

Hvorfor skal Danmark have en ny udligningsordning?

Alle 98 kommuner i Danmark er enige. Vi har behov for en ny kommunal udligningsordning. Men her stopper enigheden også. For hvordan skal et eventuelt nyt udligningssystem se ud? Hvem har behov for flere midler, hvis målet om et nogenlunde lige velfærdsniveau ved et nogenlunde lige beskatningsniveau skal blive til virkelighed? Det er der mildt sagt ikke enighed om.

Balance Danmark har på de følgende sider samlet et række argumenter og eksempler på, hvorfor den nuværende udligningsordning er helt skæv og på ingen måde lever op til sit formål. Og hvad der bør rettes/tilføjes i et nyt udligningssystem.

Fem hurtige: Hvorfor skal Danmark have en ny udligningsordning?

1. Fordi der også fremover skal være råd til at finansiere og udvikle vores velfærdssamfund i hele Danmark, og der skal være sammenhæng mellem den skat, borgerne betaler, og den service, de kan forvente lokalt.
2. Fordi den demografiske udvikling presser økonomien i specielt yder- og landkommunerne. Der bliver flere og flere ældre, men færre i den arbejdsdygtige alder. Samtidig flytter flere unge mod de større byer for at studere – ikke nødvendigvis fordi de har lyst, men fordi 81 % af alle videregående uddannelser ligger i de fire store byområder¹. Det betyder, at mange yder- og landkommuner skal levere mere velfærd til flere udgiftstunge borgere, men for færre penge. Blandt de 50 kommuner med landets laveste beskatningsgrundlag er der f.eks. kun én hovedstadskommune.
3. Fordi nationale strategier og handleplaner kræver, at kommunerne har ens rammevilkår. Når staten pålægger kommunerne de samme krav – eks. at anbringe flere børn – er det nødvendigt, at kommunernes økonomiske udgangspunkt er nogenlunde ens.
4. Fordi kommunernes nye opgaver siden 2007 (øget finansieringsansvar for overførselsudgifterne samt flere opgaver på sundhedsområdet og det specialiserede socialområde) har bundet en stor del af kommunernes økonomi i "faste lovgivne udgifter". Det nødvendiggør mere ensartede rammevilkår.
5. Fordi Danmark skal være i balance! Vi er et lille land, hvor der ikke skal være store geografisk betingede skævheder. Vi skal have et udligningssystem, hvor kommunerne skal have mulighed for at give nogenlunde samme service ved samme skattetryk – uanset om de ligger inden for eller uden for hovedstadsområdet.

Fem lange: Hvorfor skal Danmark have en ny udligningsordning?

1. Det nuværende udligningssystem lever ikke op til sit formål

Det kommunale udligningssystems overordnede formål er at sikre alle landets kommuner nogenlunde lige muligheder for at tilbyde borgerne god velfærd ved et nogenlunde lige beskatningsniveau. **Det formål opfyldes ikke i dag:** Kommuner uden for hovedstadsområdet bruger i gennemsnit flere penge på overførselsindkomster, har færre penge til dagpasning, folkeskoler, ældreomsorg samt til sport og fritid. Faktisk bruger hovedstadskommunerne 28 % mere pr. barn til børnepasning, 11 % mere pr. barn

¹ <http://balance-danmark.dk/wp-content/uploads/2019/09/Analyse.-Optag-2019.-Antal-uddannelsespladser-p%C3%A5-de-videreg%C3%A5ende-uddannelser.pdf>

på folkeskolen og 13 % mere pr. ældre til ældreplejen. Det gør de med lavere kommuneskatteprocenter end kommuner uden for hovedstadsområdet. De kommunale skatteprocenter er nemlig 1,25%-point højere i kommuner uden for hovedstadsområdet.² Eks. skal en LO-familie på Langeland betale ca. 40.000 kr. mere i kommuneskat om året end en tilsvarende LO-familie i Rudersdal Kommune.³ Og får tilmed dårligere velfærd. De kommuner, der har en lav skatteprocent, har samtidig et højt serviceniveau – og omvendt. Det hænger ikke sammen. **Vi ønsker kort sagt bare**, at udligningssystemets formål også skal være gældende i praksis. Et nyt system, der skal sikre en sammenhæng mellem den skat, borgerne betaler, og den service, de kan forvente lokalt.

2. Vi har brug for et gennemsigtigt og fair udligningssystem

Vi skal have et mere gennemskueligt udligningssystem – og frem for alt et fair system. Det nuværende udligningssystem er fyldt med **fejl og mangler**. Staten har de seneste år brugt milliarder på at kompensere for de åbenlyse skævheder, der er i systemet. Men det er ene og alene lappeløsninger på et system, som for længst har spillet fallit. Et system, der bliver mere og mere uoverskueligt og ude af trit med virkeligheden. Der er **manglende gennemsigthed** i ordningen, og det gør det svært for kommunerne at beregne tilskud og udligning år efter år. Det er uholdbart, at kommunerne registrerer, at det nogle gange er tilfældigheder, der afgør, om man får et tilskud eller ej. Derfor har Balance Danmark også foreslået, at en uvildig udligningskommission bør udarbejde et forslag til et nyt udligningssystem.⁴

3. Et nyt udligningssystem skal tage højde for demografiske udfordringer

I mange kommuner er der en stor sammenhæng mellem et lavt beskatningsgrundlag, demografiske udfordringer med faldende indbyggertal, færre erhvervsaktive og flere ældre, **stigende udgiftsbehov** som følge af både alderssammensætning og sociale udfordringer, lavt uddannelsesniveau, lav vækst i antal arbejdspladser, lave udgifter til de store serviceområder og anlæg. Det skal et nyt udligningssystem tage højde for. Især fordi de seneste års skævvridninger i stort omfang er et resultat af centraliseringsbeslutninger på Slotsholmen og dermed ikke et udtryk for personlige valg fra borgerne. Derfor er det også afgørende, at tilskudsordninger til kommuner med strukturelle udfordringer fastholdes/udbygges som en forudsætning for, at kommunerne kan opretholde et forsvarligt serviceniveau. Samtidig bør en ny udligningsordning **løbende revideres**, da befolknings- og samfundsudviklingen forskubber datagrundlaget.

4. Hovedstadsudligningen – udvid den til hele landet

Hovedstadsudligningen giver et højt udligningsniveau i hovedstadsområdet og et væsentligt lavere niveau i resten af Danmark. Det er simpelthen ikke holdbart. **Alle kommuner i Danmark burde behandles ens** og som udgangspunkt have de samme økonomiske rammevilkår. Derfor kunne man

²http://www.bedrebalance.nu/wp-content/uploads/2019/12/BedreBalance_faktaark_Serviceniveauer-nov.pdf

³<http://balance-danmark.dk/wp-content/uploads/2017/01/Notat-Skat-LO-familie.pdf>

⁴<http://balance-danmark.dk/aabent-brev-til-folketinget-uvildig-kommission-skal-udarbejde-nyt-og-fair-udligningssystem/>

passende starte med at **udvide vilkårene i hovedstadsudligningen** til at gælde for alle landets kommuner. Det er hovedstadsudligningen, der i dag sikrer, at hovedstadskommunerne kan holde skatten nede og samtidig levere en bedre kommunal service, end kommunerne i resten af landet kan. Stort set alle kommuner uden for hovedstadsområdet ville kunne **sætte skatten markant ned** eller have flere penge til kommunal velfærd, hvis de blev en del af hovedstadsområdet.⁵

Hovedstadsudligningen sikrer hovedstadskommunerne 88 % kompensation for højere velfærdsudgifter, mens kommuner i resten af Danmark med højt strukturelt underskud må nøjes med 82 %.

Hovedstadsudligningen blokerer i dag for en øget landsudligning, da flere kommuner nord for København i så fald vil nærme sig 100 % udligning.

5. Den store udligning sker ikke mellem kommunerne

Det er en udbredt misforståelse, at størstedelen af udligningen sker imellem kommunerne. Det er ikke korrekt. Samlet får kommunerne 57,7 mia. kroner i udligning (ekskl. statstilskud). **Næsten alle kommuner får penge fra udligningen.** Kun 10 kommuner betaler ind. Det er de kommuner, som har det højeste skattegrundlag og samtidigt et relativt lavt udgiftsbehov. De ti kommuner, som alle ligger i hovedstaden, betaler tilsammen 7,5 mia. kroner i udligning i 2020. Heraf går 3 mia. kr. ubeskåret til andre hovedstadskommuner. Resten går ind i landsudligningen, som derefter fordeles til både hovedstadskommuner og kommuner i resten af Danmark. Akkurat ligesom kommunerne i Jylland, på Sjælland og Fyn og resten af øerne modtager de fleste kommuner i hovedstaden derfor penge fra udligningsordningerne. I 2020 får hovedstadskommunerne tilsammen 9,7 mia. kr. (netto). Det er derfor ikke rigtigt, når hovedstadskommunerne siger, at de betaler 14 mia. kroner i udligning til Jylland. For det er ikke hovedstaden, der betaler, men os alle sammen. De 14 mia. kr. er beregnet som forskellen på hovedstadskommunernes samlede indtægter fra udligningsordningen, og hvis hele statens bloktilskud blev fordelt pr. indbygger og **ikke efter behov.** Det ville i praksis være en fuldstændig afskaffelse af udligningssystemet og i så fald et utiltalende brud med et solidarisk og solidt dansk princip om, at de bredeste skuldre skal bære det tungeste læs.

6. Og lige en ekstra... Overførslen til hovedstaden

Hvis man overhovedet skal snakke om en pengestrøm mellem hovedstaden og resten af Danmark, så går strømmen rent faktisk den anden vej. En stor del af den skat, som alle danskere betaler, bliver brugt til arbejdspladser, uddannelser, kulturinstitutioner og styrelser i hovedstaden. Nuværende boligminister Kaare Dybvad har gjort regnestykket op i sin bog "Udkantsmyten" fra 2015, hvor han dokumenterer, at **hovedstaden bliver begunstiget med ca. 28. mia. kr.** hvert år alene som følge af en stor overrepræsentation af statslige arbejdspladser. Et beløb, der kun bliver større, når vi medtager alle de andre uligheder, der med usvigelig sikkerhed er til fordel for hovedstaden inden for transport,

⁵ Bedre Balance har lavet en oversigt, der viser, hvad de enkelte kommuner uden for hovedstadsområdet vil få ud af at blive en del af hovedstadsudligningen: <http://www.bedrebalance.nu/wp-content/uploads/2019/04/2019-35-Hovedstadskommune.pdf>

uddannelse, kultur etc. Når det hele lægges sammen, betaler resten af Danmark altså langt mere til hovedstaden end de midler, der bliver omfordelt mellem kommunerne i det kommunale udligningssystem. Hovedstadsområdets rigdom er altså baseret på de ekstra statsskattemidler, alle danskere betaler til – og som i uforholdsmæssig stor grad bliver brugt i hovedstaden, og som kommer hele hovedstadsområdet til gode. Også på den baggrund er det kun rimeligt, at der sker **en øget udligning** mellem hovedstadsområdet og resten af Danmark, så vores fælles midler bliver fair fordelt til gavn for borgerne i hele Danmark.

Kriterierne: De indbyggede skævheder i det nuværende system

De markante økonomiske forskelle mellem specielt hovedstadskommunerne og resten af Danmark skyldes især, at flere af de kriterier, som er hele motoren i udligningssystemet, indebærer skævheder og utilsigtede konsekvenser.⁶ F.eks. udlignes udgifter til udlændinge tredobbelt, og der gives udligning pr. udlejet beboelseslejlighed uden at kigge på beboerens økonomiske situation. Begge dele til stor fordel for de store bykommuner.

Listen over skævheder er lang, og tiden er ganske enkelt løbet fra et forældet og faldefærdigt udligningssystem, der er bygget op omkring politiske reformer fra det forrige århundrede. F.eks. er hovedstadsudligningen et resultat af en politisk aftale fra 1930'erne, hvor rige kommuner nord for København blev tvunget til at betale udligningspenge til dengang fattige Københavns Kommune, hvis ikke kommunerne skulle lægges sammen.

Balance Danmark har derfor længe foreslået, at der skal nedsættes en uvildig udligningskommission, som skal komme med et forslag til et helt nyt og gennemsigtigt udligningssystem, der tager udgangspunkt i kommunernes faktiske indtægter, udgifter og behov. Forhandlingerne om en ny udligningsordning er dog så fremskredne på Christiansborg, at det ikke bliver muligt i denne omgang.

Vi foreslår derfor – på lige fod med Bedre Balance – et enstrengt udligningssystem, hvor alle kommuner, herunder hovedstadskommunerne, omfattes af de samme udligningsordninger. Et system, hvor udligningsniveauet i landsudligningen hæves til de 88 %, som allerede er tilfældet i hovedstadsområdet i dag.

Samtidig er der som omtalt en række kriterier i det nuværende system, som politikerne – indtil vi får et tiltrængt helt nyt system – bør ændre, hvis vi skal sikre en retfærdig udligning. Herunder følger Balance Danmarks bud på de væsentligste konkrete områder i det nuværende system, der er med til at give en skæv udligning, og som derfor bør ændres.

⁶ Udligningsalliancen Rimelig Udligning har samlet en masse fakta om de skæve kriterier på deres hjemmeside: <http://rimeligudligning.nu/>

- **Opgørelse af indkomstgrundlaget**

Ved at udelade ejendomsværdier i beregningerne og kun indregne 50% af selskabsskatterne i udligningen fremstår de rigeste kommuner meget (endog rigtigt meget) fattigere, end de reelt er. Når kun 50% af selskabsskatten udlignes, betyder det, at kommuner med enkeltstående store bidragsydere har et væsentligt højere indtægtsgrundlag end gennemsnitskommunen.

- **Beregnet nedgang i folketallet**

Kriteriet bør afskaffes/gentænkes, da det er alt for vilkårligt. Den nuværende beregningsmetode giver et tilfældigt plaster på såret til nogle kommuner, men det er uden sammenhæng med socialudgifter og er meget ustabil over årene. Det har alt for store økonomiske konsekvenser for den enkelte kommune, om man opfylder kriteriet eller ej.

- **Familier i bestemte boligtyper**

Hvis en familie flytter i en almen bolig i København, giver det automatisk Københavns Kommune udligningspenge. Flytter den samme familie til Lolland i en billig bolig, får Lolland Kommune ikke en krone i udligning. Det er nemlig boligtypen – her de almene boliger – der bestemmer, om kommunen skal have penge fra udligningssystemet eller ej. Samtidig gives der udligning pr. udlejet beboelseslejlighed uden at kigge på beboerens økonomiske situation. Begge dele er til stor fordel for bykommunerne. Ifølge Rimelig Udligning omfordeler kriteriet om familier i bestemte boligtyper godt 1 mia. kr. til bykommunerne⁷. Men mange par og familier, der bor i eksempelvis almene boliger i de store byer, er ikke socialt udfordrede. De bor der ofte pga. priserne på ejerboliger, fordi de er under uddannelse eller andre personlige præferencer, som ikke har noget med sociale forhold at gøre.⁸

- **Indvandrere og efterkommere**

I det nuværende udligningssystem sker der en tredobbelt udligning af udlændinge og efterkommere. Ikke overraskende til stor fordel for bykommunerne. Ifølge Rimelig Udligning betyder det konkret, at de 75 kommuner, der har færrest indvandrere og efterkommere, betaler over 1,1 mia. kr. for meget i udligning til de 23 kommuner, der har flest indvandrere og efterkommere⁹.

- **Personer med lav indkomst**

Det er primært kontanthjælpsmodtagere, der udløser penge fra dette kriterie – ikke førtidspensionisten. Før man i systemet bliver betragtet som en person med lav indkomst, må man eksempelvis ikke have en formue på over 10.000 kr. Det er et af de kriterier, som flytter flest penge til bykommunerne på

⁷ <http://rimeligudligning.nu/wp-content/uploads/2017/06/Faktaark-Alle-borgere-med-sociale-problemer-b%C3%B8rt%C3%A6lle-med-endelig-1.pdf>

⁸ <http://rimeligudligning.nu/wp-content/uploads/2017/06/Faktaark-Alle-borgere-med-sociale-problemer-b%C3%B8rt%C3%A6lle-med-endelig-1.pdf>

⁹ <http://rimeligudligning.nu/wp-content/uploads/2017/06/Faktaark-Udgifter-til-udl%C3%A6ndinge-udlignes-flere-gange-endelig-1.pdf>

bekostning af specielt yder- og landkommunerne, da de fleste kontanthjælpsmodtagere er bosiddende i bykommunerne, mens yder- og landkommuner har flere førtidspensionister. Indkomst- og formuekravet gør, at førtidspensionisten ofte ikke bliver talt med som en person med lav indkomst, men det er ofte meget langt fra virkeligheden.

- **Alderstilskud**

I udligningssystemet udløser en 85-årig 134.886 kr., mens en 84-årig udløser 47.809 kr. Teorien er, at de ældste gennemsnitligt er mest plejekrævende. Gennemsnitslevetiden i Danmark varierer meget. Lavest på Lolland, højest i Nordsjælland. På Lolland er gennemsnitsalderen for borgere på plejecentre 82,7 år – de er altså for unge til at udløse den høje udligning, selvom de er de mest plejekrævende borgere i kommunen. Modsat vil der i kommuner med høj levealder være flere raske ældre, der udløser det høje tilskud uden at lægge beslag på kommunal service. Udligningen bør justeres, så der tages højde for forskellene i borgernes middellevetid og formueforhold.

- **Nomadebørn**

Flytter et barn over tre kommunegrænser, bliver det betegnet som et nomadebarn. Men kriteriet favoriserer i høj grad de geografisk små kommuner i hovedstaden, hvor familier, der flytter hen ad vejen, flytter til en ny kommune. Modsat er mange kommuner uden for hovedstaden så geografisk store, at man i flere tilfælde skal flytte langt for bare at passere én kommunegrænse. Statistikken viser, at antallet af nomadebørn er faldet kraftigt i yder- og landkommunerne efter kommunalreformen. Virkeligheden viser noget helt andet.

- **Det reelle udgiftsbehov**

Nogle kommuner har pga. et højere beskatningsgrundlag råd til at bruge flere penge end andre kommuner, hvilket fører til højere serviceudgifter. Det fortolkes ifølge Rimelig Udligning¹⁰ som et højere udgiftsbehov i det nuværende udligningssystem og giver dermed ekstra i udligning. Andre kommuner har dårligere råd og derfor lavere serviceudgifter. De får beregnet et mindre udgiftsbehov og får dermed mindre i udligning. Det fører til en række urimelige forskelle mellem, hvad kommuner modtager og afgiver i udligningen – og derved forskelle på serviceniveauet i de enkelte kommuner - til stor fordel for de rigere bykommuner, mens de fattigere kommuner i specielt yder- og landområderne betaler prisen.

- **Hovedstadsudligningen**

Den interne hovedstadsudligning baserer sig på behov fra 1930'erne. I dag er Danmark det eneste land, der har en decideret hovedstadsudligning. F.eks. har Norge og Sverige, som vi normalt sammenligner os med, ingen særskilt udligning for området omkring Oslo og Stockholm. Hovedstadsudligningen

¹⁰ <http://rimeligudligning.nu/wp-content/uploads/2017/06/Faktaark-Kommunerne-b%C3%B8r-udlignes-af-deres-reelle-udgiftsbehov-ikke-af-d...pdf>

favoriserer hovedstadskommunerne og spærrer for en transparent og retfærdig landsudligning. Derfor bør den fjernes, så alle kommuner i Danmark behandles ens.

- **Særlige behov i udsatte kommuner**

De særlige behov i de økonomisk dårligst stillede kommuner skal identificeres, og der skal indføres kriterier, der gør det muligt for dem at tilbyde borgerne en velfærd og social tryghed, der svarer til resten af landet.