbing-Falster	105.756	108.732	2.976	-0,16
371 Nysted	34.560	37.716	3.156	-0,88
373 Næstved	157.524	156.096	-1.428	0,04
375 Nørre-Alslev	53.376	56.124	2.748	-0,44
377 Præstø	32.556	33.852	1.296	-0,26
379 Ravnsborg	42.708	47.592	4.884	-1,27
381 Rudbjerg	19.704	21.816	2.112	-0,82
383 Rødby	34.644	36.960	2.316	-0,49
385 Rønnede	25.728	25.500	-228	0,05
387 Sakskøbing	47.448	49.536	2.088	-0,34
389 Stevns	46.452	47.292	840	-0,11
391 Stubbekøbing	39.372	42.672	3.300	-0,74
393 Suså	34.248	35.052	804	-0,14
395 Sydfalster	25.596	25.344	-252	0,05
397 Vordingborg	80.424	80.400	-24	0,00
I alt (24 enheder)	**1.157.376**	**1.204.128**	**46.752**	**-0,25**

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Bornholms amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ved 0,25 større udlignings-niveau i udgifts-behov i hele landet (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
401 Allinge-Gudhjem	56.112	58.572	2.460	-0,55
403 Hasle	35.184	35.820	636	-0,15
405 Neksø	51.624	54.780	3.156	-0,57
407 Rønne	61.848	62.388	540	-0,05
409 Åkirkeby	42.816	45.228	2.412	-0,58
I alt (5 enheder)	**247.584**	**256.788**	**9.204**	**-0,31**

Kommunalokonomisk konsekvensberegning

Fyns amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ved 0,25 større udligningsniveau i udgiftsbehov i hele landet (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskatningsniveau (- = gevinst, + = tab) (4)
421 Assens	54.924	56.748	1.824	-0,26
423 Bogense	32.148	32.748	600	-0,15
425 Broby	30.888	31.260	372	-0,09
427 Egebjerg	44.604	45.024	420	-0,07
429 Ejby	48.924	48.588	-336	0,05
431 Fåborg	80.160	81.912	1.752	-0,15
433 Glamsbjerg	29.352	29.796	444	-0,11
435 Gudme	34.068	35.892	1.824	-0,47
437 Hårby	22.548	23.148	600	-0,17
439 Kerteminde	39.600	38.544	-1.056	0,13
441 Langeskov	21.612	20.472	-1.140	0,24
443 Marstal	26.652	28.560	1.908	-1,00
445 Middelfart	64.680	62.592	-2.088	0,14
447 Munkebo	24.624	25.380	756	-0,17
449 Nyborg	68.040	67.848	-192	0,01
451 Nørre-Åby	22.968	23.904	936	-0,25
461 Odense	711.324	701.748	-9.576	0,07
471 Otterup	48.156	48.420	264	-0,04
473 Ringe	50.028	50.508	480	-0,06
475 Rudkøbing	38.376	40.956	2.580	-0,56
477 Ryslinge	34.512	34.920	408	-0,09
479 Svendborg	178.860	186.672	7.812	-0,25
481 Sydlangeland	29.880	31.812	1.932	-0,70
483 Søndersø	52.056	54.312	2.256	-0,29
485 Tommerup	31.920	31.428	-492	0,09
487 Tranekær	22.056	24.348	2.292	-0,97
489 Ullerslev	20.160	19.704	-456	0,13
491 Vissenbjerg	27.048	27.456	408	-0,09
493 Ærøskøbing	29.244	32.964	3.720	-1,42
495 Ørbæk	32.592	32.568	-24	0,01
497 Årslev	31.488	29.220	-2.268	0,34
499 Årup	24.720	24.852	132	-0,04
I alt (32 enheder)	**2.008.212**	**2.024.304**	**16.092**	**-0,05**

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Sønderjyllands amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ved 0,25 større udlignings-niveau i udgifts-behov i hele landet (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
501 Augustenborg	22.548	20.976	-1.572	0,32
503 Bov	33.456	31.788	-1.668	0,19
505 Bredebro	21.840	23.580	1.740	-0,68
507 Broager	27.600	27.168	-432	0,10
509 Christiansfeld	44.580	46.692	2.112	-0,33
511 Gram	27.936	29.592	1.656	-0,51
513 Gråsten	27.504	26.796	-708	0,14
515 Haderslev	129.444	134.016	4.572	-0,20
517 Højer	18.468	20.544	2.076	-1,07
519 Lundtoft	34.824	36.180	1.356	-0,34
521 Løgumkloster	40.536	42.756	2.220	-0,51
523 Nordborg	58.584	58.356	-228	0,02
525 Nørre-Rangstrup	63.024	67.860	4.836	-0,79
527 Rødding	55.680	58.212	2.532	-0,35
529 Rødekro	57.900	59.280	1.380	-0,19
531 Skærbæk	42.552	45.864	3.312	-0,65
533 Sundeved	22.716	22.884	168	-0,05
535 Sydals	26.544	26.592	48	-0,01
537 Sønderborg	107.532	105.120	-2.412	0,11
539 Tinglev	63.504	67.644	4.140	-0,63
541 Tønder	50.964	52.524	1.560	-0,16
543 Vojens	70.788	71.640	852	-0,07
545 Åbenrå	88.596	91.692	3.096	-0,19
I alt (23 enheder)	**1.137.120**	**1.167.756**	**30.636**	**-0,17**

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Ribe amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ved 0,25 større udlignings-niveau i udgifts-behov i hele landet (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
551 Billund	21.780	22.860	1.080	-0,15
553 Blåbjerg	38.028	40.080	2.052	-0,49
555 Blåvandshuk	14.796	15.288	492	-0,16
557 Bramming	62.652	63.252	600	-0,07
559 Brørup	33.132	34.728	1.596	-0,38
561 Esbjerg	301.908	306.900	4.992	-0,08
563 Fanø	11.496	11.604	108	-0,04
565 Grindsted	73.980	75.540	1.560	-0,12
567 Helle	42.300	43.560	1.260	-0,23
569 Holsted	40.572	42.240	1.668	-0,39
571 Ribe	79.716	81.552	1.836	-0,14
573 Varde	75.060	74.976	-84	0,01
575 Vejen	73.248	74.364	1.116	-0,10
577 Ølgod	59.016	61.584	2.568	-0,34
I alt (14 enheder)	**927.684**	**948.528**	**20.844**	**-0,13**

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Vejle amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ved 0,25 større udlignings-niveau i udgifts-behov i hele landet (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
601 Brædstrup	41.316	43.296	1.980	-0,35
603 Børkop	40.188	40.872	684	-0,09
605 Egtved	58.152	58.248	96	-0,01
607 Fredericia	164.004	165.528	1.524	-0,04
609 Gedved	43.128	44.652	1.524	-0,22
611 Give	80.064	84.516	4.452	-0,52
613 Hedensted	55.824	53.952	-1.872	0,17
615 Horsens	207.516	203.172	-4.344	0,10
617 Jelling	27.492	28.980	1.488	-0,44
619 Juelsminde	59.148	58.476	-672	0,06
621 Kolding	200.016	193.200	-6.816	0,15
623 Lunderskov	21.708	21.960	252	-0,07
625 Nørre-Snede	40.248	41.808	1.560	-0,33
627 Tørring-Uldum	61.128	61.752	624	-0,08
629 Vamdrup	30.336	29.988	-348	0,07
631 Vejle	173.508	173.364	-144	0,00
I alt (16 enheder)	**1.303.776**	**1.303.764**	**-12**	**0,00**

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Ringkøbing amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ved 0,25 større udlignings-niveau i udgifts-behov i hele landet (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
651 Aulum-Haderup	32.892	33.828	936	-0,21
653 Brande	43.548	44.784	1.236	-0,22
655 Egvad	51.948	54.096	2.148	-0,34
657 Herning	197.892	190.128	-7.764	0,17
659 Holmsland	17.040	16.452	-588	0,13
661 Holstebro	146.232	142.692	-3.540	0,12
663 Ikast	88.440	86.688	-1.752	0,11
665 Lemvig	89.784	90.720	936	-0,07
667 Ringkøbing	77.460	81.048	3.588	-0,29
669 Skjern	64.452	68.748	4.296	-0,50
671 Struer	75.816	73.428	-2.388	0,17
673 Thyborøn-Harboøre	17.940	16.428	-1.512	0,37
675 Thyholm	25.584	27.036	1.452	-0,67
677 Trehøje	48.012	49.140	1.128	-0,18
679 Ulfborg-Vemb	40.128	41.364	1.236	-0,28
681 Videbæk	61.896	63.096	1.200	-0,15
683 Vinderup	52.788	54.840	2.052	-0,43
685 Åskov	36.732	38.448	1.716	-0,38
I alt (18 enheder)	**1.168.584**	**1.172.964**	**4.380**	**-0,02**

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Århus amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ved 0,25 større udlignings-niveau i udgifts-behov i hele landet (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
701 Ebeltoft	48.948	50.856	1.908	-0,18
703 Galten	33.624	32.100	-1.524	0,20
705 Gjern	35.208	36.852	1.644	-0,33
707 Grenå	72.504	72.168	-336	0,02
709 Hadsten	38.508	37.404	-1.104	0,13
711 Hammel	38.028	37.800	-228	0,03
713 Hinnerup	35.844	36.300	456	-0,06
715 Hørning	23.280	22.536	-744	0,12
717 Langå	34.512	33.444	-1.068	0,19
719 Mariager	42.408	42.216	-192	0,04
721 Midt-Djurs	42.720	44.448	1.728	-0,35
723 Nørhald	44.256	44.472	216	-0,04
725 Nørre-Djurs	44.256	46.812	2.556	-0,53
727 Odder	72.204	72.552	348	-0,02
729 Purhus	41.784	42.096	312	-0,05
731 Randers	241.740	236.652	-5.088	0,11
733 Rosenholm	37.320	36.720	-600	0,08
735 Rougsø	46.596	48.588	1.992	-0,40
737 Ry	40.524	41.280	756	-0,10
739 Rønde	25.056	25.212	156	-0,04
741 Samsø	28.704	31.608	2.904	-1,08
743 Silkeborg	173.688	172.128	-1.560	0,04
745 Skanderborg	76.800	78.912	2.112	-0,14
747 Sønderhald	35.436	35.664	228	-0,04
749 Them	29.196	30.780	1.584	-0,34
751 Århus	878.688	845.616	-33.072	0,15
I alt (26 enheder)	**2.261.832**	**2.235.216**	**-26.616**	**0,06**

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Viborg amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ved 0,25 større udlignings-niveau i udgifts-behov i hele landet (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
761 Bjerringbro	52.320	51.120	-1.200	0,12
763 Fjends	47.172	47.004	-168	0,03
765 Hanstholm	31.368	33.264	1.896	-0,48
767 Hvorslev	29.508	29.244	-264	0,06
769 Karup	27.480	26.532	-948	0,20
771 Kjellerup	65.280	65.508	228	-0,03
773 Morsø	134.292	138.972	4.680	-0,32
775 Møldrup	45.252	46.176	924	-0,21
777 Sallingsund	31.344	31.404	60	-0,01
779 Skive	109.392	108.744	-648	0,03
781 Spøttrup	47.208	48.384	1.176	-0,24
783 Sundsøre	42.048	42.816	768	-0,18
785 Sydthy	80.940	84.012	3.072	-0,44
787 Thisted	144.612	146.148	1.536	-0,08
789 Tjele	42.480	42.564	84	-0,02
791 Viborg	144.468	144.300	-168	0,01
793 Ålestrup	44.784	46.476	1.692	-0,37
I alt (17 enheder)	**1.119.948**	**1.132.668**	**12.720**	**-0,08**

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Nordjyllands amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ved 0,25 større udlignings-niveau i udgifts-behov i hele landet (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
801 Arden	46.488	47.928	1.440	-0,28
803 Brovst	53.580	55.500	1.920	-0,39
805 Brønderslev	112.572	114.624	2.052	-0,16
807 Dronninglund	90.036	93.324	3.288	-0,35
809 Farsø	51.408	53.220	1.812	-0,39
811 Fjerritslev	52.284	54.696	2.412	-0,47
813 Frederikshavn	147.900	146.976	-924	0,04
815 Hadsund	47.904	47.160	-744	0,10
817 Hals	47.592	47.436	-156	0,02
819 Hirtshals	62.988	63.480	492	-0,05
821 Hjørring	146.592	149.004	2.412	-0,09
823 Hobro	62.760	63.516	756	-0,07
825 Læsø	17.460	19.416	1.956	-1,33
827 Løgstør	62.880	65.724	2.844	-0,44
829 Løkken-Vrå	54.288	55.776	1.488	-0,28
831 Nibe	39.240	40.008	768	-0,15
833 Nørager	33.276	34.596	1.320	-0,40
835 Pandrup	44.424	44.184	-240	0,03
837 Sejlflod	47.736	47.532	-204	0,04
839 Sindal	59.184	60.264	1.080	-0,19
841 Skagen	49.200	47.844	-1.356	0,13
843 Skørping	42.528	43.320	792	-0,12
845 Støvring	55.872	56.076	204	-0,02
847 Sæby	100.800	102.756	1.956	-0,17
849 Åbybro	47.772	47.160	-612	0,08
851 Ålborg	593.748	578.688	-15.060	0,12
861 Års	66.072	67.320	1.248	-0,15
I alt (27 enheder)	**2.236.584**	**2.247.528**	**10.944**	**-0,03**

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Kommuner i hovedstadsområdet

	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ved 0,25 større udlignings-niveau i udgifts-behov i hele landet (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
København og Frederiksberg	2.107.200	2.154.036	46.836	-0,09
Københavns amt	390.432	291.804	-98.628	0,15
Frederiksborg amt	560.832	500.004	-60.828	0,17
Roskilde amt	521.700	478.848	-42.852	0,20
I alt	**3.580.164**	**3.424.692**	**-155.472**	**0,09**

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Primærkommuner ekskl. Kbh. og Frb.

	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ved 0,25 større udlignings-niveau i udgifts-behov i hele landet (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
Københavns amt	390.432	291.804	-98.628	0,15
Frederiksborg amt	560.832	500.004	-60.828	0,17
Roskilde amt	521.700	478.848	-42.852	0,20
Vestsjællands amt	1.131.540	1.162.068	30.528	-0,14
Storstrøms amt	1.157.376	1.204.128	46.752	-0,25
Bornholms amt	247.584	256.788	9.204	-0,31
Fyns amt	2.008.212	2.024.304	16.092	-0,05
Sønderjyllands amt	1.137.120	1.167.756	30.636	-0,17
Ribe amt	927.684	948.528	20.844	-0,13
Vejle amt	1.303.776	1.303.764	-12	0,00
Ringkøbing amt	1.168.584	1.172.964	4.380	-0,02
Århus amt	2.261.832	2.235.216	-26.616	0,06
Viborg amt	1.119.948	1.132.668	12.720	-0,08
Nordjyllands amt	2.236.584	2.247.528	10.944	-0,03
I alt	**16.173.204**	**16.126.368**	**-46.836**	**0,01**

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Primærkommuner i hele landet

	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ved 0,25 større udlignings-niveau i udgifts-behov i hele landet (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
København og Frederiksberg	2.107.200	2.154.036	46.836	-0,09
Københavns amt	390.432	291.804	-98.628	0,15
Frederiksborg amt	560.832	500.004	-60.828	0,17
Roskilde amt	521.700	478.848	-42.852	0,20
Vestsjællands amt	1.131.540	1.162.068	30.528	-0,14
Storstrøms amt	1.157.376	1.204.128	46.752	-0,25
Bornholms amt	247.584	256.788	9.204	-0,31
Fyns amt	2.008.212	2.024.304	16.092	-0,05
Sønderjyllands amt	1.137.120	1.167.756	30.636	-0,17
Ribe amt	927.684	948.528	20.844	-0,13
Vejle amt	1.303.776	1.303.764	-12	0,00
Ringkøbing amt	1.168.584	1.172.964	4.380	-0,02
Århus amt	2.261.832	2.235.216	-26.616	0,06
Viborg amt	1.119.948	1.132.668	12.720	-0,08
Nordjyllands amt	2.236.584	2.247.528	10.944	-0,03
I alt	**18.280.404**	**18.280.404**	**0**	**0,00**

Bilag 6.1

"Nettoficeret udligning"

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

København og Frederiksberg

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
101 København	2.022.060	1.836.360	-185.700	0,45
147 Frederiksberg	85.140	31.428	-53.712	0,57
I alt (2 enheder)	**2.107.200**	**1.867.788**	**-239.412**	**0,47**

Nettoficeret udligning

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Københavns amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
151 Ballerup	79.536	84.756	5.220	-0,11
153 Brøndby	121.224	132.588	11.364	-0,36
155 Dragør	-33.588	-35.964	-2.376	0,15
157 Gentofte	-350.832	-378.960	-28.128	0,28
159 Gladsaxe	133.692	123.888	-9.804	0,17
161 Glostrup	39.648	37.140	-2.508	0,13
163 Herlev	79.512	88.272	8.760	-0,33
165 Albertslund	145.752	176.904	31.152	-1,11
167 Hvidovre	170.892	167.088	-3.804	0,08
169 Høje-Tåstrup	162.588	182.532	19.944	-0,48
171 Ledøje-Smørum	-3.876	552	4.428	-0,41
173 Lyngby-Tårbæk	-111.048	-135.096	-24.048	0,39
175 Rødovre	74.004	53.208	-20.796	0,62
181 Søllerød	-203.160	-210.900	-7.740	0,16
183 Ishøj	134.892	158.100	23.208	-1,31
185 Tårnby	25.344	6.600	-18.744	0,46
187 Vallensbæk	-26.532	-30.012	-3.480	0,25
189 Værløse	-47.616	-45.864	1.752	-0,08
I alt (18 enheder)	**390.432**	**374.832**	**-15.600**	**0,02**

Nettoficeret udligning

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Frederiksborg amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
201 Allerød	-16.020	-6.072	9.948	-0,39
205 Birkerød	-76.728	-82.008	-5.280	0,19
207 Farum	480	8.592	8.112	-0,40
208 Fredensborg-Humlebæk	27.036	36.816	9.780	-0,49
209 Frederikssund	50.796	59.436	8.640	-0,53
211 Frederiksværk	94.956	96.924	1.968	-0,13
213 Græsted-Gilleleje	73.668	84.348	10.680	-0,70
215 Helsinge	30.168	40.224	10.056	-0,57
217 Helsingør	192.636	200.136	7.500	-0,14
219 Hillerød	47.448	59.760	12.312	-0,35
221 Hundested	43.824	48.516	4.692	-0,64
223 Hørsholm	-93.540	-97.656	-4.116	0,12
225 Jægerspris	27.228	29.556	2.328	-0,32
227 Karlebo	65.316	87.792	22.476	-1,19
229 Skibby	37.068	45.228	8.160	-1,76
231 Skævinge	14.400	19.488	5.088	-1,07
233 Slangerup	23.316	28.332	5.016	-0,69
235 Stenløse	-2.580	684	3.264	-0,24
237 Ølstykke	21.360	27.624	6.264	-0,47
I alt (19 enheder)	**560.832**	**687.720**	**126.888**	**-0,35**

Nettoficeret udligning

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Roskilde amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
251 Bramsnæs	19.608	25.032	5.424	-0,74
253 Greve	76.800	96.456	19.656	-0,42
255 Gundsø	9.132	11.052	1.920	-0,15
257 Hvalsø	26.868	35.256	8.388	-1,31
259 Køge	169.800	187.728	17.928	-0,55
261 Lejre	9.168	15.540	6.372	-0,75
263 Ramsø	20.892	30.276	9.384	-1,14
265 Roskilde	116.172	122.148	5.976	-0,12
267 Skovbo	40.788	56.076	15.288	-1,31
269 Solrød	3.684	4.392	708	-0,03
271 Vallø	28.788	38.808	10.020	-1,19
I alt (11 enheder)	**521.700**	**622.764**	**101.064**	**-0,47**

Nettoficeret udligning

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Vestsjællands amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
301 Bjergsted	37.908	40.848	2.940	-0,58
303 Dianalund	33.468	35.388	1.920	-0,41
305 Dragsholm	54.948	54.636	-312	0,03
307 Fuglebjerg	33.468	37.968	4.500	-1,07
309 Gørlev	24.276	23.796	-480	0,11
311 Hashøj	27.624	30.636	3.012	-0,66
313 Haslev	54.888	54.516	-372	0,03
315 Holbæk	110.196	109.044	-1.152	0,04
317 Hvidebæk	26.856	29.988	3.132	-0,83
319 Høng	35.604	35.304	-300	0,05
321 Jernløse	21.612	20.868	-744	0,18
323 Kalundborg	67.176	65.400	-1.776	0,11
325 Korsør	79.404	77.232	-2.172	0,14
327 Nykøbing-Rørvig	26.376	26.052	-324	0,06
329 Ringsted	102.000	99.960	-2.040	0,09
331 Skælskør	47.928	49.596	1.668	-0,19
333 Slagelse	128.808	127.380	-1.428	0,05
335 Sorø	48.996	47.880	-1.116	0,09
337 Stenlille	21.444	20.844	-600	0,16
339 Svinninge	26.136	25.584	-552	0,12
341 Tornved	42.648	48.876	6.228	-1,01
343 Trundholm	46.224	45.864	-360	0,05
345 Tølløse	33.552	31.608	-1.944	0,28
I alt (23 enheder)	**1.131.540**	**1.139.268**	**7.728**	**-0,04**

Nettoficeret udligning

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Storstrøms amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
351 Fakse	50.844	56.544	5.700	-0,67
353 Fladså	31.716	34.944	3.228	-0,62
355 Holeby	22.392	25.464	3.072	-1,03
357 Holmegård	23.712	22.092	-1.620	0,32
359 Højreby	25.212	27.348	2.136	-0,76
361 Langebæk	26.244	25.884	-360	0,09
363 Maribo	56.700	65.076	8.376	-1,05
365 Møn	64.560	71.220	6.660	-0,91
367 Nakskov	75.900	86.856	10.956	-0,97
369 Nykøbing-Falster	105.756	105.072	-684	0,04
371 Nysted	34.560	37.740	3.180	-0,89
373 Næstved	157.524	151.260	-6.264	0,17
375 Nørre-Alslev	53.376	56.916	3.540	-0,57
377 Præstø	32.556	36.180	3.624	-0,72
379 Ravnsborg	42.708	46.752	4.044	-1,05
381 Rudbjerg	19.704	23.040	3.336	-1,29
383 Rødby	34.644	39.108	4.464	-0,94
385 Rønnede	25.728	24.876	-852	0,17
387 Sakskøbing	47.448	51.516	4.068	-0,65
389 Stevns	46.452	45.900	-552	0,07
391 Stubbekøbing	39.372	43.428	4.056	-0,91
393 Suså	34.248	33.960	-288	0,05
395 Sydfalster	25.596	24.684	-912	0,18
397 Vordingborg	80.424	78.252	-2.172	0,14
I alt (24 enheder)	**1.157.376**	**1.214.112**	**56.736**	**-0,30**

Nettoficeret udligning

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Bornholms amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
401 Allinge-Gudhjem	56.112	54.936	-1.176	0,26
403 Hasle	35.184	36.276	1.092	-0,26
405 Neksø	51.624	54.780	3.156	-0,57
407 Rønne	61.848	60.576	-1.272	0,11
409 Åkirkeby	42.816	44.256	1.440	-0,34
I alt (5 enheder)	**247.584**	**250.824**	**3.240**	**-0,11**

Nettoficeret udligning

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Fyns amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
421 Assens	54.924	58.512	3.588	-0,51
423 Bogense	32.148	33.276	1.128	-0,28
425 Broby	30.888	32.592	1.704	-0,40
427 Egebjerg	44.604	45.948	1.344	-0,24
429 Ejby	48.924	49.824	900	-0,14
431 Fåborg	80.160	87.552	7.392	-0,62
433 Glamsbjerg	29.352	30.840	1.488	-0,38
435 Gudme	34.068	36.264	2.196	-0,56
437 Hårby	22.548	24.828	2.280	-0,66
439 Kerteminde	39.600	37.740	-1.860	0,23
441 Langeskov	21.612	20.172	-1.440	0,31
443 Marstal	26.652	26.640	-12	0,01
445 Middelfart	64.680	61.104	-3.576	0,24
447 Munkebo	24.624	24.516	-108	0,02
449 Nyborg	68.040	65.892	-2.148	0,15
451 Nørre-Åby	22.968	25.464	2.496	-0,67
461 Odense	711.324	685.356	-25.968	0,19
471 Otterup	48.156	52.188	4.032	-0,54
473 Ringe	50.028	54.192	4.164	-0,54
475 Rudkøbing	38.376	42.000	3.624	-0,79
477 Ryslinge	34.512	36.396	1.884	-0,40
479 Svendborg	178.860	179.700	840	-0,03
481 Sydlangeland	29.880	31.068	1.188	-0,43
483 Søndersø	52.056	58.116	6.060	-0,78
485 Tommerup	31.920	30.828	-1.092	0,20
487 Tranekær	22.056	24.612	2.556	-1,08
489 Ullerslev	20.160	19.368	-792	0,23
491 Vissenbjerg	27.048	26.700	-348	0,08
493 Ærøskøbing	29.244	32.508	3.264	-1,25
495 Ørbæk	32.592	33.636	1.044	-0,24
497 Årslev	31.488	28.968	-2.520	0,37
499 Årup	24.720	25.896	1.176	-0,34
I alt (32 enheder)	**2.008.212**	**2.022.696**	**14.484**	**-0,04**

Nettoficeret udligning

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Sønderjyllands amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
501 Augustenborg	22.548	20.772	-1.776	0,36
503 Bov	33.456	31.056	-2.400	0,28
505 Bredebro	21.840	24.252	2.412	-0,94
507 Broager	27.600	26.136	-1.464	0,35
509 Christiansfeld	44.580	49.620	5.040	-0,80
511 Gram	27.936	30.000	2.064	-0,64
513 Gråsten	27.504	26.292	-1.212	0,24
515 Haderslev	129.444	129.252	-192	0,01
517 Højer	18.468	20.784	2.316	-1,19
519 Lundtoft	34.824	36.348	1.524	-0,38
521 Løgumkloster	40.536	43.008	2.472	-0,57
523 Nordborg	58.584	56.844	-1.740	0,16
525 Nørre-Rangstrup	63.024	67.056	4.032	-0,66
527 Rødding	55.680	60.384	4.704	-0,65
529 Rødekro	57.900	60.876	2.976	-0,41
531 Skærbæk	42.552	47.328	4.776	-0,93
533 Sundeved	22.716	22.284	-432	0,12
535 Sydals	26.544	25.872	-672	0,14
537 Sønderborg	107.532	102.756	-4.776	0,22
539 Tinglev	63.504	67.212	3.708	-0,57
541 Tønder	50.964	50.652	-312	0,03
543 Vojens	70.788	69.624	-1.164	0,10
545 Åbenrå	88.596	88.320	-276	0,02
I alt (23 enheder)	**1.137.120**	**1.156.728**	**19.608**	**-0,11**

Nettoficeret udligning

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Ribe amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
551 Billund	21.780	21.444	-336	0,05
553 Blåbjerg	38.028	40.056	2.028	-0,49
555 Blåvandshuk	14.796	14.676	-120	0,04
557 Bramming	62.652	66.072	3.420	-0,39
559 Brørup	33.132	35.844	2.712	-0,65
561 Esbjerg	301.908	295.776	-6.132	0,09
563 Fanø	11.496	11.208	-288	0,11
565 Grindsted	73.980	73.260	-720	0,06
567 Helle	42.300	45.096	2.796	-0,51
569 Holsted	40.572	41.688	1.116	-0,26
571 Ribe	79.716	87.276	7.560	-0,59
573 Varde	75.060	72.900	-2.160	0,15
575 Vejen	73.248	79.980	6.732	-0,60
577 Ølgod	59.016	63.864	4.848	-0,64
I alt (14 enheder)	**927.684**	**949.140**	**21.456**	**-0,13**

Nettoficeret udligning

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Vejle amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
601 Brædstrup	41.316	45.480	4.164	-0,74
603 Børkop	40.188	39.528	-660	0,08
605 Egtved	58.152	56.736	-1.416	0,14
607 Fredericia	164.004	159.600	-4.404	0,12
609 Gedved	43.128	47.652	4.524	-0,66
611 Give	80.064	84.132	4.068	-0,48
613 Hedensted	55.824	52.944	-2.880	0,26
615 Horsens	207.516	198.504	-9.012	0,21
617 Jelling	27.492	29.676	2.184	-0,65
619 Juelsminde	59.148	57.168	-1.980	0,19
621 Kolding	200.016	188.772	-11.244	0,24
623 Lunderskov	21.708	21.396	-312	0,09
625 Nørre-Snede	40.248	42.252	2.004	-0,43
627 Tørring-Uldum	61.128	62.676	1.548	-0,20
629 Vamdrup	30.336	29.160	-1.176	0,25
631 Vejle	173.508	167.232	-6.276	0,15
I alt (16 enheder)	**1.303.776**	**1.282.908**	**-20.868**	**0,08**

Nettoficeret udligning

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Ringkøbing amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
651 Aulum-Haderup	32.892	35.364	2.472	-0,55
653 Brande	43.548	46.332	2.784	-0,49
655 Egvad	51.948	54.996	3.048	-0,49
657 Herning	197.892	186.060	-11.832	0,26
659 Holmsland	17.040	15.996	-1.044	0,24
661 Holstebro	146.232	139.608	-6.624	0,22
663 Ikast	88.440	84.936	-3.504	0,22
665 Lemvig	89.784	95.736	5.952	-0,46
667 Ringkøbing	77.460	86.304	8.844	-0,72
669 Skjern	64.452	72.156	7.704	-0,90
671 Struer	75.816	72.168	-3.648	0,26
673 Thyborøn-Harboøre	17.940	16.356	-1.584	0,39
675 Thyholm	25.584	25.764	180	-0,08
677 Trehøje	48.012	50.592	2.580	-0,42
679 Ulfborg-Vemb	40.128	41.160	1.032	-0,23
681 Videbæk	61.896	64.824	2.928	-0,37
683 Vinderup	52.788	52.728	-60	0,01
685 Åskov	36.732	39.384	2.652	-0,59
I alt (18 enheder)	**1.168.584**	**1.180.464**	**11.880**	**-0,06**

Nettoficeret udligning

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Århus amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
701 Ebeltoft	48.948	48.684	-264	0,02
703 Galten	33.624	31.464	-2.160	0,28
705 Gjern	35.208	39.132	3.924	-0,79
707 Grenå	72.504	70.272	-2.232	0,16
709 Hadsten	38.508	36.552	-1.956	0,23
711 Hammel	38.028	36.780	-1.248	0,16
713 Hinnerup	35.844	34.968	-876	0,11
715 Hørning	23.280	21.888	-1.392	0,23
717 Langå	34.512	32.952	-1.560	0,27
719 Mariager	42.408	42.396	-12	0,00
721 Midt-Djurs	42.720	44.676	1.956	-0,40
723 Nørhald	44.256	45.552	1.296	-0,23
725 Nørre-Djurs	44.256	46.896	2.640	-0,54
727 Odder	72.204	70.320	-1.884	0,13
729 Purhus	41.784	43.956	2.172	-0,38
731 Randers	241.740	231.744	-9.996	0,22
733 Rosenholm	37.320	35.856	-1.464	0,20
735 Rougsø	46.596	48.228	1.632	-0,33
737 Ry	40.524	39.972	-552	0,07
739 Rønde	25.056	24.540	-516	0,12
741 Samsø	28.704	31.128	2.424	-0,90
743 Silkeborg	173.688	167.004	-6.684	0,17
745 Skanderborg	76.800	76.020	-780	0,05
747 Sønderhald	35.436	34.764	-672	0,11
749 Them	29.196	32.676	3.480	-0,74
751 Århus	878.688	824.052	-54.636	0,24
I alt (26 enheder)	**2.261.832**	**2.192.472**	**-69.360**	**0,15**

Nettoficeret udligning

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Viborg amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
761 Bjerringbro	52.320	50.088	-2.232	0,23
763 Fjends	47.172	45.432	-1.740	0,36
765 Hanstholm	31.368	34.464	3.096	-0,78
767 Hvorslev	29.508	31.080	1.572	-0,36
769 Karup	27.480	26.160	-1.320	0,28
771 Kjellerup	65.280	67.944	2.664	-0,30
773 Morsø	134.292	138.432	4.140	-0,28
775 Møldrup	45.252	44.568	-684	0,15
777 Sallingsund	31.344	32.232	888	-0,22
779 Skive	109.392	106.092	-3.300	0,17
781 Spøttrup	47.208	47.424	216	-0,04
783 Sundsøre	42.048	41.448	-600	0,14
785 Sydthy	80.940	79.632	-1.308	0,19
787 Thisted	144.612	152.508	7.896	-0,40
789 Tjele	42.480	43.068	588	-0,11
791 Viborg	144.468	139.872	-4.596	0,15
793 Ålestrup	44.784	46.056	1.272	-0,28
I alt (17 enheder)	**1.119.948**	**1.126.500**	**6.552**	**-0,04**

Nettoficeret udligning

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Primærkommuner ekskl. Kbh. og Frb.

	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
Københavns amt	390.432	374.832	-15.600	0,02
Frederiksborg amt	560.832	687.720	126.888	-0,35
Roskilde amt	521.700	622.764	101.064	-0,47
Vestsjællands amt	1.131.540	1.139.268	7.728	-0,04
Storstrøms amt	1.157.376	1.214.112	56.736	-0,30
Bornholms amt	247.584	250.824	3.240	-0,11
Fyns amt	2.008.212	2.022.696	14.484	-0,04
Sønderjyllands amt	1.137.120	1.156.728	19.608	-0,11
Ribe amt	927.684	949.140	21.456	-0,13
Vejle amt	1.303.776	1.282.908	-20.868	0,08
Ringkøbing amt	1.168.584	1.180.464	11.880	-0,06
Århus amt	2.261.832	2.192.472	-69.360	0,15
Viborg amt	1.119.948	1.126.500	6.552	-0,04
Nordjyllands amt	2.236.584	2.212.200	-24.384	0,07
I alt	**16.173.204**	**16.412.628**	**239.424**	**-0,06**

Nettoficeret udligning

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Primærkommuner i hele landet

	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
København og Frederiksberg	2.107.200	1.867.788	-239.412	0,47
Københavns amt	390.432	374.832	-15.600	0,02
Frederiksborg amt	560.832	687.720	126.888	-0,35
Roskilde amt	521.700	622.764	101.064	-0,47
Vestsjællands amt	1.131.540	1.139.268	7.728	-0,04
Storstrøms amt	1.157.376	1.214.112	56.736	-0,30
Bornholms amt	247.584	250.824	3.240	-0,11
Fyns amt	2.008.212	2.022.696	14.484	-0,04
Sønderjyllands amt	1.137.120	1.156.728	19.608	-0,11
Ribe amt	927.684	949.140	21.456	-0,13
Vejle amt	1.303.776	1.282.908	-20.868	0,08
Ringkøbing amt	1.168.584	1.180.464	11.880	-0,06
Århus amt	2.261.832	2.192.472	-69.360	0,15
Viborg amt	1.119.948	1.126.500	6.552	-0,04
Nordjyllands amt	2.236.584	2.212.200	-24.384	0,07
I alt	**18.280.404**	**18.280.416**	**12**	**0,00**

Nettoficeret udligning

Bilag 6.2

Fælles skattetryksfaktor

INDENRIGSMINISTERIET

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

København og Frederiksberg

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
101 København	2.022.060	2.032.932	10.872	-0,03
147 Frederiksberg	85.140	78.996	-6.144	0,06
I alt (2 enheder)	**2.107.200**	**2.111.928**	**4.728**	**-0,01**

Fælles skattetryksfaktor i hovedstadsudligningen

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Københavns amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
151 Ballerup	79.536	83.196	3.660	-0,08
153 Brøndby	121.224	122.388	1.164	-0,04
155 Dragør	-33.588	-33.216	372	-0,02
157 Gentofte	-350.832	-364.908	-14.076	0,14
159 Gladsaxe	133.692	134.544	852	-0,01
161 Glostrup	39.648	40.764	1.116	-0,06
163 Herlev	79.512	80.340	828	-0,03
165 Albertslund	145.752	145.512	-240	0,01
167 Hvidovre	170.892	166.488	-4.404	0,10
169 Høje-Tåstrup	162.588	161.616	-972	0,02
171 Ledøje-Smørum	-3.876	-3.108	768	-0,07
173 Lyngby-Tårbæk	-111.048	-107.772	3.276	-0,05
175 Rødovre	74.004	71.856	-2.148	0,06
181 Søllerød	-203.160	-203.544	-384	0,01
183 Ishøj	134.892	134.040	-852	0,05
185 Tårnby	25.344	27.432	2.088	-0,05
187 Vallensbæk	-26.532	-26.160	372	-0,03
189 Værløse	-47.616	-44.952	2.664	-0,12
I alt (18 enheder)	**390.432**	**384.516**	**-5.916**	**0,01**

Fælles skattetryksfaktor i hovedstadsudligningen

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Primærkommuner ekskl. Kbh. og Frb.

	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
Københavns amt	390.432	384.516	-5.916	0,01
Frederiksborg amt	560.832	553.596	-7.236	0,02
Roskilde amt	521.700	530.124	8.424	-0,04
Vestsjællands amt	1.131.540	1.131.540	0	0,00
Storstrøms amt	1.157.376	1.157.376	0	0,00
Bornholms amt	247.584	247.584	0	0,00
Fyns amt	2.008.212	2.008.212	0	0,00
Sønderjyllands amt	1.137.120	1.137.120	0	0,00
Ribe amt	927.684	927.684	0	0,00
Vejle amt	1.303.776	1.303.776	0	0,00
Ringkøbing amt	1.168.584	1.168.584	0	0,00
Århus amt	2.261.832	2.261.832	0	0,00
Viborg amt	1.119.948	1.119.948	0	0,00
Nordjyllands amt	2.236.584	2.236.584	0	0,00
I alt	**16.173.204**	**16.168.476**	**-4.728**	**0,00**

Fælles skattetryksfaktor i hovedstadsudligningen

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Primærkommuner i hele landet

	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
København og Frederiksberg	2.107.200	2.111.928	4.728	-0,01
Københavns amt	390.432	384.516	-5.916	0,01
Frederiksborg amt	560.832	553.596	-7.236	0,02
Roskilde amt	521.700	530.124	8.424	-0,04
Vestsjællands amt	1.131.540	1.131.540	0	0,00
Storstrøms amt	1.157.376	1.157.376	0	0,00
Bornholms amt	247.584	247.584	0	0,00
Fyns amt	2.008.212	2.008.212	0	0,00
Sønderjyllands amt	1.137.120	1.137.120	0	0,00
Ribe amt	927.684	927.684	0	0,00
Vejle amt	1.303.776	1.303.776	0	0,00
Ringkøbing amt	1.168.584	1.168.584	0	0,00
Århus amt	2.261.832	2.261.832	0	0,00
Viborg amt	1.119.948	1.119.948	0	0,00
Nordjyllands amt	2.236.584	2.236.584	0	0,00
I alt	**18.280.404**	**18.280.404**	**0**	**0,00**

Fælles skattetryksfaktor i hovedstadsudligningen

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Frederiksborg amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
201 Allerød	-16.020	-16.704	-684	0,03
205 Birkerød	-76.728	-80.784	-4.056	0,15
207 Farum	480	300	-180	0,01
208 Fredensborg-Humlebæk	27.036	27.396	360	-0,02
209 Frederikssund	50.796	51.684	888	-0,05
211 Frederiksværk	94.956	90.360	-4.596	0,31
213 Græsted-Gilleleje	73.668	74.976	1.308	-0,09
215 Helsinge	30.168	31.260	1.092	-0,06
217 Helsingør	192.636	188.268	-4.368	0,08
219 Hillerød	47.448	49.404	1.956	-0,06
221 Hundested	43.824	44.496	672	-0,09
223 Hørsholm	-93.540	-94.956	-1.416	0,04
225 Jægerspris	27.228	27.072	-156	0,02
227 Karlebo	65.316	66.396	1.080	-0,06
229 Skibby	37.068	36.312	-756	0,16
231 Skævinge	14.400	14.904	504	-0,11
233 Slangerup	23.316	23.544	228	-0,03
235 Stenløse	-2.580	-2.328	252	-0,02
237 Ølstykke	21.360	21.996	636	-0,05
I alt (19 enheder)	**560.832**	**553.596**	**-7.236**	**0,02**

Fælles skattetryksfaktor i hovedstadsudligningen

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Roskilde amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
251 Bramsnæs	19.608	20.304	696	-0,09
253 Greve	76.800	79.248	2.448	-0,05
255 Gundsø	9.132	9.660	528	-0,04
257 Hvalsø	26.868	27.312	444	-0,07
259 Køge	169.800	168.552	-1.248	0,04
261 Lejre	9.168	9.600	432	-0,05
263 Ramsø	20.892	21.588	696	-0,08
265 Roskilde	116.172	118.308	2.136	-0,04
267 Skovbo	40.788	42.168	1.380	-0,12
269 Solrød	3.684	3.924	240	-0,01
271 Vallø	28.788	29.460	672	-0,08
I alt (11 enheder)	**521.700**	**530.124**	**8.424**	**-0,04**

Fælles skattetryksfaktor i hovedstadsudligningen

Bilag 6.3

Boligstøtteudligning inddrages i overudligning

\

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

København og Frederiksberg

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
101 København	2.022.060	1.993.860	-28.200	0,07
147 Frederiksberg	85.140	88.320	3.180	-0,03
I alt (2 enheder)	**2.107.200**	**2.082.180**	**-25.020**	**0,05**

Skattetryksfaktor i hovedstadsudligningen korrigeres med boligstø tte
Boligstøtte indgår ved overudligningsberegningen

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Københavns amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
151 Ballerup	79.536	79.824	288	-0,01
153 Brøndby	121.224	120.216	-1.008	0,03
155 Dragør	-33.588	-32.304	1.284	-0,08
157 Gentofte	-350.832	-336.336	14.496	-0,15
159 Gladsaxe	133.692	132.924	-768	0,01
161 Glostrup	39.648	39.576	-72	0,00
163 Herlev	79.512	79.128	-384	0,01
165 Albertslund	145.752	144.756	-996	0,04
167 Hvidovre	170.892	168.780	-2.112	0,05
169 Høje-Tåstrup	162.588	160.776	-1.812	0,04
171 Ledøje-Smørum	-3.876	-3.444	432	-0,04
173 Lyngby-Tårbæk	-111.048	-105.984	5.064	-0,08
175 Rødovre	74.004	73.092	-912	0,03
181 Søllerød	-203.160	-195.564	7.596	-0,16
183 Ishøj	134.892	133.236	-1.656	0,09
185 Tårnby	25.344	25.752	408	-0,01
187 Vallensbæk	-26.532	-25.644	888	-0,06
189 Værløse	-47.616	-45.756	1.860	-0,09
I alt (18 enheder)	**390.432**	**413.028**	**22.596**	**-0,03**

Skattetryksfaktor i hovedstadsudligningen korrigeres med boligstø tte
Boligstøtte indgår ved overudligningsberegningen

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Frederiksborg amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
201 Allerød	-16.020	-14.484	1.536	-0,06
205 Birkerød	-76.728	-73.452	3.276	-0,12
207 Farum	480	1.812	1.332	-0,07
208 Fredensborg-Humlebæk	27.036	27.624	588	-0,03
209 Frederikssund	50.796	50.400	-396	0,02
211 Frederiksværk	94.956	93.216	-1.740	0,12
213 Græsted-Gilleleje	73.668	72.276	-1.392	0,09
215 Helsinge	30.168	30.120	-48	0,00
217 Helsingør	192.636	190.656	-1.980	0,04
219 Hillerød	47.448	47.952	504	-0,01
221 Hundested	43.824	42.972	-852	0,12
223 Hørsholm	-93.540	-88.080	5.460	-0,15
225 Jægerspris	27.228	26.784	-444	0,06
227 Karlebo	65.316	65.244	-72	0,00
229 Skibby	37.068	36.504	-564	0,12
231 Skævinge	14.400	14.232	-168	0,04
233 Slangerup	23.316	23.040	-276	0,04
235 Stenløse	-2.580	-2.076	504	-0,04
237 Ølstykke	21.360	21.252	-108	0,01
I alt (19 enheder)	**560.832**	**565.992**	**5.160**	**-0,01**

Skattetrykstaktor i hovedstadsudligningen korrigeres med boligstø tte
Boligstøtte indgår ved overudligningsberegningen

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Roskilde amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
251 Bramsnæs	19.608	19.320	-288	0,04
253 Greve	76.800	77.232	432	-0,01
255 Gundsø	9.132	9.312	180	-0,01
257 Hvalsø	26.868	26.568	-300	0,05
259 Køge	169.800	167.688	-2.112	0,06
261 Lejre	9.168	9.252	84	-0,01
263 Ramsø	20.892	20.688	-204	0,02
265 Roskilde	116.172	115.860	-312	0,01
267 Skovbo	40.788	40.296	-492	0,04
269 Solrød	3.684	4.260	576	-0,03
271 Vallø	28.788	28.488	-300	0,04
I alt (11 enheder)	**521.700**	**518.964**	**-2.736**	**0,01**

Skattetrykstaktor i hovedstadsudligningen korrigeres med boligstø tte
Boligstøtte indgår ved overudligningsberegningen

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Primærkommuner ekskl. Kbh. og Frb.

	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
Københavns amt	390.432	413.028	22.596	-0,03
Frederiksborg amt	560.832	565.992	5.160	-0,01
Roskilde amt	521.700	518.964	-2.736	0,01
Vestsjællands amt	1.131.540	1.131.540	0	0,00
Storstrøms amt	1.157.376	1.157.376	0	0,00
Bornholms amt	247.584	247.584	0	0,00
Fyns amt	2.008.212	2.008.212	0	0,00
Sønderjyllands amt	1.137.120	1.137.120	0	0,00
Ribe amt	927.684	927.684	0	0,00
Vejle amt	1.303.776	1.303.776	0	0,00
Ringkøbing amt	1.168.584	1.168.584	0	0,00
Århus amt	2.261.832	2.261.832	0	0,00
Viborg amt	1.119.948	1.119.948	0	0,00
Nordjyllands amt	2.236.584	2.236.584	0	0,00
I alt	**16.173.204**	**16.198.224**	**25.020**	**-0,01**

Skattetryksfaktor i hovedstadsudligningen korrigeres med boligstø tte
Boligstøtte indgår ved overudligningsberegningen

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Primærkommuner i hele landet

	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
København og Frederiksberg	2.107.200	2.082.180	-25.020	0,05
Københavns amt	390.432	413.028	22.596	-0,03
Frederiksborg amt	560.832	565.992	5.160	-0,01
Roskilde amt	521.700	518.964	-2.736	0,01
Vestsjællands amt	1.131.540	1.131.540	0	0,00
Storstrøms amt	1.157.376	1.157.376	0	0,00
Bornholms amt	247.584	247.584	0	0,00
Fyns amt	2.008.212	2.008.212	0	0,00
Sønderjyllands amt	1.137.120	1.137.120	0	0,00
Ribe amt	927.684	927.684	0	0,00
Vejle amt	1.303.776	1.303.776	0	0,00
Ringkøbing amt	1.168.584	1.168.584	0	0,00
Århus amt	2.261.832	2.261.832	0	0,00
Viborg amt	1.119.948	1.119.948	0	0,00
Nordjyllands amt	2.236.584	2.236.584	0	0,00
I alt	**18.280.404**	**18.280.404**	**0**	**0,00**

Skattetryksfaktor i hovedstadsudligningen korrigeres med boligstø tte
Boligstøtte indgår ved overudligningsberegningen

Bilag 6.4

Inddragelse af boligstøtteudligning i generelle udligningssystem

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Nordjyllands amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
801 Arden	46.488	47.724	1.236	-0,24
803 Brovst	53.580	53.256	-324	0,07
805 Brønderslev	112.572	113.928	1.356	-0,11
807 Dronninglund	90.036	92.076	2.040	-0,21
809 Farsø	51.408	50.868	-540	0,12
811 Fjerritslev	52.284	53.280	996	-0,20
813 Frederikshavn	147.900	143.544	-4.356	0,17
815 Hadsund	47.904	45.432	-2.472	0,34
817 Hals	47.592	46.404	-1.188	0,16
819 Hirtshals	62.988	61.824	-1.164	0,11
821 Hjørring	146.592	144.600	-1.992	0,08
823 Hobro	62.760	61.788	-972	0,09
825 Læsø	17.460	18.840	1.380	-0,94
827 Løgstør	62.880	64.668	1.788	-0,28
829 Løkken-Vrå	54.288	53.916	-372	0,07
831 Nibe	39.240	41.052	1.812	-0,36
833 Nørager	33.276	33.768	492	-0,15
835 Pandrup	44.424	43.200	-1.224	0,16
837 Sejlflod	47.736	47.604	-132	0,02
839 Sindal	59.184	57.972	-1.212	0,21
841 Skagen	49.200	46.788	-2.412	0,23
843 Skørping	42.528	46.416	3.888	-0,57
845 Støvring	55.872	59.628	3.756	-0,45
847 Sæby	100.800	102.540	1.740	-0,15
849 Åbybro	47.772	46.236	-1.536	0,20
851 Ålborg	593.748	566.196	-27.552	0,23
861 Års	66.072	68.652	2.580	-0,31
I alt (27 enheder)	**2.236.584**	**2.212.200**	**-24.384**	**0,07**

Nettoficeret udligning

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Kommuner i hovedstadsområdet

	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
København og Frederiksberg	2.107.200	1.867.788	-239.412	0,47
Københavns amt	390.432	374.832	-15.600	0,02
Frederiksborg amt	560.832	687.720	126.888	-0,35
Roskilde amt	521.700	622.764	101.064	-0,47
I alt	**3.580.164**	**3.553.104**	**-27.060**	**0,02**

Nettoficeret udligning

INDENRIGSMINISTERIET

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

København og Frederiksberg

Kommunekode og -navn	Bortfald af særlig udlignings-ordning af boligstøtte (1)	Standard-lejligheder i hovedstads-udligningen (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
101 København	-74.559	14.820	-59.739	0,15
147 Frederiksberg	9.848	2.700	12.548	-0,13
I alt (2 enheder)	**-64.711**	**17.520**	**-47.191**	**0,09**

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Københavns amt

Kommunekode og -navn	Bortfald af særlig udlignings-ordning af boligstøtte (1)	Standard-lejligheder i hovedstads-udligningen (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
151 Ballerup	-1.807	792	-1.015	0,02
153 Brøndby	-9.391	804	-8.587	0,27
155 Dragør	3.987	-504	3.483	-0,23
157 Gentofte	27.049	-2.028	25.021	-0,25
159 Gladsaxe	-3.062	336	-2.726	0,05
161 Glostrup	-622	564	-58	0,00
163 Herlev	-4.018	468	-3.550	0,14
165 Albertslund	-5.717	240	-5.477	0,20
167 Hvidovre	-4.369	468	-3.901	0,09
169 Høje-Tåstrup	-2.218	-792	-3.010	0,07
171 Ledøje-Smørum	2.569	-528	2.041	-0,19
173 Lyngby-Tårbæk	12.085	-324	11.761	-0,19
175 Rødovre	-1.933	372	-1.561	0,05
181 Søllerød	12.086	-780	11.306	-0,24
183 Ishøj	-6.876	276	-6.600	0,37
185 Tårnby	5.856	-372	5.484	-0,13
187 Vallensbæk	4.353	-636	3.717	-0,27
189 Værløse	3.825	-576	3.249	-0,15
I alt (18 enheder)	**31.797**	**-2.220**	**29.577**	**-0,04**

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Frederiksborg amt

Kommunekode og -navn	Bortfald af særlig udlignings-ordning af boligstøtte (1)	Standard-lejligheder i hovedstads-udligningen (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
201 Allerød	5.310	-1.032	4.278	-0,17
205 Birkerød	5.460	-600	4.860	-0,17
207 Farum	1.629	60	1.689	-0,08
208 Fredensborg-Humlebæk	1.611	-276	1.335	-0,07
209 Frederikssund	-1.847	-216	-2.063	0,13
211 Frederiksværk	-1.208	-600	-1.808	0,12
213 Græsted-Gilleleje	0	-1.056	-1.056	0,07
215 Helsinge	2.940	-1.044	1.896	-0,11
217 Helsingør	-2.640	-672	-3.312	0,06
219 Hillerød	2.291	-852	1.439	-0,04
221 Hundested	-919	-384	-1.303	0,18
223 Hørsholm	5.917	-276	5.641	-0,16
225 Jægerspris	1.103	-348	755	-0,10
227 Karlebo	-2.600	-288	-2.888	0,15
229 Skibby	450	-312	138	-0,03
231 Skævinge	1.052	-252	800	-0,17
233 Slangerup	1.193	-348	845	-0,12
235 Stenløse	2.810	-648	2.162	-0,16
237 Ølstykke	2.950	-756	2.194	-0,17
I alt (19 enheder)	**25.502**	**-9.900**	**15.602**	**-0,04**

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Roskilde amt

Kommunekode og -navn	Bortfald af særlig udlignings-ordning af boligstøtte (1)	Standard-lejligheder i hovedstads-udligningen (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
251 Bramsnæs	2.224	-540	1.684	-0,23
253 Greve	-1.182	-1.344	-2.526	0,05
255 Gundsø	1.952	-540	1.412	-0,11
257 Hvalsø	747	-372	375	-0,06
259 Køge	-5.829	-60	-5.889	0,18
261 Lejre	2.808	-552	2.256	-0,27
263 Ramsø	1.885	-552	1.333	-0,16
265 Roskilde	-3.485	504	-2.981	0,06
267 Skovbo	1.847	-684	1.163	-0,10
269 Solrød	3.731	-732	2.999	-0,15
271 Vallø	1.341	-528	813	-0,10
I alt (11 enheder)	**6.039**	**-5.400**	**639**	**0,00**

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Primærkommuner ekskl. Kbh. og Frb.

	Bortfald af særlig udligningsordning af boligstøtte (1)	Standardlejligheder i hovedstadsudligningen (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskatningsniveau (- = gevinst, + = tab) (4)
Københavns amt	31.797	-2.220	29.577	-0,04
Frederiksborg amt	25.502	-9.900	15.602	-0,04
Roskilde amt	6.039	-5.400	639	0,00
Vestsjællands amt	0	0	0	0,00
Storstrøms amt	0	0	0	0,00
Bornholms amt	0	0	0	0,00
Fyns amt	0	0	0	0,00
Sønderjyllands amt	0	0	0	0,00
Ribe amt	0	0	0	0,00
Vejle amt	0	0	0	0,00
Ringkøbing amt	0	0	0	0,00
Århus amt	0	0	0	0,00
Viborg amt	0	0	0	0,00
Nordjyllands amt	0	0	0	0,00
I alt	**63.338**	**-17.520**	**45.818**	**-0,01**

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Primærkommuner i hele landet

	Bortfald af særlig udligningsordning af boligstøtte (1)	Standardlejligheder i hovedstadsudligningen (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskatningsniveau (- = gevinst, + = tab) (4)
København og Frederiksberg	-64.711	17.520	-47.191	0,09
Københavns amt	31.797	-2.220	29.577	-0,04
Frederiksborg amt	25.502	-9.900	15.602	-0,04
Roskilde amt	6.039	-5.400	639	0,00
Vestsjællands amt	0	0	0	0,00
Storstrøms amt	0	0	0	0,00
Bornholms amt	0	0	0	0,00
Fyns amt	0	0	0	0,00
Sønderjyllands amt	0	0	0	0,00
Ribe amt	0	0	0	0,00
Vejle amt	0	0	0	0,00
Ringkøbing amt	0	0	0	0,00
Århus amt	0	0	0	0,00
Viborg amt	0	0	0	0,00
Nordjyllands amt	0	0	0	0,00
I alt	**-1.373**	**0**	**-1.373**	**0,00**

Bilag 6.5

Afskaffelse af korrektion for regionale lønforskelle

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Amtskommunal fordeling

Amtskommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
013 Københavns kommune	1.726.428	1.636.992	-89.436	0,22
014 Frederiksberg kommune	198.228	181.128	-17.100	0,18
015 Københavns amtskommune	622.140	516.156	-105.984	0,16
020 Frederiksborg amtskommune	380.796	339.528	-41.268	0,11
025 Roskilde amtskommune	291.756	283.668	-8.088	0,04
030 Vestsjællands amtskommune	927.900	956.808	28.908	-0,13
035 Storstrøms amtskommune	984.360	1.007.844	23.484	-0,12
040 Bornholms amtskommune	202.860	208.284	5.424	-0,18
042 Fyns amtskommune	1.728.048	1.757.376	29.328	-0,09
050 Sønderjyllands amtskommune	893.184	920.952	27.768	-0,15
055 Ribe amtskommune	683.808	701.100	17.292	-0,10
060 Vejle amtskommune	1.083.900	1.120.776	36.876	-0,15
065 Ringkøbing amtskommune	855.420	884.160	28.740	-0,15
070 Århus amtskommune	1.884.912	1.896.852	11.940	-0,03
076 Viborg amtskommune	883.164	908.988	25.824	-0,16
080 Nordjyllands amtskommune	1.784.796	1.811.088	26.292	-0,08
I alt (16 enheder)	**15.131.700**	**15.131.700**	**0**	**0,00**

Afskaffelse af korrektion for regionale forskelle i lønniveau

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
101 København	3.748.488	3.532.164	-216.324	0,53
147 Frederiksberg	283.368	242.880	-40.488	0,43
I alt (2 enheder)	**4.031.856**	**3.775.044**	**-256.812**	**0,51**

Afskaffelse af korrektion for regionale forskelle i lønniveau

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

København og Frederiksberg

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
101 København	2.022.060	1.895.172	-126.888	0,31
147 Frederiksberg	85.140	61.752	-23.388	0,25
I alt (2 enheder)	**2.107.200**	**1.956.924**	**-150.276**	**0,30**

Afskaffelse af korrektion for regionale forskelle i lønniveau

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Københavns amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
151 Ballerup	79.536	67.092	-12.444	0,27
153 Brøndby	121.224	111.924	-9.300	0,29
155 Dragør	-33.588	-36.768	-3.180	0,21
157 Gentofte	-350.832	-368.664	-17.832	0,18
159 Gladsaxe	133.692	117.384	-16.308	0,27
161 Glostrup	39.648	34.320	-5.328	0,27
163 Herlev	79.512	72.084	-7.428	0,28
165 Albertslund	145.752	137.052	-8.700	0,31
167 Hvidovre	170.892	157.560	-13.332	0,30
169 Høje-Tåstrup	162.588	150.336	-12.252	0,29
171 Ledøje-Smørum	-3.876	-6.360	-2.484	0,23
173 Lyngby-Tårbæk	-111.048	-124.308	-13.260	0,22
175 Rødovre	74.004	64.740	-9.264	0,27
181 Søllerød	-203.160	-211.308	-8.148	0,17
183 Ishøj	134.892	128.820	-6.072	0,34
185 Tårnby	25.344	15.252	-10.092	0,25
187 Vallensbæk	-26.532	-29.472	-2.940	0,21
189 Værløse	-47.616	-52.200	-4.584	0,21
I alt (18 enheder)	**390.432**	**227.484**	**-162.948**	**0,25**

Afskaffelse af korrektion for regionale forskelle i lønniveau

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Frederiksborg amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
201 Allerød	-16.020	-19.200	-3.180	0,13
205 Birkerød	-76.728	-82.080	-5.352	0,19
207 Farum	480	-4.188	-4.668	0,23
208 Fredensborg-Humlebæk	27.036	24.144	-2.892	0,14
209 Frederikssund	50.796	48.360	-2.436	0,15
211 Frederiksværk	94.956	92.472	-2.484	0,17
213 Græsted-Gilleleje	73.668	71.064	-2.604	0,17
215 Helsinge	30.168	27.672	-2.496	0,14
217 Helsingør	192.636	184.824	-7.812	0,15
219 Hillerød	47.448	42.624	-4.824	0,14
221 Hundested	43.824	44.124	300	-0,04
223 Hørsholm	-93.540	-97.596	-4.056	0,11
225 Jægerspris	27.228	27.612	384	-0,05
227 Karlebo	65.316	62.472	-2.844	0,15
229 Skibby	37.068	37.428	360	-0,08
231 Skævinge	14.400	13.668	-732	0,15
233 Slangerup	23.316	22.260	-1.056	0,14
235 Stenløse	-2.580	-4.320	-1.740	0,13
237 Ølstykke	21.360	19.584	-1.776	0,13
I alt (19 enheder)	**560.832**	**510.924**	**-49.908**	**0,14**

Afskaffelse af korrektion for regionale forskelle i lønniveau

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Roskilde amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
251 Bramsnæs	19.608	19.884	276	-0,04
253 Greve	76.800	64.620	-12.180	0,26
255 Gundsø	9.132	9.216	84	-0,01
257 Hvalsø	26.868	27.156	288	-0,04
259 Køge	169.800	171.744	1.944	-0,06
261 Lejre	9.168	9.036	-132	0,02
263 Ramsø	20.892	21.180	288	-0,03
265 Roskilde	116.172	118.752	2.580	-0,05
267 Skovbo	40.788	41.028	240	-0,02
269 Solrød	3.684	3.804	120	-0,01
271 Vallø	28.788	31.812	3.024	-0,36
I alt (11 enheder)	**521.700**	**518.232**	**-3.468**	**0,02**

Afskaffelse af korrektion for regionale forskelle i lønniveau

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Vestsjællands amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
301 Bjergsted	37.908	39.360	1.452	-0,29
303 Dianalund	33.468	34.812	1.344	-0,29
305 Dragsholm	54.948	56.496	1.548	-0,17
307 Fuglebjerg	33.468	34.716	1.248	-0,30
309 Gørlev	24.276	24.960	684	-0,16
311 Hashøj	27.624	28.380	756	-0,17
313 Haslev	54.888	56.556	1.668	-0,16
315 Holbæk	110.196	113.868	3.672	-0,14
317 Hvidebæk	26.856	27.948	1.092	-0,29
319 Høng	35.604	36.588	984	-0,17
321 Jernløse	21.612	22.260	648	-0,16
323 Kalundborg	67.176	67.368	192	-0,01
325 Korsør	79.404	79.656	252	-0,02
327 Nykøbing-Rørvig	26.376	27.204	828	-0,15
329 Ringsted	102.000	105.312	3.312	-0,14
331 Skælskør	47.928	49.308	1.380	-0,16
333 Slagelse	128.808	132.864	4.056	-0,15
335 Sorø	48.996	50.664	1.668	-0,14
337 Stenlille	21.444	22.056	612	-0,16
339 Svinninge	26.136	26.880	744	-0,16
341 Tornved	42.648	43.740	1.092	-0,18
343 Trundholm	46.224	47.508	1.284	-0,17
345 Tølløse	33.552	34.584	1.032	-0,15
I alt (23 enheder)	**1.131.540**	**1.163.088**	**31.548**	**-0,14**

Afskaffelse af korrektion for regionale forskelle i lønniveau

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Storstrøms amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
351 Fakse	50.844	52.260	1.416	-0,17
353 Fladså	31.716	32.592	876	-0,17
355 Holeby	22.392	23.292	900	-0,30
357 Holmegård	23.712	23.772	60	-0,01
359 Højreby	25.212	26.064	852	-0,30
361 Langebæk	26.244	26.952	708	-0,17
363 Maribo	56.700	58.884	2.184	-0,27
365 Møn	64.560	66.780	2.220	-0,30
367 Nakskov	75.900	77.904	2.004	-0,18
369 Nykøbing-Falster	105.756	108.792	3.036	-0,16
371 Nysted	34.560	35.676	1.116	-0,31
373 Næstved	157.524	157.980	456	-0,01
375 Nørre-Alslev	53.376	55.224	1.848	-0,30
377 Præstø	32.556	33.432	876	-0,17
379 Ravnsborg	42.708	43.944	1.236	-0,32
381 Rudbjerg	19.704	20.484	780	-0,30
383 Rødby	34.644	36.024	1.380	-0,29
385 Rønnede	25.728	26.508	780	-0,16
387 Sakskøbing	47.448	49.248	1.800	-0,29
389 Stevns	46.452	47.760	1.308	-0,17
391 Stubbekøbing	39.372	40.728	1.356	-0,30
393 Suså	34.248	35.208	960	-0,16
395 Sydfalster	25.596	26.376	780	-0,15
397 Vordingborg	80.424	82.800	2.376	-0,16
I alt (24 enheder)	**1.157.376**	**1.188.684**	**31.308**	**-0,17**

Afskaffelse af korrektion for regionale forskelle i lønniveau

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Bornholms amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
401 Allinge-Gudhjem	56.112	57.516	1.404	-0,31
403 Hasle	35.184	36.432	1.248	-0,29
405 Neksø	51.624	53.316	1.692	-0,30
407 Rønne	61.848	63.660	1.812	-0,16
409 Åkirkeby	42.816	44.088	1.272	-0,30
I alt (5 enheder)	**247.584**	**255.012**	**7.428**	**-0,25**

Afskaffelse af korrektion for regionale forskelle i lønniveau

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Fyns amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
421 Assens	54.924	56.976	2.052	-0,29
423 Bogense	32.148	33.300	1.152	-0,29
425 Broby	30.888	32.100	1.212	-0,29
427 Egebjerg	44.604	46.260	1.656	-0,29
429 Ejby	48.924	50.760	1.836	-0,28
431 Fåborg	80.160	83.472	3.312	-0,28
433 Glamsbjerg	29.352	30.468	1.116	-0,28
435 Gudme	34.068	35.256	1.188	-0,30
437 Hårby	22.548	23.280	732	-0,21
439 Kerteminde	39.600	40.836	1.236	-0,15
441 Langeskov	21.612	21.660	48	-0,01
443 Marstal	26.652	27.288	636	-0,33
445 Middelfart	64.680	66.792	2.112	-0,14
447 Munkebo	24.624	24.696	72	-0,02
449 Nyborg	68.040	70.164	2.124	-0,15
451 Nørre-Åby	22.968	23.604	636	-0,17
461 Odense	711.324	713.628	2.304	-0,02
471 Otterup	48.156	50.160	2.004	-0,27
473 Ringe	50.028	52.200	2.172	-0,28
475 Rudkøbing	38.376	39.756	1.380	-0,30
477 Ryslinge	34.512	35.868	1.356	-0,29
479 Svendborg	178.860	183.948	5.088	-0,16
481 Sydlangeland	29.880	30.816	936	-0,34
483 Søndersø	52.056	54.036	1.980	-0,26
485 Tommerup	31.920	32.808	888	-0,17
487 Tranekær	22.056	22.788	732	-0,31
489 Ullerslev	20.160	20.244	84	-0,02
491 Vissenbjerg	27.048	27.780	732	-0,17
493 Ærøskøbing	29.244	30.120	876	-0,33
495 Ørbæk	32.592	33.852	1.260	-0,29
497 Årslev	31.488	31.560	72	-0,01
499 Årup	24.720	25.704	984	-0,29
I alt (32 enheder)	**2.008.212**	**2.052.180**	**43.968**	**-0,13**

Afskaffelse af korrektion for regionale forskelle i lønniveau

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Sønderjyllands amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
501 Augustenborg	22.548	23.268	720	-0,15
503 Bov	33.456	34.620	1.164	-0,13
505 Bredebro	21.840	22.608	768	-0,30
507 Broager	27.600	28.752	1.152	-0,28
509 Christiansfeld	44.580	46.428	1.848	-0,29
511 Gram	27.936	28.920	984	-0,30
513 Gråsten	27.504	28.320	816	-0,16
515 Haderslev	129.444	133.164	3.720	-0,16
517 Højer	18.468	19.080	612	-0,31
519 Lundtoft	34.824	36.000	1.176	-0,30
521 Løgumkloster	40.536	41.868	1.332	-0,31
523 Nordborg	58.584	58.776	192	-0,02
525 Nørre-Rangstrup	63.024	65.028	2.004	-0,33
527 Rødding	55.680	57.768	2.088	-0,29
529 Rødekro	57.900	60.036	2.136	-0,29
531 Skærbæk	42.552	44.112	1.560	-0,30
533 Sundeved	22.716	23.340	624	-0,17
535 Sydals	26.544	27.324	780	-0,16
537 Sønderborg	107.532	110.832	3.300	-0,15
539 Tinglev	63.504	65.628	2.124	-0,32
541 Tønder	50.964	52.476	1.512	-0,16
543 Vojens	70.788	72.792	2.004	-0,16
545 Åbenrå	88.596	91.212	2.616	-0,16
I alt (23 enheder)	**1.137.120**	**1.172.352**	**35.232**	**-0,20**

Afskaffelse af korrektion for regionale forskelle i lønniveau

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Ribe amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
551 Billund	21.780	22.692	912	-0,12
553 Blåbjerg	38.028	39.264	1.236	-0,30
555 Blåvandshuk	14.796	15.264	468	-0,15
557 Bramming	62.652	65.136	2.484	-0,29
559 Brørup	33.132	34.368	1.236	-0,29
561 Esbjerg	301.908	302.844	936	-0,01
563 Fanø	11.496	11.880	384	-0,15
565 Grindsted	73.980	76.068	2.088	-0,17
567 Helle	42.300	43.908	1.608	-0,29
569 Holsted	40.572	41.832	1.260	-0,30
571 Ribe	79.716	81.912	2.196	-0,17
573 Varde	75.060	77.328	2.268	-0,15
575 Vejen	73.248	76.296	3.048	-0,27
577 Ølgod	59.016	61.200	2.184	-0,29
I alt (14 enheder)	**927.684**	**949.992**	**22.308**	**-0,13**

Afskaffelse af korrektion for regionale forskelle i lønniveau

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Vejle amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
601 Brædstrup	41.316	42.948	1.632	-0,29
603 Børkop	40.188	41.388	1.200	-0,15
605 Egtved	58.152	59.844	1.692	-0,16
607 Fredericia	164.004	169.428	5.424	-0,14
609 Gedved	43.128	44.304	1.176	-0,17
611 Give	80.064	82.644	2.580	-0,30
613 Hedensted	55.824	57.552	1.728	-0,15
615 Horsens	207.516	213.888	6.372	-0,15
617 Jelling	27.492	28.488	996	-0,30
619 Juelsminde	59.148	60.864	1.716	-0,16
621 Kolding	200.016	206.616	6.600	-0,14
623 Lunderskov	21.708	22.308	600	-0,17
625 Nørre-Snede	40.248	41.640	1.392	-0,30
627 Tørring-Uldum	61.128	63.324	2.196	-0,29
629 Vamdrup	30.336	31.656	1.320	-0,28
631 Vejle	173.508	179.472	5.964	-0,14
I alt (16 enheder)	**1.303.776**	**1.346.364**	**42.588**	**-0,17**

Afskaffelse af korrektion for regionale forskelle i lønniveau

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Ringkøbing amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
651 Aulum-Haderup	32.892	34.176	1.284	-0,29
653 Brande	43.548	45.204	1.656	-0,29
655 Egvad	51.948	53.760	1.812	-0,29
657 Herning	197.892	204.420	6.528	-0,14
659 Holmsland	17.040	17.628	588	-0,13
661 Holstebro	146.232	150.720	4.488	-0,15
663 Ikast	88.440	91.020	2.580	-0,16
665 Lemvig	89.784	93.480	3.696	-0,29
667 Ringkøbing	77.460	79.572	2.112	-0,17
669 Skjern	64.452	66.972	2.520	-0,29
671 Struer	75.816	78.048	2.232	-0,16
673 Thyborøn-Harboøre	17.940	18.528	588	-0,15
675 Thyholm	25.584	26.280	696	-0,32
677 Trehøje	48.012	49.800	1.788	-0,29
679 Ulfborg-Vemb	40.128	41.448	1.320	-0,30
681 Videbæk	61.896	64.236	2.340	-0,29
683 Vinderup	52.788	54.432	1.644	-0,34
685 Åskov	36.732	38.064	1.332	-0,30
I alt (18 enheder)	**1.168.584**	**1.207.788**	**39.204**	**-0,20**

Afskaffelse af korrektion for regionale forskelle i lønniveau

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Århus amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
701 Ebeltoft	48.948	50.532	1.584	-0,15
703 Galten	33.624	34.740	1.116	-0,14
705 Gjern	35.208	36.660	1.452	-0,29
707 Grenå	72.504	74.664	2.160	-0,15
709 Hadsten	38.508	39.744	1.236	-0,15
711 Hammel	38.028	39.204	1.176	-0,15
713 Hinnerup	35.844	37.020	1.176	-0,14
715 Hørning	23.280	24.096	816	-0,13
717 Langå	34.512	35.832	1.320	-0,23
719 Mariager	42.408	43.896	1.488	-0,29
721 Midt-Djurs	42.720	44.160	1.440	-0,30
723 Nørhald	44.256	45.900	1.644	-0,29
725 Nørre-Djurs	44.256	45.696	1.440	-0,30
727 Odder	72.204	74.436	2.232	-0,15
729 Purhus	41.784	43.452	1.668	-0,29
731 Randers	241.740	248.904	7.164	-0,16
733 Rosenholm	37.320	38.436	1.116	-0,15
735 Rougsø	46.596	48.084	1.488	-0,30
737 Ry	40.524	41.712	1.188	-0,16
739 Rønde	25.056	25.776	720	-0,16
741 Samsø	28.704	29.544	840	-0,31
743 Silkeborg	173.688	179.340	5.652	-0,14
745 Skanderborg	76.800	77.052	252	-0,02
747 Sønderhald	35.436	36.408	972	-0,17
749 Them	29.196	29.988	792	-0,17
751 Århus	878.688	862.056	-16.632	0,07
I alt (26 enheder)	**2.261.832**	**2.287.332**	**25.500**	**-0,05**

Afskaffelse af korrektion for regionale forskelle i lønniveau

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Viborg amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
761 Bjerringbro	52.320	53.880	1.560	-0,16
763 Fjends	47.172	48.600	1.428	-0,29
765 Hanstholm	31.368	32.556	1.188	-0,30
767 Hvorslev	29.508	30.756	1.248	-0,28
769 Karup	27.480	28.248	768	-0,16
771 Kjellerup	65.280	67.884	2.604	-0,30
773 Morsø	134.292	138.720	4.428	-0,30
775 Møldrup	45.252	46.596	1.344	-0,30
777 Sallingsund	31.344	32.580	1.236	-0,30
779 Skive	109.392	112.572	3.180	-0,16
781 Spøttrup	47.208	48.684	1.476	-0,30
783 Sundsøre	42.048	43.284	1.236	-0,30
785 Sydthy	80.940	83.076	2.136	-0,31
787 Thisted	144.612	150.348	5.736	-0,29
789 Tjele	42.480	43.980	1.500	-0,29
791 Viborg	144.468	149.076	4.608	-0,15
793 Ålestrup	44.784	46.236	1.452	-0,31
I alt (17 enheder)	**1.119.948**	**1.157.076**	**37.128**	**-0,24**

Afskaffelse af korrektion for regionale forskelle i lønniveau

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Nordjyllands amt

Kommunekode og -navn	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
801 Arden	46.488	48.000	1.512	-0,29
803 Brovst	53.580	55.092	1.512	-0,31
805 Brønderslev	112.572	116.316	3.744	-0,30
807 Dronninglund	90.036	92.892	2.856	-0,30
809 Farsø	51.408	52.836	1.428	-0,31
811 Fjerritslev	52.284	53.844	1.560	-0,31
813 Frederikshavn	147.900	148.392	492	-0,02
815 Hadsund	47.904	49.944	2.040	-0,28
817 Hals	47.592	49.416	1.824	-0,24
819 Hirtshals	62.988	64.752	1.764	-0,17
821 Hjørring	146.592	150.780	4.188	-0,16
823 Hobro	62.760	64.500	1.740	-0,17
825 Læsø	17.460	17.940	480	-0,33
827 Løgstør	62.880	64.836	1.956	-0,30
829 Løkken-Vrå	54.288	55.884	1.596	-0,30
831 Nibe	39.240	40.692	1.452	-0,29
833 Nørager	33.276	34.284	1.008	-0,30
835 Pandrup	44.424	45.684	1.260	-0,17
837 Sejlflod	47.736	49.392	1.656	-0,29
839 Sindal	59.184	60.912	1.728	-0,30
841 Skagen	49.200	50.760	1.560	-0,15
843 Skørping	42.528	43.656	1.128	-0,17
845 Støvring	55.872	58.212	2.340	-0,28
847 Sæby	100.800	104.172	3.372	-0,29
849 Åbybro	47.772	49.680	1.908	-0,25
851 Ålborg	593.748	595.620	1.872	-0,02
861 Års	66.072	68.484	2.412	-0,29
I alt (27 enheder)	**2.236.584**	**2.286.972**	**50.388**	**-0,15**

Afskaffelse af korrektion for regionale forskelle i lønniveau

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Kommuner i hovedstadsområdet

	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
København og Frederiksberg	2.107.200	1.956.924	-150.276	0,30
Københavns amt	390.432	227.484	-162.948	0,25
Frederiksborg amt	560.832	510.924	-49.908	0,14
Roskilde amt	521.700	518.232	-3.468	0,02
I alt	**3.580.164**	**3.213.564**	**-366.600**	**0,21**

Afskaffelse af korrektion for regionale forskelle i lønniveau

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Primærkommuner ekskl. Kbh. og Frb.

	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
Københavns amt	390.432	227.484	-162.948	0,25
Frederiksborg amt	560.832	510.924	-49.908	0,14
Roskilde amt	521.700	518.232	-3.468	0,02
Vestsjællands amt	1.131.540	1.163.088	31.548	-0,14
Storstrøms amt	1.157.376	1.188.684	31.308	-0,17
Bornholms amt	247.584	255.012	7.428	-0,25
Fyns amt	2.008.212	2.052.180	43.968	-0,13
Sønderjyllands amt	1.137.120	1.172.352	35.232	-0,20
Ribe amt	927.684	949.992	22.308	-0,13
Vejle amt	1.303.776	1.346.364	42.588	-0,17
Ringkøbing amt	1.168.584	1.207.788	39.204	-0,20
Århus amt	2.261.832	2.287.332	25.500	-0,05
Viborg amt	1.119.948	1.157.076	37.128	-0,24
Nordjyllands amt	2.236.584	2.286.972	50.388	-0,15
I alt	**16.173.204**	**16.323.480**	**150.276**	**-0,04**

Afskaffelse af korrektion for regionale forskelle i lønniveau

Kommunaløkonomisk konsekvensberegning

Primærkommuner i hele landet

	Samlet udligning og tilskud basis-kørsel (1)	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel (2)	Samlet virkning (+ = gevinst, - = tab) (2)-(1) (3)	Ændring i beskat-nings-niveau (- = gevinst, + = tab) (4)
København og Frederiksberg	2.107.200	1.956.924	-150.276	0,30
Københavns amt	390.432	227.484	-162.948	0,25
Frederiksborg amt	560.832	510.924	-49.908	0,14
Roskilde amt	521.700	518.232	-3.468	0,02
Vestsjællands amt	1.131.540	1.163.088	31.548	-0,14
Storstrøms amt	1.157.376	1.188.684	31.308	-0,17
Bornholms amt	247.584	255.012	7.428	-0,25
Fyns amt	2.008.212	2.052.180	43.968	-0,13
Sønderjyllands amt	1.137.120	1.172.352	35.232	-0,20
Ribe amt	927.684	949.992	22.308	-0,13
Vejle amt	1.303.776	1.346.364	42.588	-0,17
Ringkøbing amt	1.168.584	1.207.788	39.204	-0,20
Århus amt	2.261.832	2.287.332	25.500	-0,05
Viborg amt	1.119.948	1.157.076	37.128	-0,24
Nordjyllands amt	2.236.584	2.286.972	50.388	-0,15
I alt	**18.280.404**	**18.280.404**	**0**	**0,00**

Afskaffelse af korrektion for regionale forskelle i lønniveau

Indenrigsministeriet **Bilag 6.6**
31. marts 1993

Notat om resultater af spørgeskemaundersøgelse vedrørende administration af det generelle tilskuds- og udligningssystem.

1. Indledning.

I arbejdsgruppens kommissorium hedder det blandt andet, at gruppen skal vurdere muligheder for forenkling af udligningssystemet.

For at få et bedre indtryk af de administrative aspekter i tilskuds- og udligningssystemet og holdningen til systemets funktion i det hele taget har arbejdsgruppen den 7. oktober 1992 udsendt et spørgeskema til samtlige kommuner og amtskommuner. Spørgsmålene knytter sig til (amts)kommunernes budgettering og administration af tilskuds- og udligningssyemet. Selv om nogle spørgsmål tangerer politiske afvejninger er spørgsmålene rettet til det administrative niveau, og medarbejderne i den (amts)kommunale forvaltning, der er ansvarlige for denne opgave, er bedt om at udfylde spørgsskemaet.

Pr. den 2. december 1992 har Indenrigsministeriet modtaget svar fra 256 kommuner og 14 amtskommuner (København og Frederiksberg kommuner har udfyldt det amtskommunale skema). Altså en meget høj svarprocent. Det er dog ikke alle kommuner, der har svaret på alle spørgsmål.

Spørgsmålene i undersøgelsen knytter sig til følgende 4 hovedgrupper:

1. Budgetfremskrivning.
2. Systemegenskaber.
3. Sammenligning med andre systemer.
4. Forslag til forenkling.

Nedenfor er der set nærmere på svarene inden for de enkelte hovedgrupper, ligesom der gives en summarisk beskrivelse af

bemærkninger og kommentarer. Der er sondret mellem amtskommuner og primærkommuner.

2. Primærkommuner.

2.1. Budgetfremskrivning.

Spørgsmålene knytter sig til budgetfremskrivningen i starten af budgetlægningsåret før Indenrigsministeriets tilskudsudmelding i juni.

Formålet med spørgsmålene er dels at få et indtryk af (amts)kommunernes aktivitet på dette område, dels at søge at indkredse årsagerne til, at der eventuelt ikke regnes selvstændigt. Herudover søges oplyst, hvor meget de vejledende udmeldinger fra Indenrigsministeriet og de kommunale organisationer benyttes.

Budgetfremskrivning af tilskuds- og udligningsbeløb.

	Antal kommuner
Ved p/1-fremskrivning af samlede beløb	66
Ved budgettering af enkelte ordninger	166

(Det gælder generelt, at manglende besvarelse og manglende besvarelser i kombinationer af svar ikke er medregnet)

Det ses af tabellen, at langt hovedparten af kommunerne foretager fremskrivningen ved budgettering af de enkelte ordninger. Dog er der et betydeligt antal, der foretager en p/l fremskrivning af det samlede beløb.

Selvstændige **beregninger ved budgetfremskrivning.**

	Antal kommuner
Kommuner, der foretager selvstændige beregninger	56
heraf:	
Kommuner, der ikke benytter vejledende beregninger	4
Kommuner, der benytter vejledende beregninger	52
Kommuner, der ikke foretager selvstændige beregninger	162
heraf:	
Kommuner, der benytter vejledende beregninger	161
I alt svar	218

Af de kommuner, der budgetterer de enkelte ordninger, svarer 56, at de foretager selvstændige beregninger, mens flertallet (162) ikke selv regner på tilskuds- og udligningsbeløb. Det fremgår, at også gruppen af kommuner, der foretager selvstændige beregninger, i vidt omfang benytter de vejledende beregninger fra Indenrigsministeriet og Kommunernes Landsforening/Kommunedata.

Årsager til, at der ikke foretages selvstændige beregninger.

	Antal kommuner
Komplicerede regler	35
Utilfredstillende	
datagrundlag	36
Både regler og datagrundlag	71
I alt svar	142

Det fremgår, at knap halvdelen af de kommuner, der ikke foretager selvstændige beregninger, angiver både komplicererede regler og utilfredstillende datagrundlag som årsag.

Hvad angår efterreguleringen efter nye regler, svarer lidt flere kommuner (181) benægtende på spørgsmålet om selvstændige beregninger.

Selvstændig« beregninger vad efterregulering efter nye regler.

	Antal kommuner
Kommuner, der foretager selvstændige beregninger	52
heraf:	
Kommuner, der ikke benytter vejledende beregninger	16
Kommuner, der benytter vejledende beregninger	33
Kommuner, der ikke foretager selvstændige beregninger	181
heraf:	
Kommuner, der benytter vejledende beregninger	134
I alt svar	233

Årsager til, at der ikke foratagas salvatandige beregninger

	Antal kommuner
Komplicerede regler	33
Utilfredstillende datagrundlag	41
Både regler og datagrundlag	80
I alt svar	1541

Sammenfattende forekommer det overraskende, dels det store antal kommuner, der fremskriver det samlede tilskuds- og udligningsbeløb (66), dels at af de kommuner, der budgetterer de enkelte ordninger, foretager kun cirka 1/3 selvstændige beregninger.

Bemærkningerne knytter sig især til regelsættet, datagrundlaget/beslutningsprocessen. Flere kommuner fremhæver regelsættet

som for kompliceret til egentlige egne beregninger til budgettet. Hvad angår datagrundlaget fremhæves usikkerheden forbundet med udviklingen i andre kommuner og det manglende kendskab hertil før juni-udmeldingen. Endvidere fremhæves den sene afklaring af bloktilskuddets størrelse som et problem.

Disse forhold kan have været medvirkende til, at nogle kommuner kan have valgt at placere den politiske behandling af budgettet efter udmeldingen i juni eller kan i betragtning af, at der centralt foretages vejledende beregninger, have valgt at basere sig på disse i den tidlige budgetlægningsfase.

2.2. Syatemeqenakaber.

Formålet med spørgsmålene er at få et indtryk af, hvorledes det administrative niveau ønsker et udligningssystem udformet. Denne vurdering forventes at kunne komme klarest frem, når spørgsmålene ikke er bundet til det eksisterende system.

Det er endvidere formålet at få et indtryk af,- om ønskerne opfyldes i det eksisterende system.

Ganaralla ayatamaganakabar

	Antal kommuner
Enkelt system	**167**
versus	
Detaljeret system	**74**
I alt svar	**241**
Tidstro udligning	**151**
versus	
Efterregulering undgås	**89**
I alt svar	**240**

Det fremgår af tabellen, at flertallet af kommuner foretrækker et enkelt system, som er let forståeligt, frem for et detaljeret system med vægt på hensyntagen til individuelle forhold.

Et flertal foretrækker en tidstro udligning, hvor der er en tæt tidsmæssig sammenhæng mellem de begivenheder, der udløser tilskud, og udbetalingen af tilskud, frem for et system, hvor efterregulering undgås.

Spørgsmålet om hvilke kommuner, der foretrækker hvilke systemer, er kort berørt i det følgende, idet kommunerne opdelt efter størrelse (indbyggertal) og skattegrundlag er sammenholdt med de generelle systemegenskaber.

Hvad angår et enkelt versus et detaljeret system fremgår det af den følgende tabel, at et flertal inden for hver størrelsesgruppe foretrækker et enkelt system - mest udpræget inden for gruppen af mellemstore kommuner. Der kan gisnes om, at det især er kommuner, som er "særlige" f.eks. i relation til befolkningssammensætning, sociale forhold m.v., som ønsker et detaljeret udligningssystem.

Generelle aystemegenskaberj Enkelt versus detaljerat ayatem og kommunestørrelse (indbyggertal pr. 1. januar 1992).

Antal kommuner Procent i parentes	Enkelt system	Detaljeret system	I alt
Kommuner med op til 10.000 indb.	87 (69)	40 (31)	127 (100)
Kommuner med 10.000 til 20.000 indb.	53 (76)	17 (24)	70 (100)
Kommuner med over 20.000 indb.	27 (61)	17 (39)	44 (100)
I alt	167	74	241

Størst flertal for et enkelt system er der blandt kommuner med de største skattegrundlag pr. indbygger både i og uden for hovedstadsområdet. Også blandt kommuner med svagere skattegrundlag uden for hovedstadsområdet er der flertal for et enkelt system, mens det for kommunerne med et svagere skattegrundlag i hovedstadsområdet kun er halvdelen, der foretrækker et enkelt system. Dette fremgår af næste tabel.

Generelle systemegenskaber: Enkelt voraus detaljeret system og kommunens skattegrundlag (beskatningsgrundlag pr. indbygger, budget 1992).

Antal kommuner Pct. i parentes	Enkelt system	Detaljeret system	I alt
Hovedstadskommuner:			
Kommuner med skattegrl. under hovedstadsgns.	11 (50)	11 (50)	22 (100)
Kommuner med skattegrl. over hovedstadsgns.	15 (83)	3 (17)	18 (100)
Øvrige kommuner:			
Kommuner med skattegrl. under 0,85 af landsgns.	68 (66)	35 (34)	103 (100)
Kommuner med skattegrl over 0,85 af landsgns.	73 (74)	25 (26)	98 (100)
I alt	167	74	241

Hvad angår et system med tidstro udligning versus et system, hvor efterregulering undgås, foretrækker et flertal inden for hver størrelsesgruppe en tidstro udligning. Størst flertal findes inden for gruppen af store kommuner. Der er dog ikke markante forskelle.

Generelle systemegenskaber t Tidstro udligning versus efterregulering undgås og kommunestørrelse (indbyggertal pr. 1. januar 1992).

Antal kommuner Procent i parentes	Tidstro udligning	Efterreg. undgås	I alt
Kommuner med op til 10.000 indb.	77 (61)	49 (39)	126 (100)
Kommuner med 10.000 til 20.000 indb.	42 (61)	27 (39)	69 (100)
Kommuner med over 20.000 indb.	32 (71)	13 (29)	45 (100)
I alt	151	89	240

En tidstro udligning foretrækkes også af et flertal af kommuner inden for hver kommunegruppe efter skattegrundlag. Flertallet er mest markant inden for de to grupper af kommuner med størst skattegrundlag i og uden for hovedstadsområdet.

Generelle systemegenskaber: Tidstro udligning versus efterregulering undgås og kommunen« skattegrundlag (beskatningsgrundlag pr. indbygger, budget 1992).

Antal kommuner Procent i parentes	Tidstro udligning	Efterreg. undgås	I alt
Hovedstadskommuner:			
Kommuner med skattegrl. under hovedstadsgns.	13 (59)	9 (41)	22 (100)
Kommuner med skattegrl. over hovedstadsgns.	14 (78)	4 (22)	18 (100)
Øvrige kommuner:			
Kommuner med skattegrl. under 0,85 af landsgns.	60 (58)	43 (42)	103 (100)
Kommuner med skattegrl over 0,85 af landsgns.	64 (66)	33 (34)	97 (100)
I alt	151	89	240

Fra bemærkningerne kan nævnes, at flere fortalere for et enkelt system fremhæver det umulige i at opnå et millimeterretfærdigt system. Det påpeges, at udgiftsbehovsudligningen er unødigt detaljeret. Samspillet mellem de enkelte elementer i systemet nævnes også som et problem. Flere kommuner nævner problemer med at beregne og forklare de samlede tilskuds- og udligningsvirkninger ved ændringer i lov- og cirkulæreprogrammet. Endelig foreslås at undlade korrektion for overudligning og lokalt lønniveau.

Fra anden side fremhæves det som mere væsentligt, at systemet virker efter hensigten end at det virker enkelt.

Hvad angår tidstro udligning - hvor der er en tæt, tidsmæssig sammenhæng mellem de "begivenheder" i udligningen, der udløser tilskud, og udbetalingen af tilskud - ønsker flere kommuner bedre information om landstal og løbende udmelding af ajourførte data. Også udmeldinger om budgetgaranti og lov- og cirkulæreprogram ønskes tidligere.

Andre kommuner prioriterer budgetsikkerheden og nævner muligheden for at undgå efterregulering ved at anvende historiske data.

De ovennævnte generelle systemegenskaber er kombineret i følgende tabel:

Generelle systemegenskaber, kombinationer.

	Tidstro udligning	Efterregulering undgås	I alt
Enkelt system	97	67	164
Deltaljeret system	53	22	75
I alt	150	89	239

Det ses, at flest kommuner vælger et enkelt og tidstro system, som f.eks. et system med færre kriterier, hvor man baserer sig på så aktuelle, men foreløbige data som muligt (kriterieværdier for året før tilskudsåret). Endvidere vælger færrest kommuner et detaljeret system, hvor efterregulering undgås, dvs. alle kriterier opretholdes, men man baserer sig på endeligt opgjorte data.

Fælles for de fire kommunetyper, når der kombineres med de øvrige systemegeneskaber (selvstændig beregning, fuld dokumentation, umiddelbar tilgængelige data og stabilt system) er, at alle scorer højt på de øvrige systemegenskaber. Alle ønsker det bedst mulige system. Der synes dog at være en svag tendens til at anse fuld dokumentation og umiddelbart tilgængelige data som særligt vigtige egenskaber.

Der er endvidere ikke markante forskelle mellem de fire kommunetyper ved valg af øvrige systemegenskaber.

Opfyldelse af generelle vigtige egenskaber i eksisterende system (kun kommuner, der har svaret vigtigt eller meget vigtigt på spørgsmål vedrørende generelle egenskaber).

Kommuner, der anser selvstændige beregning som vigtige.

Ja	29
Nej	70
Delvist	100
I alt svar	199

Kommuner, der anser fuld dokumentation som vigtigt.

Ja	118
Nej	29
Delvist	75
I alt svar	222

Kommuner, der anser datatilgængelighed som vigtigt.

Ja	32
Nej	97
Delvist	88
I alt svar	217

Kommuner, der anser et stabilt system som vigtigt.

Ja	36
Nej	88
Delvist	77
I alt svar	201

Kommuner, der anser et enkelt system som vigtigt.

Ja	7
Nej	94
Delvist	63
I alt svar	164

Kommuner, der anser et detaljeret system som vigtigt.

Ja	28
Nej	14
Delvist	30
I alt svar	72

Det fremgår, at et flertal af kommuner, der anser fuld dokumentation som vigtigt, finder at dette er opfyldt i det nuværende system, og knap halvdelen af kommuner, der anser et **del**taljeret system som vigtigt, finder dette opfyldt. For de øvrige egenskaber gælder, at kun et mindretal anser de vigtige systemegenskaber som opfyldte i det nuværende system. Mest udpræget for kommuner, der anser et enkelt system som vigtigt.

2.3. Sammenligning **med andre systemer.**

I denne hovedgruppe stilles andre systemer op som alternativ til det generelle tilskuds- og udligningssystem. For primærkommunerne sammenlignes med tilskudsordningen til kommunal beskæftigelsesindsats og de sociale refusioner.

Ved sammenligningen med andre systemer retter spørgsmålene sig mod den administrative indsats, budgetsikkerheden og overskueligheden.

Foretrukne systems S 20-tilakud eller generelle tilskud

	§ 20-tilskud	Generel. tilskud	I alt svar
Størst administrativ indsats	164	67	231
Størst budgetsikkerhed	80	135	215
Lettest overskueligt/ forståeligt	156	56	212

Foretrukne system: Sociale refusioner eller generelle tilskud

	Soc. refusion	Generel. tilskud	I alt svar
Størst administrativ indsats	191	40	231
Størst budgetsikkerhed	189	42	231
Lettest overskueligt/ forståeligt	227	7	234

Det fremgår, at det generelle tilskud- og udligningssystem anses for mindst administrativ belastende, men også sværest overskuelige/forståelige system. Det må dog erindres, at refusionerne og § 20-tilskuddet finansierer et mere homogent udgiftsområde end tilskuddene. Hvad angår budgetsikkerheden, anses det generelle tilskuds- og udligningssystem at give størst sikkerhed i forhold til S 20-tilskuddet, men mindst i forhold til de sociale refusioner.

I forbindelse med de sociale refusioner fremhæves amtsrefusionen for de under 67 årige af flere kommuner som administrativ besværlig og en ordning om bør ændres. Hvad angår de sociale refusioner nævnes muligheden af et smidigere indberetningssystem.

Der knytter sig mange bemærkninger til § 20-tilskuddet. Af problemer nævnes den manglende samtidighed, den faste pulje og usikkerheden om vægtningen, der gør ordningen svær at håndtere budgetmæssigt.

Det er nok ikke overraskende, at det generelle tilskuds- og udligningssystem - omend det er mindre administrativt belastende - opfattes som sværest overskueligt/forståeligt. Hovedideen i systemet er nok enkel, men ikke så umiddelbar tilgængelig som de to andre systemer. Desuden giver tilskuds- og udligningssystemet ikke samme budgetsikkerhed som refusioner, som i sagens natur er (relativ) tidstro, men alligevel uden store efterreguleringer.

2.4. Foralag til forenkling.

Her anmodes primærkommunerne om at stille konkrete forslag til forenkling af opgørelse og beregning af tilskud og udligning.

Nedenfor er opstillet de forslag til forenkling og **synliggørelse** af det generelle tilskuds- og udligningssystem, der fremgår af skemaerne. I parentes er angivet antallet af kommuner, der har stillet det enkelte forslag. Herudover stilles forslag om ændret fordeling af statstilskuddet, ændret opgørelse af beskatningsgrundlag, nye eller flere kriterier i udgiftsbehovsudligningen, samt forslag til ændringer af andre tilskud/ refusionsordninger. Disse forslag fremgår ikke af nedenstående liste. I alt knap 60 kommuner har stillet et eller flere forslag om forenkling og/eller udbygning af det gældende system.

- historiske data anvendes selv om aktualitet slækkes (6)
- tidligere og endelig udmelding (7)
- udligningsgrundlag i foreløbig udligning fastholdes i **endelig** udligning **(1)**
- korrektion for neutralitet, overudligning og lokale lønforskelle udelades (6)
- korrektion af lokale lønforskelle i særlig pulje (2)

\

- alle ordninger i én model/ingen løse puljer (1)
- udgiftsbehovsudligning udelades (1)
- færre kriterier eller kun demografiske kriterier i udgiftsbehovsudligning (4)
- udmelding af virkninger af enkelte reguleringer af bloktilskud (2)
- beregninger til hver kommune (1)

3. Amtskommuner.

3.1. Budgetfremskrivning.

Det fremgår af nedenstående tabel, at 7 amter foretager selvstændige beregninger i forbindelse med budgetfremskrivningen, og lige så mange regner ikke selv.

Selvstændige beregninger ved budgetfremskrivning.

	Antal amter
Amter, der foretager selvstændige beregninger	7
heraf:	
Amter, der ikke benytter vejledende beregninger	2
Amter, der benytter vejledende beregninger	5
Amter, der ikke foretager selvstændige beregninger	7
heraf:	
Amter der benytter vejledende beregninger	7
I alt svar	14

Af de amter, der foretager selvstændige beregninger, benytter de 5 de vejledende beregninger fra Indenrigsministeriet og/eller Amtsrådsforeningen, og alle amter, der ikke foretager selvstændige beregninger, benytter de vejledende beregninger.

Som årsag til, at der ikke foretages selvstændige beregninger, angives først og fremmest et utilfredsstillende datagrundlag. Flere amter bemærker, at det er kompliceret at stykke data sammen, og data på landsplan ikke er umiddelbart tilgængelige.

Svarene på spørgsmålet om selvstændige beregninger i forbindelse med efterregulering efter nye regler fremgår af nedenstående tabel. Også her angives et utilfredsstillende

datagrundlag som primær årsag til manglende selvstændige beregninger.

Selvatnndige baregningar **vad** afterragularing after nya **raglar**.

	Antal amter
Amter, der foretager selvstændige beregninger	6
heraf:	
Amter, der ikke benytter vejledende beregninger	-
Amter, der benytter vejledende beregninger	4
Amtèr, der ikke foretager selvstændige beregninger	8
heraf:	
Amter, der benytter vejledende beregninger	8
I alt svar	14

3.2. Systemegenskaber.

Generelle systemegenskaber.

	Antal amter
Enkelt system	7
versus	
Detaljeret system	5
I alt svar	12
Tidstro udligning	8
versus	
Efterregulering undgås	6
I alt svar	14

Det fremgår af tabellen, at amterne på de to spørgsmål er omdelt i omtrendt to lige store grupper.

Opfyldelsen af generelle vigtige egenskaber fremgår af nedenstående tabelller.

Amter, dar ansar selvstændige beregning som vigtige.

Ja	5
Nej	1
Delvist	7
I alt svar	13

Amter, der anser fuld dokumentation som vigtigt.

Ja	7
Nej	2
Delvist	4
I alt svar	13

Amter, der anser datatilgængelighed som vigtigt.

Ja	1
Nej	9
Delvist	4
I alt svar	14

Amter, der anser et stabilt system som vigtigt.

Ja	3
Nej	2
Delvist	5
I alt svar	10

Amter, der anser et enkelt system øom vigtigt.

Ja	1
Nej	4
Delvist	2
I alt svar	7

Amter, der anser et detaljeret system som vigtigt.

Ja	1
Nej	-
Delvist	4
I alt svar	5

Det fremgår/ at egenskaberne selvstændige beregninger og dokumentetion for beregninger i højere grad betragtes som opfyldte end de øvrige egenskaber, specielt datatilgængeligheden betragtes som utilfredsstillende, hvilket også fremgår af amternes bemærkninger.

I bemærkningerne efterlyses i øvrigt data til budgettering af overslagsår og et mere fuldstænmdigt datagrundlag ved Indenrigsministeriets vejledende udmelding.

3.3. Sammenligning med andre systemer.

For amtskommunerne sammenlignes med den delte kommunale refusion af sociale udgifter til personer under 67 år.

Foretrukne ayatemi Amtarøfuaion for under 67-årige ellar gønarøllø tilskud.

	Amtsrefusion	Generel. tilskud	I alt svar
Størst administrativ indsats	11	0	11
Størst budgetsikkerhed	2	7	9
Lettest overskueligt/ forståeligt	6	4	10

Det fremgår, at det generelle tilskuds- og udligningssystem anses for det mindst administrativt belastende system og det system, der giver størst budgetsikkerhed.

3.4. Forslag til forenkling.

Amterne er anmodet om at stille konkrete forslag til forenkling af opgørelse og beregning af tilskud og udligning. 7 amter har stillet forslag om forenkling og/eller udbygning af det eksisterende system.

Forslagene til forenkling er følgende. I parentes er angivet antal amter, der har stillet det enkelte forslag.

- regnskabstal anvendes i udligning (1)
- ved endelig beregning fastholdes foreløbige data (1)
- kun een efterregulering (2)
- korrektion for lønforskelle undlades (1)
- løbende dataudmelding (1)

k