

Til lovforslag nr. L 189. Betænkning afgivet af Kommunaludvalget den 26. maj 2009

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner

(Justering af udligningssystemet og visse tilskudsordninger)

[af velfærdsministeren (Karen Jespersen)]

1. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 31. marts 2009 og var til 1. behandling den 24. april 2009. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Kommunaludvalget.

Møder

Udvalget har behandlet lovforslaget i 4 møder.

Høring

Et udkast til lovforslaget har inden fremsættelsen været sendt i høring. Den 3. april 2009 sendte velfærdsministeren det indkomne høringssvar og et notat herom til udvalget.

Skriftlige henvendelser

Udvalget har i forbindelse med udvalgsarbejdet modtaget 2 skriftlige henvendelser fra borgmester Lars Erik Hornemann, Svendborg, den 4. maj 2009 og fra Svendborg Kommune den 15. maj 2009.

Indenrigs- og socialministeren har over for udvalget kommenteret de skriftlige henvendelser.

Samråd

Udvalget har stillet 4 spørgsmål til indenrigs- og socialministeren til mundtlig besvarelse. Ministeren svarede på spørgsmålene i et åbent samråd i udvalget den 13. maj 2009. Ministeren har efterfølgende sendt udvalget det talepapir, der lå

til grund for ministerens besvarelse af spørgsmålene.

Spørgsmål

Udvalget har stillet 1 spørgsmål til velfærdsministeren til skriftlig besvarelse, som denne har besvaret og 25 spørgsmål til indenrigs- og socialministeren til skriftlig besvarelse, som denne har besvaret.

Henvendelse til indenrigs- og socialministeren

Udvalget har den 26. maj 2009 sendt et brev til indenrigs- og socialministeren med anmodning om at få oversendt de faktuelle oplysninger, der er anmodet om i spørgsmål 15, inden 2. behandling.

2. Indstillinger og politiske bemærkninger

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

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

Socialdemokratiets medlemmer af udvalget har længe vidst, at de socioøkonomiske kriterier i udligningssystemet og tilskudsordningerne skal kigges efter i sømmene. Det blev en del af aftalen fra juni 2007 mellem regeringen og KL, bl.a. på baggrund af det pres, vi lagde fra socialdemokratisk side. Socialdemokratiet gik dengang ikke med i finansieringsaftalen, fordi vi mente, der var for stor uklarhed omkring netop de socioøkonomiske aspekter. Finansieringsre-

formen blev slet og ret gennemført i hastværk og var derfor ikke ordentligt gennemtænkt. Dertil kommer, at den solidariske udligning efter vores opfattelse var for ringe._

Derfor var Socialdemokratiet som udgangspunkt positivt indstillet, da regeringen med dette lovforslag ville lægge op til nogle ændringer i retning af en bedre udligning. Problemet er bare, at lovforslaget tilsyneladende ikke løser de grundlæggende problemer, ligesom regeringen har udvist meget ringe vilje til at fremlægge beregningsmæssige konsekvenser af forslaget. Regeringen ved tilsyneladende godt selv, at forslaget ikke vil nytte ret meget og i visse tilfælde vil trække direkte i den forkerte retning.

Den kommunale økonomi og udligning vil i altovervejende grad se ud på samme måde som med den nugældende finansieringsaftale også efter vedtagelsen af dette lovforslag. Det grundlæggende problem, nemlig at kommunerne har for få penge til at gennemføre regeringens mange løfter, løses nemlig ikke med dette lovforslag. Fra Socialdemokratiets side finder vi det afgørende, at den samlede pose penge, der er til rådighed til kommunerne, stemmer overens med de krav, der fra regeringens side stilles til kommunerne. Det er desværre langtfra tilfældet i dag.

Det grundlæggende problem, at kommunerne er underfinansieret i forhold til de opgaver, de varetager, opstod i kølvandet på regeringens strukturreform, hvor kommunerne skulle overtage en række opgaver fra de tidligere amter, herunder f.eks. flere sociale, sundhedsmæssige og trafikpolitiske opgaver. Problemet er kun blevet værre i løbet af de senere års besparelspolitik fra regeringens side, og desværre er der ikke udset til, at situationen bliver bedre med lovforslaget.

Der vil desværre også fremover være kommuner, der har mere end svært ved at få pengene til at række til en ordentlig offentlige service i form af gode skoler, ordentlig børnepassning og anstændig omsorg for vore ældre og handicappede. Vi kan f.eks. ved et simpelt opslag i KL's budgetoversigt for 2009 konstatere, at der til næste år bliver færre penge pr. barn i daginstitution og færre penge pr. skoleelev.

Regeringen har med lovforslaget præsenteret Folketinget for et svært gennemskueligt forslag. Det er Socialdemokratiets vurdering, at det særligt er ændringerne vedrørende § 12-kommuner,

de ugunstigt stillede kommuner, og ændringen i den årlige tilskudspulje til kommuner i hovedstadsområdet med særlige økonomiske problemer, der er problematiske.

Den foreslåede ændring vedrørende § 12-kommunerne indebærer, at tilskuddet fremover skal tildeles i forhold til et relativt strukturelt underskud frem for som i dag på baggrund af et absolut strukturelt underskud i den enkelte kommune. Regeringens argument for at foretage ændringen er, at kommunernes strukturelle underskud vokser, hvorfor det samlede beløb, der tildeles efter denne ordning, vil vokse forholdsvis mere end det samlede udligningstilskud. Der vil altså blive en byrdefordelmæssig forskydning mellem de kommuner, der står inden for ordningen, og dem, der står udenfor.

Det er efter Socialdemokratiets vurdering ugenomsueligt, hvorfor den foreslåede ændring er mere retfærdig end den eksisterende, idet det må antages at være de mest velstillede kommuner, der står uden for denne ordning. Hvis beløbet, der tilfalder kommunerne inden for ordningen, vokser, må det antages, at der sker en stigende byrdemæssig fordeling fra de rigeste kommuner til de særlig ugunstigt stillede kommuner. Det er derfor ganske uklart, hvorfor den foreslåede ændring skulle være mere solidarisk end den eksisterende.

Hertil kommer, at indenrigs- og socialministeren har valgt ikke at svare på vores spørgsmål om, hvilke konkrete konsekvenser det vil få for de enkelte berørte kommuner i årene fremover. Ministeren har svaret, at grænsen for, hvornår en kommune vil være berettiget til dette tilskud, vil være uændret i 2010, men at man ikke har alle oplysninger til at kunne foretage en sådan beregning for årene fremover. Indenrigs- og Socialministeriet kunne dog have valgt at opstille nogle forskellige scenarier, der ville have sandsynliggjort nogle bestemte udviklingstendenser, men det har man altså ikke villet.

Puljen, der tildeles efter ansøgning til særlig vanskeligt stillede hovedstadskommuner, base- res dels på nogle objektive kriterier, dels på andre konkrete forhold, der beror på en vurdering.

Regeringens argument for at nedsætte den særlige pulje er, at den de seneste år ikke har været fuldt ud benyttet, og at der derfor har været behov for at tilbageføre en del af beløbet til kommunerne.

Bet. o. lovf. vedr. kommunal udligning m.v.

Det er Socialdemokratiets vurdering, at det er et meget letbetet argument for at nedsætte den særlige udligningsordning. Samme argument kunne have været benyttet for at udvide eller ændre kriterierne for tildeling. Herudover baseres ændringen på en antagelse om fremtiden, som man ellers i svar på spørgsmål 15 indrømmer at man intet ved om. I dette svar vil regeringen således ikke give nogen konsekvensberegning for de berørte kommuner, da »det på nuværende tidspunkt ikke vil være muligt at vurdere, hvordan puljen vil blive fordelt for de kommende år«. Ergo ved regeringen ikke med sikkerhed, at der ikke de kommende år kan blive brug for puljen. F.eks. ved man ikke, om den nuværende økonomiske krise vil ramme visse hovedstadskommuner hårdere end andre.

Det er derfor Socialdemokratiets vurdering, at den foreslåede ændring i bedste fald er unødvendig – man kunne godt fortsætte med at tilbageføre eventuelle restbeløb, hvis det viser sig, at der ikke er behov for hele tilskudsbeløbet fremover. I værste fald forsømmer regeringen muligheden for at revidere de kriterier, der ligger til grund for tildelingen, ligesom ændringen risikerer at betyde, at der de kommende år ikke vil være et tilstrækkelig stort beløb til fordeling mellem hovedstadskommunerne.

Socialdemokratiets konklusion er derfor, at lovforslaget ikke løser de grundlæggende problemer med den finansieringsreform, der blev vedtaget i forbindelse med strukturreformen, og som Socialdemokratiet stod uden for. Socialdemokratiet var dengang negativt indstillet over for udligningsordningen, fordi vi mente, at der var for stor usikkerhed om de socioøkonomiske kriterier, der indgår i udligningsordningen, ligesom vi mente, at udligningen var for ringe. Disse problemer bliver der ikke ændret på med dette lovforslag.

Hertil kommer, at lovforslaget vurderes at forværre udligningen mellem de bedrestillede kommuner og de særlig ugunstigt stillede kommuner, jf. vores bemærkninger ovenfor.

Endelig er det Socialdemokratiets vurdering, at ændringen i puljen til særlig vanskeligt stillede kommuner i hovedstadsområdet på tilsvaren-

de vis vil udvande udligningen mellem bedrestillede og dårligere stillede kommuner.

Socialistisk Folkepartis medlemmer af udvalget stemmer nej til lovforslaget ved tredjebehandlingen. SF synes som udgangspunkt, at det er positivt, at regeringen har fulgt op på aftalen om finansieringsreformen og har kigget på behovet for justeringer i den kommunale udligning. Men de foreslåede justeringer er helt utilstrækkelige, hvis man ønsker at skabe et Danmark i balance. F.eks. imødegår forslaget på ingen måde de problemer, Folketingets Kommunaludvalg bl.a. er blevet præsenteret for ved flere lejligheder fra repræsentanter for godt 40 kommuner, der har påpeget store skævheder i udligningen på det sociale område.

SF har fremsat et beslutningsforslag B 149 om at nedsætte en kommission, der skal have til opgave i løbet af et år at udvikle en række såkaldt neutrale modeller til statslig og mellemkommunal finansiering af kommunernes økonomi, således at man kan sikre bedre sammenhæng mellem skattetryk, service og lokal velfærd. Der skal sikres sammenhæng mellem skatteprocenten og det serviceniveau, den enkelte kommune er i stand til at levere.

I forbindelse med forhandlingerne om forslaget har SF i en række spørgsmål forsøgt at få klarlagt, hvordan regeringen vil komme skævhederne i udligningsystemet til livs eller blot komme de 40 kommuner i møde. Men indenrigs- og socialministeren anerkender ikke, at de har særlige økonomiske problemer som følge af udligningsystemet. Ministeren vil i øvrigt tidligst åbne for justeringer af systemet i 2012, på trods af at flere af kommunerne er nødt til at genåbne deres budget i indeværende år, samtidig med at de også har et højt skattetryk og et lavt serviceniveau.

Inuit Ataqatigiit, Siumut, Tjóðveldisflokkurin og Sambandsflokkurin 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.

Erling Bonnesen (V) Britta Schall Holberg (V) Hans Christian Thoning (V) Per Bisgaard (V)
Hans Kristian Skibby (DF) fmd. Henrik Brodersen (DF) Henriette Kjær (KF) nfm.
Mike Legarth (KF) Villum Christensen (LA) Rasmus Prehn (S) Lene Hansen (S)
Thomas Jensen (S) Lennart Damsbo-Andersen (S) Flemming Bonne (SF) Karl H. Bornhøft (SF)
Johs. Poulsen (RV) Line Barfod (EL)

Inuit Ataatigiit, Siumut, Tjóðveldisflokkurin og Sambandsflokkurin havde ikke medlemmer i udvalget.

Folketingets sammensætning

Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	47	Liberal Alliance (LA)	2
Socialdemokratiet (S)	45	Inuit Ataatigiit (IA)	1
Dansk Folkeparti (DF)	25	Siumut (SIU)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	23	Tjóðveldisflokkurin (TF)	1
Det Konservative Folkeparti (KF)	18	Sambandsflokkurin (SP)	1
Det Radikale Venstre (RV)	9	Uden for folketingsgrupperne (UFG)	2
Enhedslisten (EL)	4		

Bilag 1

Oversigt over bilag vedrørende L 189

Bilagsnr.	Titel
1	Høringssvar og høringsnotat, fra velfærdsministeren
2	Møde den 16. april 2009
3	Møde den 16. april 2009, plancher om finansieringsomlægning
4	Udkast til tidsplan for udvalgets behandling af lovforslaget
5	Kopi af KOU alm. del – svar på spm. 94 og 95
6	Henvendelse af 4/5-09 fra borgmester Lars Erik Hornemann
7	Pressemeddelelse, åbent samråd vedrørende udkantskommuners høje skatteprocent set i forhold til det lave serviceniveau.
8	Tidsplan for udvalgets behandling af lovforslaget
9	Kopi L 184 – svar på spm. 30, fra beskæftigelsesministeren
10	Kopi KOU alm. del – svar på spm. 101, fra indenrigs- og socialministeren
11	Kopi KOU alm. del – svar på spm. 102, fra indenrigs- og socialministeren
12	Henvendelse af 15/5-09 fra Svendborg Kommune
13	1. udkast til betænkning
14	2. udkast til betænkning
15	3. udkast til betænkning
16	Kopi AMU L 184 – svar på spm. 43, fra beskæftigelsesministeren
17	Kopi AMU L 184 – svar på spm. 44, fra beskæftigelsesministeren
18	Brev til indenrigs- og socialministeren vedrørende oversendelse af de faktuelle oplysninger, der er anmodet om i L 189 spørgsmål 15, inden 2. behandling af lovforslaget

Oversigt over spørgsmål og svar vedrørende L 189

Spm.nr.	Titel
1	Spm., om ministeren kan sende udvalget en kommuneopdelt oversigt over den økonomiske effekt isoleret set af justeringen af handicapkriteriet i tilskuds- og udligningssystemet, til velfærdsministeren, og ministerens svar herpå
2	Spm., om ministeren vil være indstillet på at inddrage hele eller dele af forslag B 149 om neutrale modeller for udligningen i det kommende arbejde i finansieringsudvalget, til indenrigs- og socialministeren, og ministerens svar herpå
3	Spm., om ministeren vil fremsætte et ændringsforslag, således at puljen til særlig vanskeligt stillede kommuner, som kan anvendes til medfinansiering af EU-projekter, udvides til også at kunne medfinansiere danske puljemidler, til indenrigs- og socialministeren, og ministerens svar herpå
4	Spm., om ministeren i forlængelse af spm. 3 i bekræftende fald vil søge bevillingen til særlig vanskeligt stillede kommuner øget, til indenrigs- og socialministeren, og ministerens svar herpå
5	Spm., om ministeren vil fremsætte et ændringsforslag, som sikrer en særlig pulje til de danske småøer, og som kan forvaltes af nedsatte ø-råd/ø-udvalg, til indenrigs- og socialministeren, og ministerens svar herpå

Spm.nr.	Titel
6	Spm., om ministeren samtidig vil sikre, at puljen optages i finansloven og øremærkes til småøerne, til indenrigs- og socialministeren, og ministerens svar herpå
7	Spm., om ministeren i kommissoriet for finansieringsudvalgets kommende arbejde vil præcisere, at enhver kommune i Danmark skal kunne regne med et økonomisk udgangspunkt, som sikrer, at en høj skatteprocent skal kunne udløse et højt serviceniveau, til indenrigs- og socialministeren, og ministerens svar herpå
8	Spm., om ministeren i kommissoriet for finansieringsudvalgets kommende arbejde vil præcisere, at høje sociale udgifter og høje udgifter på de specialiserede sociale og undervisningsmæssige områder i en kommune ikke må underminere servicen på de traditionelle velfærdsområder som folkeskolens normalundervisning, børnepasning og ældreomsorg, til indenrigs- og socialministeren, og ministerens svar herpå
9	Spm. om kommentar til henvendelsen af 4. maj 2009 fra borgmester Lars Erik Hornemann, til indenrigs- og socialministeren, og ministerens svar herpå
10	Spm. om det strukturelle underskud, til indenrigs- og socialministeren, og ministerens svar herpå
11	Spm. om at inkludere bloktilskuddet i opgørelsen af beregningsmetoden, til indenrigs- og socialministeren, og ministerens svar herpå
12	Spm., om niveauet for 2009 i § 12-puljen videreføres, og om konsekvenserne for de berørte kommuner, til indenrigs- og socialministeren, og ministerens svar herpå
13	Spm. om, hvorfor ø-kommunerne får forhøjet deres tilskud på bekostning af særlig vanskeligt stillede kommuner, til indenrigs- og socialministeren, og ministerens svar herpå
14	Spm. om samlingen af tilskud til ø-kommuner betyder, at færgetrafiktilskuddet inkluderes i ordningen, til indenrigs- og socialministeren, og ministerens svar herpå
15	Spm. om konsekvensberegninger ved ændring af den særlige hovedstadsudligning, til indenrigs- og socialministeren, og ministerens svar herpå
16	Spm., om ministeren vil tage initiativ til at oprette/tilpasse tilskuddet til særlig vanskeligt stillede kommuner i en overgangsperiode frem til 2012, til indenrigs- og socialministeren, og ministerens svar herpå
17	Spm. om oversendelse af talepapir fra samrådspørgsmål A-D, til indenrigs- og socialministeren, og ministerens svar herpå
18	Spm. om kommentar til henvendelsen af 15/5-09 fra Svendborg Kommune, til indenrigs- og sundhedsministeren, og ministerens svar herpå
19	Spm. om, hvor mange kommuner og i givet fald hvilke der har været nødt til at genåbne budget 2009 som følge af de problemer med udligningen, som 40 kommuner har påpeget, til indenrigs- og socialministeren, og ministerens svar herpå
20	Spm. om i forlængelse af ministerens svar på spørgsmål 18 at præcisere kommune for kommune, hvilke af de 40 kommuner ministeren mener der er henholdsvis overkompenseret og underkompenseret, til indenrigs- og socialministeren, og ministerens svar herpå
21	Spm., om ministeren er enig eller uenig i den tidligere velfærdsministers tilkendegivelse om, at de 40 kommuners kritik af udligningsordningen på det sociale område »ikke er ensidige og misforståede«, til indenrigs- og socialministeren, og ministerens svar herpå
22	Spm. om, efter hvilke kriterier der vil blive givet midler fra den særlige pulje til vanskeligt stillede kommuner, til indenrigs- og socialministeren, og ministerens svar herpå

Spm.nr.	Titel
23	Spm. om, hvorledes ministeren løbende vil sikre en tilpasning af udligningssystemet indtil 2012, for at kommunernes udgiftsbehov i udligningen fortsat kan være dækkende for de faktiske forhold, til indenrigs- og socialministeren, og ministerens svar herpå
24	Spm., om ministeren mener, at forslaget og det nuværende udligningssystem bygger på et solidt fagligt grundlag, som 2012-forslaget skal gøre, til indenrigs- og socialministeren, og ministerens svar herpå
25	Spm. om, hvorfor regeringen har behov for oplysninger fra 3 regnskabsår for at foretage ændringer i det kommunale udligningssystem, når man eksempelvis tænker på, hvor kort tid regeringen mente den skulle bruge til at implementere en hel kommunalreform og et nyt udligningssystem, til indenrigs- og socialministeren, og ministerens svar herpå
26	Spm. om, hvad ministeren gør for at komme de kommuner til hjælp, der kommer alvorligt i klemme, ud over puljen til særlig vanskeligt stillede kommuner, til indenrigs- og socialministeren, og ministerens svar herpå

Oversigt over samrådsspørgsmål vedrørende L 189

Samråds- spm.nr.	Titel
A	Samrådssp., om ministeren synes, det er rimeligt, at en række udkantskommuner skal foretage yderligere beskæringer på kommunale kerneområder, til indenrigs- og socialministeren
B	Samrådssp., om ministeren synes, det er rimeligt, at en række kommuner skal foretage yderligere beskæringer på kommunale kerneområder, til indenrigs- og socialministeren
C	Samrådssp. om, hvad ministeren her og nu, eventuelt i forbindelse med kommuneforhandlingerne i maj/juni i år, vil gøre for at afhjælpe ovenævnte kommuners økonomiske problemer, til indenrigs- og socialministeren
D	Samrådssp. om, hvad ministeren i perioden frem til 2012 vil gøre for at få Finansieringsudvalget til at levere forslag, der retter op på skævhederne i tilskuds- og udligningssystemet, til indenrigs- og socialministeren