

Til lovforslag nr. L 187. Betænkning afgivet af Kommunaludvalget den 8. maj 2003

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner, lov om beskatning til kommunerne af faste ejendomme og lov om social service

(Indførelse af udligningstillæg, omlægning af refusionsordningen vedrørende grundtakstmodellen og andre justeringer i kommunernes finansiering)
[af indenrigs- og sundhedsministeren (Lars Løkke Rasmussen)]

1. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 13. marts 2003 og var til 1. behandling den 25. marts 2003. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Kommunaludvalget.

Møder

Udvalget har behandlet lovforslaget i 2 møder.

Høring

Et udkast til lovforslaget har inden fremsættelsen været sendt i høring, og indenrigs- og sundhedsministeren sendte den 7. marts 2003 dette udkast til udvalget, jf. alm. del – bilag 191. Den 21. marts 2003 sendte indenrigs- og sundhedsministeren de indkomne høringssvar og et notat herom til udvalget.

Spørgsmål

Udvalget har stillet 26 spørgsmål til indenrigs- og sundhedsministeren til skriftlig besvarelse, som denne har besvaret.

2. Indstillinger og politiske bemærkninger

Et *flertal* i udvalget (V, DF, KF og RV) indstiller lovforslaget til *vedtagelse uændret*.

Et *mindretal* i udvalget (S) vil stemme hverken for eller imod lovforslaget ved 3. behandling.

Mindretallet understreger, at regeringen i aftalen med kommunerne for 2003 lovede at gennemføre en udligningsreform fra 2004. Dette tilsagn er regeringen løbet fra og har i stedet fremsat dette lovforslag, hvis hovedindhold alene er at forlænge forskellige midlertidige overgangsordninger, som ellers ville ophøre ved udgangen af 2003. Endvidere lægges der op til at fortsætte med en støtte til vanskeligt stillede kommuner på stort set det samme niveau som i 2004. Alt i alt en cementering af de regler, som gælder i 2003, og som har givet et meget stort antal kommuner store – ja for en gruppe kommuner næsten uoverstigelige – problemer. Eksempelvis viser budgetterne for 2003, at 100 kommuner har oplevet negativ vækst på de borgervendte serviceområder, som det fremgik i forbindelse med formandens beretning ved Kommunernes Landsforenings delegeretmøde for små to måneder siden.

På en række områder indeholder lovforslaget endog fremtidige forringelser i forhold til situationen for 2003. Det gælder eksempelvis puljen

til vanskeligt stillede kommuner, hvor regeringen inddrager det statstilskud på 100 mio. kr., som blev aftalt for 2003, for i stedet at modregne beløbet i bloktilskuddet til kommunerne. Derudover gennemføres en fastfrysning af fordelingen af de ca. 5,5 mia. kr. under grundtakstmodellen på et historisk grundlag. Det betyder, at kommuner, som kommer til at opleve stigende udgifter, ikke vil blive kompenseret. Omvendt vil kommuner, som får faldende udgifter, blive overkompenseret. Derfor risikerer fastfrysningen af fordelingen på et historisk grundlag yderligere at bidrage til de økonomiske uligheder mellem kommunerne. De kommuner, som rammes af ændringerne, vil blive tvunget til nye nedskæringer i servicen over for borgerne.

Hele situationen for kommunerne forværres herudover generelt af den endnu snævrere økonomiske ramme, som regeringen har udmeldt efter sit skatteudspil. I realiteten har regeringen næsten halveret den økonomiske ramme for kommunerne i forhold til tidligere løfter, hvor målsætningen var en vækst på 1 pct. og med et tillæg for en ubrugt ramme for 2003 på 0,3 pct. Regeringens udmeldinger efter skatteaftalen betyder derfor reelt en nedsættelse af vækstrammen for 2004 fra 1,3 pct. til nu kun 0,7 pct. Når dertil lægges skattestoppet, som reelt forhindrer hårdt trængte kommuner i at skaffe merindtægter, kan man frygte, at beskæringerne i den borgervendte service kan blive meget dramatisk for 2004 i et stort antal kommuner.

Socialdemokratiet har gentagne gange forsøgt at samle et flertal, som kan tvinge regeringen til at leve op til sit løfte om en udligningsreform for 2004. Desværre må vi konstatere, at det ikke er lykkedes, da Dansk Folkeparti utvetydigt har støttet regeringen i dens løftebrud over for kommunerne.

På den baggrund ser Socialdemokratiet ikke andre muligheder end at stemme hverken for eller imod lovforslaget for ikke at forhindre lovens vedtagelse. Det skyldes, at en forkastelse af dette lovforslag vil være endnu værre for kommunerne, da en række af de overgangsordninger, som forlænges med lovforslaget, ellers vil ophøre helt med udgangen af 2003. På den anden side vil Socialdemokratiet ikke gennem sin stemmeafgivning medvirke til de forringelser, som lovforslaget indeholder, og gøre sig medskyldig i regeringens løftebrud over for kommunerne.

Et andet mindretal i udvalget (SF og EL) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling.

Enhedslisten kan ikke støtte lovforslaget, fordi det betyder, at staten nedbringer sit bidrag til finansieringen med 161 mio. kr. Desuden finder partiet, at det er en vanskeligt gennemskuelig lappeløsning på nogle stigende økonomiske uligheder, som mange kommuner slås med, og at kommunerne og Kommunernes Landsforeningen er i deres gode ret, når de taler om aftalebrud fra regeringens side. Også finansieringsudvalget anbefalede, da man i 1999 vedtog et overgangstilskud til udsatte kommuner, at man samtidig med revisionen 4 år senere – og det er nu – vurderer, om der er grundlag for at ændre den generelle udgiftsbehovsudligning som følge af de øgede kommunale udgifter til førtidspension« (citat fra bemærkningerne til lov nr. 1099 af 29. december 1999, her citeret fra Kommunaludvalgets alm. del – bilag 164, side 33 i indeværende folketingsår). At der nu i stedet laves en lappeløsning, som ikke vil fungere retfærdigt, ses blandt andet af, at de tildelingskriterier, der anvendes, er historiske data, f.eks. antallet af elever i vidtgående specialundervisning i 1998. Disse elever kan jo for længst være færdige med uddannelsen eller ude af støttebehovet, eller de kan være flyttet til en anden kommune, men tilskuddet fortsætter.

Omvendt må andre kommuner undvære tilskud til elever i vidtgående specialundervisning, fordi de ingen havde i 1998.

Enhedslisten er kort sagt enig med kommunerne i, at der hurtigst muligt skal laves en grundlæggende reform af udligningssystemet, og finder, at nedsættelsen af Strukturkommissionen er et påskud for udskydelse. Der skal udlignes bedre mellem kommuner og amter, uanset hvor store eller små, de er, eller hvilke offentlige opgaver, de tildeles.

En af Enhedslistens store bekymringer er, at det nuværende system ikke kommer de kommuner til hjælp, som har en stor andel af borgere på indkomstoverførsler, og at disse kommuner griber til kassetænkning frem for at koncentrere sig om, hvad der er den bedste løsning for borgerne med støttebehov. Da indkomstoverførslerne er individuelle rettigheder, som kommunerne ikke kan og bør graduere, finder Enhedslisten, at staten bør betale eller refundere den fulde overfør-

sel. Derfor har Enhedslisten fremsat beslutningsforslag nr. B 100 om fuld statsrefusion af overførselsindkomster.

Kristeligt Folkeparti, Tjóðveldisflokkurin, Inuit Ataqatigiit og Siumut var på tidspunktet for betænkningens afgivelse ikke repræsenteret med

medlemmer i udvalget og havde dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske udtalelser i betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen.

Thor Gunnar Kofoed (V) Gudrun Laub (V) Ester Larsen (V) Marianne Pedersen (V) nfm.
Jens Vibjerg (V) Uno Larsson (DF) Poul Nødgaard (DF) fmd. Knud Erik Kirkegaard (KF)
Helle Sjelle (KF) Arne Toft (S) Inger Bierbaum (S) Jørn Pedersen (S) Karen J. Klint (S)
Ole Stavad (S) Kristen Touborg (SF) Marianne Jelved (RV) Line Barfod (EL)

Kristeligt Folkeparti, Tjóðveldisflokkurin, Inuit Ataqatigiit og Siumut havde ikke medlemmer i udvalget.

Folketingets sammensætning

Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	56*	Enhedslisten (EL)	4
Socialdemokratiet (S)	52	Kristeligt Folkeparti (KRF)	4
Dansk Folkeparti (DF)	22	Tjóðveldisflokkurin (TF)	1
Det Konservative Folkeparti (KF)	16	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	12	Siumut (SIU)	1
Det Radikale Venstre (RV)	9	Uden for folketingsgrupperne (UFG)	1

* Heraf 1 medlem valgt på Færøerne

Bilag 1

Oversigt over bilag vedrørende L 187

Bilagsnr.	Titel
1	Høringssvar og høringsnotat, fra indenrigs- og sundhedsministeren
2	Meddelelse om, at der er åbnet for spørgsmål, og at tidsplanen vil blive drøftet på næste udvalgsmøde
3	Spm. 1 om generelle tilskud, som kommunerne har modtaget i den seneste 5-års-periode, og kommunernes samlede nettoudgifter til indkomstoverførsler, til indenrigs- og sundhedsministeren Spm. 2 om en beregning af, hvorledes de sociale indeks har udviklet sig over en 5-års-periode, til indenrigs- og sundhedsministeren Spm. 3 om en oversigt, der viser gevinster eller tab i 2003, til indenrigs- og sundhedsministeren
4	Spm. 4 om ministerens uddybning af den regionale konsekvensvurdering af forslaget, til indenrigs- og sundhedsministeren
5	Spm. 5 om, hvorfor staten finansierer en mindre del af udligningstillægget fremover, end der blev aftalt med KL i aftalen for 2003, til indenrigs- og sundhedsministeren Spm. 6 om, hvornår regeringen forventer at kunne fremsætte forslag til en egentlig udligningsreform, til indenrigs- og sundhedsministeren Spm. 7 om udskydelse af en udligningsreform, til indenrigs- og sundhedsministeren Spm. 8 om, hvad der reelt forhindrer en udligningsreform i at blive gennemført, til indenrigs- og sundhedsministeren Spm. 9, om ministeren kan forsikre, at han ikke endnu engang vil udskyde finansieringsudvalgets arbejde, til indenrigs- og sundhedsministeren Spm. 10, om der vil ske nogen afgørende ændringer i fordelingen mellem kommunerne, såfremt lovforslaget vedtages som fremsat af ministeren, til indenrigs- og sundhedsministeren Spm. 11 om, hvordan lovforslaget vil påvirke kommunerne, så de får et større økonomisk råderum, til indenrigs- og sundhedsministeren Spm. 12 om regeringens medansvar for nedskæringer i den enkelte kommune og det enkelte amt, til indenrigs- og sundhedsministeren Spm. 13, om regeringen i de kommende forhandlinger vil fastholde sin politik uændret i forhold til at straffe kommuner og amter, til indenrigs- og sundhedsministeren Spm. 14 om, hvorfor regeringen indgår en kollektiv aftale med hhv. Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen, som åbner mulighed for, at det enkelte amt og den enkelte kommune kan ændre i sin skatteudskrivning, til indenrigs- og sundhedsministeren Spm. 15 om, hvor lang tid regeringen skønner, at det vil være forsvarligt at fastlåse refusionstilskuddet, til indenrigs- og sundhedsministeren Spm. 16 om en beregning omfattende f.eks. de 25 kommuner, der kan forvente at opleve de største udsving i refusionsbeløbet fra 2002 til 2003, til indenrigs- og sundhedsministeren Spm. 17 om, hvor stort et sammenfald der har været i de kommuner, der i 2003 har opnået tilskud fra puljen til vanskeligt stillede kommuner og fra »140 mio. kr. puljen«, til indenrigs- og sundhedsministeren

- | Bilagsnr. | Titel |
|-----------|---|
| | Spm. 18, om ministeren kan vælge at overføre beløb fra »140 mio. kr. puljen« til puljen for vanskeligt stillede kommuner i 2005 uden en lovændring, til indenrigs- og sundhedsministeren |
| | Spm. 19 om en liste over den seneste fordeling af »140 mio. kr. puljen« fordelt på kommuner, til indenrigs- og sundhedsministeren |
| | Spm. 20 om, hvilke 55 kommuner der får del i puljen for refusionsomlægninger fra 1999, til indenrigs- og sundhedsministeren |
| | Spm. 21, om overgangsordningen fra 1999-refusionsomlægningen blev fordelt ud fra et skøn over konsekvenserne efter 5 års indfasning, til indenrigs- og sundhedsministeren |
| 6 | Tidsplan for udvalgets behandling af lovforslaget |
| 7 | Spm. 22 om opgørelse over udviklingen i overførselsindkomsterne, til indenrigs- og sundhedsministeren |
| | Spm. 23 om, hvor meget amternes medicinudgifter i 2002 vil overstige det beregningsgrundlag, der blev anvendt i forbindelse med kommuneforhandlingerne i foråret 2002, til indenrigs- og sundhedsministeren |
| | Spm. 24, om regeringen i forbindelse med sit skatteudspil reelt har halveret vækstrammen for primærkommunerne for 2004, til indenrigs- og sundhedsministeren |
| 8 | Svar på spm. 1 om generelle tilskud, som kommunerne har modtaget i den seneste 5-års-periode, og kommunernes samlede nettoudgifter til indkomstoverførsler, fra indenrigs- og sundhedsministeren |
| | Svar på spm. 2 om en beregning af, hvorledes de sociale indeks har udviklet sig over en 5-års-periode, fra indenrigs- og sundhedsministeren |
| | Svar på spm. 3 om en oversigt, der viser gevinster eller tab i 2003, fra indenrigs- og sundhedsministeren |
| 9 | Spm. 25 om uddybning af svarene på spørgsmål 1 og 2 om generelle tilskud, til indenrigs- og sundhedsministeren |
| | Spm. 26 om uddybning af svarene på spørgsmål 1 og 2 om en vurdering af det sociale indeks som indikator for det sociale udgiftsbehov, til indenrigs- og sundhedsministeren |
| 10 | Svar på spm. 4 om ministerens uddybning af den regionale konsekvensvurdering af forslaget, fra indenrigs- og sundhedsministeren |
| | Svar på spm. 5 om, hvorfor staten finansierer en mindre del af udligningstillægget fremover, end der blev aftalt med KL i aftalen for 2003, fra indenrigs- og sundhedsministeren |
| | Svar på spm. 6 om, hvornår regeringen forventer at kunne fremsætte forslag til en egentlig udligningsreform, fra indenrigs- og sundhedsministeren |
| | Svar på spm. 7 om udskydelse af en udligningsreform, fra indenrigs- og sundhedsministeren |
| | Svar på spm. 8 om, hvad der reelt forhindrer en udligningsreform i at blive gennemført, fra indenrigs- og sundhedsministeren |
| | Svar på spm. 9, om ministeren kan forsikre, at han ikke endnu engang vil udskyde finansieringsudvalgets arbejde, fra indenrigs- og sundhedsministeren |
| | Svar på spm. 10, om der vil ske nogen afgørende ændringer i fordelingen mellem kommunerne, såfremt lovforslaget vedtages som fremsat af ministeren, fra indenrigs- og sundhedsministeren |
| | Svar på spm. 11 om, hvordan lovforslaget vil påvirke kommunerne, så de får et større økonomisk råderum, fra indenrigs- og sundhedsministeren |

Bilag til bet. o. lovf. vedr. kommunal udligning m.m.

Bilagsnr.	Titel
	Svar på spm. 12 om regeringens medansvar for nedskæringer i den enkelte kommune og det enkelte amt, fra indenrigs- og sundhedsministeren
	Svar på spm. 13, om regeringen i de kommende forhandlinger vil fastholde sin politik uændret i forhold til at straffe kommuner og amter, fra indenrigs- og sundhedsministeren
	Svar på spm. 14 om, hvorfor regeringen indgår en kollektiv aftale med hhv. Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen, som åbner mulighed for, at det enkelte amt og den enkelte kommune kan ændre i sin skatteudskrivning, fra indenrigs- og sundhedsministeren
	Svar på spm. 15 om, hvor lang tid regeringen skønner, at det vil være forsvarligt at fastlåse refusionstilskuddet, fra indenrigs- og sundhedsministeren
	Svar på spm. 16 om en beregning omfattende f.eks. de 25 kommuner, der kan forventes at opleve de største udsving i refusionsbeløbet fra 2002 til 2003, fra indenrigs- og sundhedsministeren
	Svar på spm. 17 om, hvor stort et sammenfald der har været i de kommuner, der i 2003 har opnået tilskud fra puljen til vanskeligt stillede kommuner og fra »140 mio. kr. puljen«, fra indenrigs- og sundhedsministeren
	Svar på spm. 18, om ministeren kan vælge at overføre beløb fra »140 mio. kr. puljen« til puljen for vanskeligt stillede kommuner i 2005 uden en lovændring, fra indenrigs- og sundhedsministeren
	Svar på spm. 19 om en liste over den seneste fordeling af »140 mio. kr. puljen« fordelt på kommuner, fra indenrigs- og sundhedsministeren
	Svar på spm. 20 om, hvilke 55 kommuner der får del i puljen for refusionsomlægninger fra 1999, fra indenrigs- og sundhedsministeren
	Svar på spm. 21, om overgangsordningen fra 1999-refusionsomlægningen blev fordelt ud fra et skøn over konsekvenserne efter 5 års indfasning, fra indenrigs- og sundhedsministeren
	Svar på spm. 22 om opgørelse over udviklingen i overførselsindkomsterne, fra indenrigs- og sundhedsministeren
11	Svar på spm. 23 om, hvor meget amternes medicinudgifter i 2002 vil overstige det beregningsgrundlag, der blev anvendt i forbindelse med kommuneforhandlingerne i foråret 2002, fra indenrigs- og sundhedsministeren
	Svar på spm. 24, om regeringen i forbindelse med sit skatteudspil reelt har halveret vækstrammen for primærkommunerne for 2004, fra indenrigs- og sundhedsministeren
12	Svar på spm. 25 om uddybning af svarene på spørgsmål 1 og 2 om generelle tilskud, fra indenrigs- og sundhedsministeren
	Svar på spm. 26 om uddybning af svarene på spørgsmål 1 og 2 om en vurdering af det sociale indeks som indikator for det sociale udgiftsbehov, fra indenrigs- og sundhedsministeren
13	1. udkast til betænkning