

Kurt Houlberg

Finansiering af kommunale opgaveændringer

Dansk praksis og erfaring med kompensation til kommune-
sektoren for statslige regelændringer



Publikationen *Finansiering af kommunale opgaveændringer – Dansk praksis og erfaring med kompensation til kommunesektoren for statslige regelændringer* kan downloades fra hjemmesiden www.akf.dk

AKF, Anvendt KommunalForskning
Købmagergade 22
1150 København K
Telefon: 43 33 34 00
Fax: 43 33 34 01
E-mail: akf@akf.dk

© 2011 AKF og forfatteren

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til AKF.

© Omslag: Phonowerk, Lars Degnbol

Forlag: AKF
ISBN: 978-87-7509-980-1
i:\08 sekretariat\forlaget\kho\5049\5049_finansiering_kommunale_reformer.docx
Juni 2011

AKF, Anvendt KommunalForskning

AKF's formål er at levere ny viden om væsentlige samfundsforhold. Hovedvægten ligger på forskning i velfærds- og myndighedsopgaver i kommuner og regioner. Det overordnede mål er at kvalificere beslutninger og praksis i det offentlige.

Kurt Houlberg

Finansiering af kommunale opgaveændringer

Dansk praksis og erfaring med kompensation til kommunesektoren for statslige regelændringer

Forord

Dette projekt om dansk praksis og erfaring med finansiering af kommunale opgaveændringer er finansieret af PricewaterhouseCoopers, Oslo.

Rapporten er i sin oprindelige form et underleverandørnotat til PricewaterhouseCoopers' undersøgelse for Kommunernes Sentralforbund i Norge af "Finansiering av statlig initierte reformer i kommunalforvaltningen". Men AKF ønsker med denne rapport at udgive notatet som selvstændig publikation, så projektets viden om finansiering af kommunale opgaveændringer i Danmark kan komme til et bredere publikums kendskab. I forlængelse af publiceringen er der på enkelte punkter sket en ajourføring i forhold til det oprindelige notat. Dette gælder fx omkring økonomiforhandlingerne i 2010. Rapporten er ifølge aftale med opdragsgiver skrevet med begrænset brug af referencer til videnskabelige publikationer og kilder.

Projektet er gennemført i perioden april – september 2010. AKF's publicering af rapporten har afventet PricewaterhouseCoopers' færdiggørelse af det samlede projekt og afrapportering til Kommunernes Sentralforbund.

Rapporten er udarbejdet af programchef Kurt Houlberg.

Kurt Houlberg

Juni 2011

Indhold

Sammenfatning	7
1 Indledning	8
2 Danske kommuners finansiering	10
3 Regnskabsprincipper	12
4 Procedurer for omkostningsberegninger, Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT), budgetsamarbejdet og budgetgarantien	13
4.1 Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT)	13
4.2 Budgetsamarbejdet	17
4.3 Budgetgarantien	19
5 Typer af omkostninger, der kan påløbe kommuner ved implementering af opgaveændringer	20
5.1 Omkostningselementer, hvor parterne som udgangspunkt har fælles forståelse	20
5.2 Omkostningselementer, hvor parterne som udgangspunkt har forskellig forståelse	25
6 Modeller for finansiering af kommunale opgaveændringer	28
7 Case: Reformen vedrørende pasningsgaranti	31
8 Tilskuds- og udligningssystemet	36
9 Konklusion og perspektivering	39
Litteratur	41
English Summary	42
Bilag 1. Bloktilskudsaktstykke juni 2009	43

Sammenfatning

Formålet med denne rapport er at beskrive dansk praksis og erfaring med finansiering af kommunale opgaveændringer. Rapporten redegør for en række aspekter i dansk forvaltningspraksis vedrørende finansiering af statsligt initierede regelændringer med betydning for kommunesektoren.

Datagrundlaget udgøres først og fremmest af skriftlige dokumenter, med særlig vægt på Finansministeriets Vejledning om Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT). Desuden indgår interviewdata fra interview med centrale økonomiforhandlingsaktører i staten og KL.

I rapporten redegøres for det første for procedurer for økonomisk kompensation til kommunerne, med hovedfokus på principperne i Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT).

For det andet redegøres for parternes forståelse af, hvilke typer omkostninger der kan påløbe kommuner i forbindelse med implementering af reformer.

For det tredje skitseres, hvilke modeller og hvilken praksis der er i Danmark for finansiering af kommunale opgaveændringer.

Afslutningsvis illustreres de danske principper gennem en nærmere redegørelse for finansiering af reformen om pasningsgaranti, og der redegøres nærmere for parternes forskellige forståelser af de merudgifter loven ville påføre kommunerne.

1 Indledning

Denne publikation beskriver dansk praksis og erfaring med finansiering af kommunale opgaveændringer. Notatet er et bilag til PricewaterhouseCoopers' undersøgelse for Kommunernes Sentralforbund af "Finansiering af statligt initierede reformer i kommunalforvaltningen".

Notatet indeholder redegørelse for en række aspekter i dansk forvaltningspraksis vedrørende finansiering af statsligt initierede reformer med betydning for kommunesektoren:

- § Procedurer for økonomisk kompensation til kommunerne
- § Forståelsen af, hvilke typer omkostninger der kan påløbe kommuner i forbindelse med implementering af reformer
- § Hvilke modeller og hvilken praksis er der for finansiering af kommunale opgaveændringer?
- § En case med nærmere redegørelse for finansiering af reformen om "pasningsgaranti".

Fokus i disse redegørelser er på den kommunale sektor som helhed, dvs. finansiering på makroniveau. Afslutningsvis diskuteres i summarisk form en række implikationer for finansieringen i de enkelte kommuner, dvs. på mikroniveau.

I rapporten bruges begreberne *opgaveændringer* og *reformer* synonymt som udtryk for statsligt initierede regelændringer med betydning for kommunesektoren. Uanset om der er tale om økonomisk set mindre regelændringer eller store omfattende reformer.

De primære datakilder er:

- § Finansministeriets Vejledning om Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT), Vejl. Nr. 63 af 09/10/2007, www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=105391.
- § Finansministeriet (2006): Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2007, København, Finansministeriet juni 2006.
- § Juul, Thorkild (2006): Håndbog i kommunernes og regionernes nye økonomi, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- § Pedersen, Niels Jørgen Mau (2007): Den offentlige sektor i flere niveauer, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- § Asplan Analyse (2006): Kostnadsberegning af reformer i kommunesektoren i Danmark og Sverige, arbejdsrapport, Oslo 5.7.2006 (blandt andet baseret på interview med Jens Gordon Clausen, Finansministeriet, og Ole Cordsen, KL).
- § Blom-Hansen, Jens (1998): Fuld behovsdækning! Skandinavisk børnepasningspolitik mod år 2000, Nordisk Administrativt Tidsskrift, Vol. 79 (3), 329-352.
- § Interview med afdelingschef Niels Jørgen Mau Pedersen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, den 27.04.2010.
- § Telefoninterview med chefkonsulent Bente Andreasen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, den 28.04.2010.
- § Interview med cheføkonom Jan Olsen, KL, den 19.05.2010.

§ Dokumenter fra DUT-forhandlinger 2005 om obligatorisk pasningsgaranti. Herunder det ”uenighedspapir”, der indgik som grundlag for trepartsforhandlingerne. Disse dokumenter, der er interne mellempartslige DUT-dokumenter, er ikke offentligt tilgængelige, men stillet til rådighed af Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

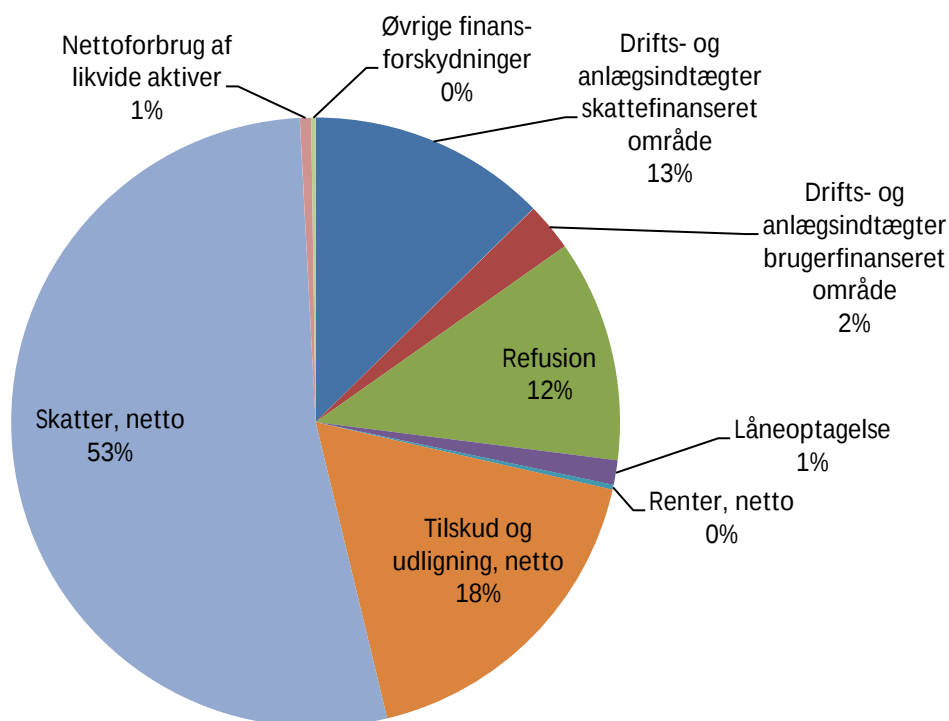
Disse kilder udgør datagrundlaget for notatet og inddrages på varierende vis i de enkelte afsnit. Af hensyn til læsevenligheden er der i notatet ikke brugt systematiske referencer til kilderne for de enkelte delafsnit og passager. For eksempel stammer mange af formuleringerne vedrørende Det Udvidede Totalbalanceprincip fra Finansministeriets DUT-Vejledning uden at det i hvert enkelt tilfælde er anført. Tilsvarende trækkes viden fra de øvrige kilder løbende ind i grundlaget for notatets redegørelser og analyser. De endelige udlægninger og fortolkninger er dog alene forfatterens ansvar.

2 Danske kommuners finansiering

Finansieringen af reformer i Danmark skal overordnet ses i lyset af kommunernes samlede finansiering, da mulige teoretiske finansieringsmodeller i forbindelse med kommunale opgaveændringer knytter sig til den overordnede finansieringsstruktur i kommunerne.

Siden kommunalreformen i 1970 har der i opgave- og byrdefordelingsreformer og statens økonomiske styring af kommunerne i bredere forstand været en gradvis bevægelse fra refusioner til generelle tilskud. Refusionernes andel af kommunernes finansiering er for eksempel faldet fra 33 procent i regnskab 1987 (Kommunernes Landsforening, Kommunalstatistik Årbog 2/88, tabel 8.1) til 12 procent i 2010 (jf. figur 2.1). Man kan sige, at tilskyndelsesprincippet, hvor staten ønsker at tilskynde kommunerne til en bestemt aktivitet, over årene har fået mindre vægt, mens ansvarlighedsprincippet, hvor det forvaltningsniveau, der har beslutningskompetence, også har finansieringsansvar, har fået større vægt. Mål- og rammestyring har parallelt hermed vundet stigende indpas i styringsrelationen mellem staten og kommunerne. Generelle tilskud, lokal prioritering og ansvarlighedsprincippets kobling mellem kompetence og ansvar antages at fremme hensynet til driftsøkonomisk ansvarlighed og muligheden for allokativ efficiens gennem tilpasning af skat/serviceforhold til lokale præferencer.

Figur 2.1 Kommunernes finansieringsstruktur budget 2010



Kilde: KL, Kommunalstatistiske meddelelser 2010, tabel 8.1.

Samlet bruttofinansieringsbehov er 76.093 kroner pr. indbygger.

Figur 2.1 viser finansieringsstrukturen for de danske kommuner i budget 2010. I 2010 udgør generelle tilskud og udligning for kommunerne under ét 18 procent af den samlede finansiering, mens refusioner udgør 12 procent og drifts- og anlægsindtægter i alt 15 procent. Disse tre finansieringskilder udgør de overordnede rammer for reguleringsmodeller i forbindelse med finansiering af kommunale mer- eller mindreudgifter i forbindelse med statslige reformer.

Den stigende vægt over årene på generelle tilskud bidrager til at sætte styringsmæssige rammer for finansiering af kommunale opgaveændringer, idet vægten på generelle tilskud har betydning for hensyn, procedurer og institutionelle rammer for omkostningsberegninger ved kommunale opgaveændringer.

DUT-princippet (jf. nedenfor) og DUT-forhandlinger udgør det institutionelle fundament for den statslige finansiering af kommunale opgaveændringer. DUT-vejledningen¹ ekspliciterer, at de økonomiske konsekvenser for kommunerne ved ændret udgifts- og opgavefordeling og ændret statsligt regelsæt skal ske gennem regulering af det generelle statstilskud (bloktilskuddet) til kommunerne.

Regulering af *bloktilskuddet* er herigennem den dominerende model for finansiering af kommunale opgaveændringer i Danmark. Dette udelukker ikke, at andre reformfinansieringsmodeller kan komme på tale, men det sætter rammerne for de overordnede procedurer og finansieringsmodelovervejelser for den samlede kommunale sektor (makroniveau), ligesom en finansiering gennem regulering af bloktilskuddet gennem de til enhver tid gældende kriterier i udligningsordningen har betydning for, hvordan finansieringen af reformer udmøntes i den enkelte kommune (mikroniveau). En del af bloktilskuddet fordeles efter 2007 til kommunerne efter indbyggertal, mens en anden del indgår i landsudligningen, og her fordeles til de enkelte kommuner efter de demografiske og socioøkonomiske udgiftsbehovskriterier i udligningsordningen (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2010). Den enkelte kommunes andel af en bloktilskudsregulering afhænger dermed af kommunens indbyggertal såvel som kommunens aktuelle score på de demografiske og socioøkonomiske udgiftsbehovskriterier.

¹ Finansministeriets Vejledning om Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT), Vejl. nr. 63 af 09/10/2007, www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=105391.

3 Regnskabsprincipper

Budget- og regnskabssystemet for danske kommuner indeholder aktuelt en blanding af to forskellige regnskabsprincipper:

- § Det udgiftsbaserede regnskab
- § Det omkostningsbaserede regnskab

I det udgiftsbaserede regnskab sondres mellem drift og anlæg, og anlægsudgifter udgiftsføres i det år, de afholdes. I driftsregnskabet indgår ikke kalkulatoriske renter og afskrivninger. Bygges fx en skole, konteres anlægsudgiften i det år, hvor udgiften falder, og anlægsudgiften som sådan påvirker ikke kommunens driftsresultat hverken i anlægsåret eller efterfølgende år.

I det omkostningsbaserede regnskab beregnes derimod årlige kalkulatoriske renter og afskrivninger på kapitalapparatet, hvorved anlægsudgiften "fordeles" på de år, anlægget forudsættes at bestå og derfor afskrives over. Renter og afskrivninger indregnes hermed i driftsresultatet i de enkelte regnskabsår. Udgifterne til anskaffelsen belaster således ikke alene regnskabet i anskaffelsesåret, men fordeles over brugstiden svarende til det årlige forbrug af anskaffelsen.

Fra og med 2004 har der været en gradvis overgang fra udgiftsbaserede til omkostningsbaserede principper i budget- og regnskabssystemet for danske kommuner. Der er sket en indfasning på flere og flere udgiftsområder, startende med de tekniske områder. En forudsætning for at kunne opstille en omkostningsbaseret resultatopgørelse er, at de fysiske aktiver er værdisat. Dette er ikke tidligere sket i danske kommuner, og processen med værdisætelse af fysiske aktiver løb frem til 2006, og fra 1.1.2007 var det for første gang obligatorisk for danske kommuner at opstille en åbningsbalance. Det udgiftsbaserede princip er dog samtidig fastholdt og indgår i dag parallelt med det omkostningsbaserede princip.

I forbindelse med regnskabsaflæggelsen er kravet i dag, at kommunernes årsregnskab både skal indeholde et udgiftsregnskab (med udgiftsbaseret regnskabsopgørelse) og et omkostningsregnskab (med omkostningsbaseret resultatopgørelse). Ved beregningen af afskrivninger i det omkostningsbaserede regnskab er det endvidere præciseret, at afskrivningerne foretages med udgangspunkt i den historiske kostpris og den lineære afskrivningsmetode.

Omkostningsprincippet er indtil videre *ikke* indført i kommunernes *budgetter*. Kommunernes budgetlægning og bevillinger er fortsat baseret på udgiftsprincippet. I forhold til spørgsmålet om finansiering af kommunale opgaveændringer betyder dette, at udgiftsprincippet har primat, da budgetsamarbejdet mellem stat og kommuner såvel som principperne for finansiel kompensation ved statsligt initierede reformer tager afsæt i kommunernes budgetter.

4 Procedurer for omkostningsberegninger, Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT), budgetsamarbejdet og budgetgarantien

Procedurerne for omkostningsberegninger ved kommunale opgaveændringer er tæt knyttet til Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT). DUT-forhandlingerne er et kerneelement i procedurerne og forhandlingerne i forbindelse med vurdering af de økonomiske konsekvenser for kommunerne ved kommunale opgaveændringer. Principperne og procedurerne i DUT præsenteres nedenfor. I forlængelse af dette præsenteres kortfattet principperne i *budgetsamarbejdet* og *budgetgarantien*, da disse sammen med DUT er en integreret del af samarbejdet mellem stat og kommuner. Det skal dog understreges, at budgetsamarbejdet og budgetgarantien formelt er adskilt fra DUT, og det er i DUT-regi, procedurer og forhandlinger om de økonomiske konsekvenser af reformer er forankret.

Det fremgår af Statsministeriets cirkulære om bemærkninger til lovforslag og andre regeringsforslag mv., at der i alle lovforslag, redegørelser og administrative forskrifter bør indgå vurderinger af de økonomiske konsekvenser for kommunerne:

Bemærkningerne bør endvidere indeholde en vurdering af forslagets økonomiske konsekvenser for såvel kommuner som amtskommuner. Der henvises i øvrigt til Finansministeriets vejledning om Det Udvidede Totalbalanceprincip (Cirkulære nr. 159 af 16.09.98).

Af Statsministeriets cirkulære fremgår ikke krav til vurderingens form og indhold, og heller ikke krav til økonomiske beregninger og omkostningselementer i disse. Bestemmelsen kan i lovforslag komme til udtryk i formuleringer, som ”det vurderes, at forslaget ikke får administrative eller økonomiske konsekvenser for kommuner og regioner”.

I Finansministeriets vejledning om Det Udvidede Totalbalanceprincip præciseres principperne i DUT nærmere (Finansministeriet 2007).

4.1 Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT)

Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT) blev indført ved lov i 1984 som en udvidelse af det Totalbalanceprincip, der havde været gældende siden kommunalreformen i begyndelsen af 1970'erne. Totalbalanceprincippet indebærer, at det statslige bloktilskud til kommunerne skal reguleres for kommunale merudgifter eller mindreudgifter som følge af ændringer i udgifts- og opgavefordelingen mellem staten, kommunerne og regionerne. Dette blev fra 1984 udvidet til også at omfatte kommunale merudgifter eller mindreudgifter som følge af ændringer i den bindende statslige regulering af kommunernes og regionernes virksomhed, og ordningen herefter benævnt Det Udvidede Totalbalanceprincip.

Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT) indebærer, at der ved ændring i udgifts- eller opgavefordelingen mellem staten, kommunerne og regionerne samt ved ændringer i den bindende statslige regulering af kommunernes og regionernes virksomhed skal ske en regulering af det generelle statstilskud (bloktilskuddet) til kommuner og regioner for de økonomiske konsekvenser heraf (DUT-vejledning 1.1).

DUT hviler på fire overordnede principper:

- § *Ansvarlighedsprincippet.* Det regeludstedende ministerium finansierer regelændringer inden for ministeriets egen ramme. Det pågældende ministeriums totalramme nedsættes/forhøjes svarende til reguleringen af bloktilskuddet.
- § *Symmetriprincippet.* Tilskuddet reguleres såvel ved regelændringer, der medfører merudgifter, som ved regelændringer, der medfører mindreudgifter. Tilsvarende sker regulering af tilskuddet både i tilfælde af, at regelændringen giver anledning til merindtægter eller mindreindtægter i kommunerne, bortset fra skatter.
- § *Realindholdsprincippet.* Det er ikke det formelle grundlag for en regelændring, men det reelle indhold, der er afgørende for, om den giver anledning til regulering af tilskuddet. Alle ændringer i den bindende regulering af kommuners virksomhed kan give anledning til en regulering af statstilskuddet, uanset om det formelle grundlag er love, bekendtgørelser, cirkulærer osv., eller reguleringen er baseret på henstillinger og vejledninger.
- § *Princippet om forudgående forhandlinger.* Forhandlinger om de kommunaløkonomiske konsekvenser af påtænkte regelændringer skal så vidt muligt finde sted mellem det regeludstedende ministerium, Finansministeriet, KL og/eller Danske Regioner, før lovforslag fremsættes og før bekendtgørelser, cirkulærer, henstillinger og vejledninger udsendes. Der kan i sagens natur være undtagelsestilfælde, hvor forhandling først vil kunne finde sted efter fremsættelsen, fx ved fremsættelse af private lovforslag.

Som udgangspunkt er det således det enkelte regeludstedende ministerium, der er ansvarlig for beregning og finansiering af de økonomiske konsekvenser for kommunerne ved reformer og regelændringer på ministeriets ressortområde.

Proceduren for de årlige DUT-forløb opsummeres summarisk nedenfor.

Oktober. Indledende DUT-koordinationsmøde

Senest 14 dage efter Folketingets åbning primo oktober afholdes et indledende DUT-koordinationsmøde mellem Finansministeriet, KL og Danske Regioner. De regeludstedende ministerier deltager ikke i dette indledende møde, men alene i de efterfølgende koordinationsmøder.

Grundlaget for det indledende DUT-koordinationsmøde er 1. udkast til "Lov- og cirkulæreprogram", dvs. regeringens samlede oversigt over lovforslag og øvrige regelændringer, der

påtænkes udstedt i det pågældende folketingsår. Lov- og cirkulæreprogrammet har forinden været tilsendt KL og Danske Regioner til kommentering.

Oktober-april. Bilaterale forhandlinger og koordinationsmøder

Det påhviler de enkelte regeludstedende ministerier at tage initiativ til bilateral forhandling med KL og Danske Regioner om de kommunal- og regionaløkonomiske konsekvenser af lovforslag og regelændringer i øvrigt. Forhandlingerne indledes ved, at udkast til lovforslag, bekendtgørelser, cirkulærer, vejledninger, henstillinger mv. med tilhørende økonomiske skøn og beregningsmæssige forudsætninger fremsendes til KL/Danske Regioner til høring. Oplysningerne om kommunal- og regionaløkonomiske konsekvenser i lovforslagsbemærkninger vil ofte være suppleret med tekniske beregningsforudsætninger (beregningsnotater mv.). Normalt vil de kommunale parter ikke være involveret i eller være bidragyder til fagministeriernes kommunaløkonomiske konsekvensberegninger, men vil i rollen som høringspart have mulighed for at lave egne beregninger og alternative scenarier. De kommunale parter kan i forbindelse med høringen fremsende ønske om supplerende materiale, data og beregninger til det regeludstedende ministerium inden for nærmere angivne frister.

Sideløbende med de bilaterale forhandlinger afholdes månedlige DUT-koordinationsmøder med deltagelse af Finansministeriet, KL, Danske Regioner og de regeludstedende ministerier på grundlag af det reviderede udkast til lov- og cirkulæreprogram samt statusnotater fra ministerierne. Koordinationsmøderne er endvidere basis for mere principielle drøftelser omkring indholdet i DUT-reglerne, omkostningsberegningsprincipper mv.

Den sædvanlige frist for afslutning af de bilaterale forhandlinger er ultimo april.

Marts-maj. Status og afsluttende forhandlinger

Hvis der ikke i de bilaterale forhandlinger kan skabes enighed, overgår sagen til trepartsforhandling mellem fagministeriet, KL og/eller Danske Regioner og Finansministeriet, eventuelt i regi af DUT-koordinationsmøderne. Finansministeriet ser i denne forbindelse sig selv som objektiv aktør og som facilitator for at nå frem til det mest korrekte kompensationsbeløb. Finansministeriet opfattes dog som den stærke part i trepartsforhandlingerne. Overordnet oplever KL Finansministeriet som en objektiv facilitator, der ud fra hensynet til den samlede offentlige økonomi søger det korrekte kompensationsbeløb. Finansministeriet har ifølge KL som udgangspunkt ingen interesse i, at kommunerne underkompenseres, idet underkompensation vil kunne vanskeliggøre udgiftsstyringen i kommunerne, være udgiftsdrivende og underminere mulighederne for styring af den samlede offentlige økonomi. Som grundlag for trepartsforhandlingerne udarbejder parterne et "uenighedspapir", der kort redegør for, hvori parternes uenighed består.

Ultimo marts gøres foreløbig status over forhandlingerne. Forhandlingerne fortsætter herefter frem til ultimo maj måned, hvor der gøres endelig status og træffes beslutning om sagers overgang til drøftelser mellem KL og/eller Danske Regioner og Finansministeriet på et afsluttende DUT-koordinationsmøde. Kan der heller ikke under disse forhandlinger opnås enighed, overgår sagen til politisk forhandling. Forhandlinger, der vil foregå i tilknytning til

budgetsamarbejdet (jf. nedenfor) om de overordnede rammer for kommunernes økonomi og finanspolitiske rolle.

Hvis der ved fremsættelse af lovforslag, bekendtgørelser og cirkulærer ikke er opnået enighed under forhandlingerne, anføres de(t) af staten opgjorte beløb, og der redegøres for bemærkninger hertil fra KL og/eller Danske Regioner. De regeludstedende ministerier er i disse tilfælde forpligtet til at orientere Finansministeriet, før lovforslaget fremsættes.

Er der uenighed eller usikkerhed om de økonomiske konsekvensberegninger, vil det mellem parterne kunne aftales, at der kan ske *efterregulering*, når regelændringen har haft virkning i en periode, og der er et mere sikkert grundlag for at vurdere de kommunaløkonomiske konsekvenser. Efterregulering forudsætter, at der er indgået aftale herom i forbindelse med DUT-forhandlingen, at der er udarbejdet et efterreguleringsnotat, der beskriver baggrund, tidspunkt og påtænkt beregningsgrundlag for efterreguleringen, samt at efterreguleringsnotatet er skriftligt godkendt af Finansministeriet. DUT-vejledningen ekspliciterer en tilstræbelse til alene at aftale efterregulering i sager, hvor reguleringsopgørelsen er usikker, og der er begrundet formodning om, at efterregulering kan ske på et mere solidt grundlag, samt at efterreguleringen forventes at være af væsentlig økonomisk betydning og vil kunne foretages uden væsentlige administrative meromkostninger.

Der foretages under DUT-princippet ikke regulering for regelændringer, hvis kommunaløkonomiske konsekvenser indgår i udmøntningen af budgetgarantien (jf. nedenfor).

Beregninger af kommunaløkonomiske konsekvenser af regelændringer vil – forud for regelvedtagelsen – i sagens natur ofte være baseret på en række præmisser, skøn og antagelser om, hvordan regelændringen vil påvirke de faktiske udgifter og indtægter i kommunerne. I praksis vil parterne kunne have forskellige opfattelser og præmisser og er ikke nødvendigvis enige om omkostningsberegningerne. Igennem DUT-institutionens historie har der dog udviklet sig en respekt- og forhandlingskultur, hvor parterne ifølge vore informanter, som oftest, når til enighed, eventuelt som resultat af kompromis.

Dette gælder ikke mindst i forbindelse med det store reformkompleks knyttet til kommunalreformen i Danmark 1.1.2007. Byrde- og opgavefordelingsreform, inddelingsreform, udligningsreform, finansieringsreform mv. med nedlæggelse af amterne, kommunesammenlægninger, opgaveflytninger, ny udligningsordning etc. har omfangsmæssigt haft historiske dimensioner. Ambitionen var ikke desto mindre at håndtere de finansieringsmæssige konsekvenser af kommunalreformen inden for rammerne af DUT. I bloktilskudsaktstykket for 2006 forekommer ”korrektur for opgave- og finansieringsreform” således parallelt med reguleringer som følge af lov- og cirkulæreprogrammet i øvrigt. I praksis har DUT-forhandlingerne i kraft af mange komplekse sammenhænge og usikkerheder nødvendigvis været funderet på et utal af antagelser og fordret en fælles vilje til at finde løsninger og kompromisser. Parterne er enige om, at processen kun har kunnet gennemføres ved stor fleksibilitet og velvillighed fra alle parter. Der blev ”klippet en hæl her og hugget en tå der”, ligesom der har været en fælles forståelse af, at man ikke efterfølgende kunne komme løbende med den ene ”småting efter den anden”. Kommunerne er fx ikke blevet kompenseret for de sammenlægningsomkostninger, der har været i forbindelse med sammenlægninger af kommuner, it-systemer mv. Omvendt er der ikke reduktion i bloktilskuddet som følge af den besparelse

på ca. 350 mio. kroner som følger af, at der efter kommunalreformen er færre kommunalpolitikere end før reformen.

4.2 Budgetsamarbejdet

Budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne har til formål at samordne den økonomiske udvikling i kommunerne med regeringens økonomiske politik. Budgetsamarbejdet er ikke forankret i lov, men har udviklet sig som en institutionaliseret kooperativ styringsmekanisme fra først i 1970'erne.

Når budgetsamarbejdet i sig selv ikke er forankret i lov, implicerer dette ikke, at budgetsamarbejdet foregår i et lovgivningsmæssigt vakuum. Forhandlingerne er omgivet af en lovgivningsmæssig ramme og et statsligt potentiale for at kunne knytte lovgivning til en række elementer i budgetsamarbejdet. Fx er der til økonomiaftalen for 2011 knyttet lovgivning om betinget bloktilskud², der indebærer, at bloktilskuddet nedsættes med op til 3 mia. kroner, hvis ikke kommunerne i budgetter og regnskaber for 2011 holder sig inden for den aftalte udgiftsramme.

Budgetsamarbejdet påbegyndes sædvanligvis i starten af kalenderåret på embedsmandsniveau med udarbejdelse af teknisk forberedelse af det økonomiske grundlag og prognoser for kommunernes økonomi i det kommende år. Tidligt i maj mødes parterne på chefniveau og bliver enige om principper og temaer for de kommende politiske forhandlinger.

De politiske forhandlinger føres sædvanligvis fra midten af maj til midten af juni parallelt med møder på embedsmands- og chefniveau. Medio juni afsluttes forhandlingerne sædvanligvis i tredje møderunde, og finansministeren fremlægger i sidste halvdel af juni aftalen for Folketingets Finansudvalg med henblik på, at Indenrigsministeriet senest 1. juli som foreskrevet i Udligningsloven kan udmelde næste års tilskud til kommunerne.

Aftalerne mellem parterne har to afgørende karakteristika. For det første er de generelle og gælder for kommunerne og regionerne under ét. Enkelte kommuner kan overskride den aftalte udgifts- og skatteudskrivningsramme, hvis blot andre kommuner laver tilsvarende modsatrettede ændringer. Dette giver principielt enkeltkommuner mulighed for at prioritere udgifter og skatter i forhold til lokale behov under hensyntagen til den samlede aftalte ramme. For det andet er aftalerne frivillige, hvilket betyder, at kommuner og regioner ikke er lovmæssigt forpligtet til at overholde dem.

Aftalesystemet er dog baseret på parternes forståelse af, at aftalerne overholdes. Overholder kommunerne ikke aftalerne, kan det udløse sanktioner. Det kan for eksempel ske ved, at regeringen søger Folketingets tilslutning til gennemførelse af sin politik eller på anden vis søger at neutralisere en manglende aftaleoverholdelse fra kommunernes side. Sanktioner vil kunne komme på tale både i forhold til overensstemmelsen mellem det aftalte og kommunernes budgetterede skatte- og udgiftspolitik og overensstemmelsen mellem de budgetterede udgifter og de faktiske udgifter, når regnskaberne foreligger. Den statslige styring af kommunernes økonomi i 2006 – året før kommunalreformen i 2007 – indebar således en trussel om,

² LOV nr. 710 af 25/06/2010: Lov om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner.

at budgetoverskridelser ville kunne blive modregnet i de enkelte kommuners generelle tilskud. Tilsvarende indgår der som tidligere nævnt i økonomiaftalen for 2011 et betinget bloktilskud, der kun udløses, hvis kommunerne i både budgetter og regnskaber overholder aftalen.

Budgetsamarbejdet berører som udgangspunkt *ikke* de kommunaløkonomiske konsekvenser af reformer og ændret statslig regulering, men de overordnede rammer for kommunernes økonomi og finanspolitiske rolle. I forhold til problemstillingen omkring finansiering af kommunale opgaveændringer er budgetsamarbejdet dermed ikke direkte relevant, men indirekte relevant i den udstrækning en eventuel uenighed om fx principper i DUT-regler vil kunne gøres til genstand for politiske drøftelser og af parterne drages ind i forhandlingerne om kommunernes samlede økonomi. Meget omfattende og komplekse regelændringer med usikkerhed om merudgifternes faktiske størrelse og udvikling vil også kunne blive inddraget i budgetsamarbejdet.

Formelt er DUT-forhandlingerne adskilt fra budgetsamarbejdet, men der er den sammenhæng, at de samme aktører er inddraget, og der ikke mindst i forbindelse med spørgsmålet om efterreguleringer³ kan være en nær sammenhæng mellem DUT-forhandlingerne og økonomiforhandlingerne under budgetsamarbejdet. Dette gælder fx i forbindelse med kommunalreformskomplekset, hvor det efter kommunernes overtagelse af opgaver på det specialiserede socialområde viste sig, at amternes udgifter på det specialiserede socialområde blev større end forudsat i den oprindelige DUT-kompensation, og kommunerne i medfør af budgetsamarbejdet kompenseres for yderligere 950 mio. kroner.

Forhandlingerne i budgetsamarbejdet har hidtil været etårige. Op til økonomiforhandlingerne for 2011 lagde regeringen i maj 2010 dog op til en treårig tidshorizont for kommunernes økonomi, der indebærer, at kommunerne i 2012 og 2013 samlet skulle reducere udgifterne med 4 mia. kroner. Regeringens udmelding kan have påvirket forhandlingsklimaet i drøftelserne om kommunernes økonomi 2011, men den endelige aftale om kommunernes økonomi for 2011 endte i lighed med tidligere år med at være en etårig aftale. Dermed er det fortsat et åbent spørgsmål, om der i Danmark er bevægelse i retning af et fremtidigt aftalegrundlag med flerårigt fokus⁴.

³ Efterregulering er principielt en del af den samlede DUT-aftale og forudsætter, at der er indgået aftale herom i forbindelse med DUT-forhandlingen (jf. side 16). En eventuel efterregulering vil imidlertid medføre ændringer i statstilskuddet – og dermed i kommunernes økonomiske situation – som ikke modsvares af nye regler eller opgaver i det *pågældende* år og vil derfor kunne indgå i forhandlingerne i budgetsamarbejdet om rammerne for kommunernes overordnede økonomi.

⁴ Efter rapportens udfærdigelse har den danske regering i april 2011 fremlagt forslag til nye principper for udgiftsstyring, der blandt andet indebærer 4-årige udgiftslofter for henholdsvis stat, regioner og kommuner. De politiske forhandlinger om dette er ved rapportens færdiggørelse endnu ikke afsluttet.

4.3 Budgetgarantien

Budgetgarantien blev indført ved lov i 1991 og har til formål at kompensere kommunerne for ændringer i konjunkturafhængige udgifter samt udgifter til førtidspension. Garantien sikrer, at de kommunale budgetter under ét ikke påvirkes af udgiftsændringer på følgende områder:

- § Kontanthjælp og orlovsydelse til kontanthjælpsmodtagere
- § Revalidering
- § Kommunal aktivering
- § Ledighedsydelse
- § Erhvervsgrunduddannelse
- § Førtidspension
- § Danskundervisning af udlændinge
- § Introduktionsydelse og aktivering af udlændinge

Kommunesektoren under ét kompenseres i medfør af budgetgarantien for konjunkturafhængige ændringer i de kommunale nettoudgifter på de berørte områder. Processen omkring budgetgarantien koordineres af Indenrigs- og Sundhedsministeriet i samarbejde med Finansministeriet.

Budgetgarantien er adskilt fra DUT-princippet og er som udgangspunkt ikke relevant i forhold til problemstillingen omkring finansiering af kommunale opgaveændringer. Budgetgarantien kompenserer kommunerne for udgiftsændringer som følge af konjunkturændringer, ikke for mer- og mindreudgifter som følge af reformer og ændret statslig regulering. Sidstnævnte henhører til DUT-forhandlingerne.

Ved eventuelle udgiftsmæssige konsekvenser af regelændringer på de budgetgaranterede områder gælder samme principper som ved regelændringer omfattet af DUT-princippet.

5 Typer af omkostninger, der kan påløbe kommuner ved implementering af opgaveændringer

I DUT-vejledningen ekspliceres ikke i detaljer, hvilke konkrete omkostninger der skal indgå i beregningen af mer- og mindreudgifter ved kommunale opgaveændringer, ligesom der ikke fremgår konkrete principper for omkostningskalkulationer. Den konkrete afgrænsning af, hvilke omkostninger der skal medregnes, vil bero på det regeludstedende ministeriums fortolkning og efterfølgende forhandling inden for rammerne af principperne i DUT-vejledningen, parternes forståelse, og den præcedens der har udviklet sig over årene.

DUT-vejledningen opererer ikke med forskellige omkostningstyper, men berører inden for rammerne af det overordnede princip om ”faktiske udgifter” en række omkostningselementer, som parterne gennem DUT-forhandlingerne har udviklet en fælles eller forskellig forståelse af.

På KL og Danske Regioners foranledning indeholder DUT-vejledningen en passus om, at statslige udmeldinger i forbindelse med rapporter og redegørelser samt udtalelser til pressen kan påvirke borgernes *forventninger* til den kommunale opgaveløsning, og som i tilfælde hvor der er indbygget en forventning til et højere generelt udgiftsniveau end det eksisterende, kan virke udgiftsdrivende. KL og Danske Regioner kan i så fald rejse dette som en DUT-sag over for det relevante ressortministerium med det formål enten at nå en fælles forståelse af det tilsigtede udgiftsniveau eller at sikre finansiering til de afledte merudgifter.

5.1 Omkostningselementer, hvor parterne som udgangspunkt har fælles forståelse

Faktiske udgifter

DUT-vejledningens overordnede omkostningsprincip er, at reguleringsbeløbene skal være baseret på de faktiske udgifter.

Det er de faktiske kommunale og regionale mer- eller mindreudgifter, der indgår i beregningen af reguleringen af tilskuddet (DUT-vejledning afsnit 2.1).

Ved ændringer efter totalbalanceprincippet, dvs. ved ændret *opgavefordeling* mellem staten, kommunerne og regionerne, opgøres DUT-kompensationen som hovedregel på basis af de seneste foreliggende regnskaber og budgetter for den afgivende myndighed og med udgangspunkt i den afgivende myndigheds udgiftsniveau året før ændringen. I praksis kan detaljeringniveauet i den autoriserede kontoplan og variationer i organisationernes konteringspraksis betyde, at det ikke i alle tilfælde er muligt præcist at opgøre den afgivende myndigheds faktiske udgifter. I forbindelse med kommunalreformen er der fx i flere omgange foretaget efterregulering vedrørende de opgaver, som kommunerne overtog fra amterne på det

specialiserede socialområde (specialundervisning, handicappede, anbringelser af udsatte børn og unge) med henvisning til, at udgifterne har vist sig at være større end forudsat. I såvel den initiale DUT-kompensation som eventuelle efterreguleringer vil der dermed kunne indgå et skøns- og forhandlingselement.

I tilfælde af nye opgaver kan fx eventuelle officielle, statistiske oplysninger og resultater af andre undersøgelser inddrages i det omfang, de kan belyse de økonomiske konsekvenser i de konkrete tilfælde. Det præciseres i denne forbindelse, at der i beregningsgrundlaget indgår de elementer, der bedst afspejler den konkrete sag, og at reguleringen opgøres ud fra virkningen det første år, hvor ordningen er i kraft, medmindre der forventes en udvikling i udgifterne, så reguleringsbeløbene vil variere. Dette drøftes i forbindelse med forhandlingerne om reguleringen.

I DUT-vejledningen indgår en over årene udviklet fælles forståelse af en række omkostnings-elementer og -forhold:

- § Den direkte lønudgift (timenormen)
- § Indirekte udgifter (overhead)
- § Administrative konsekvenser
- § Ændrede regler for skatter og afgifter
- § Demografiske, teknologiske, overenskomstmæssige og holdningsmæssige ændringer samt effektivisering ved digitaliseringsprojekter
- § Brugerbetalingsordninger

Direkte lønudgift

Fastlæggelse af den direkte lønudgift til en enkelt velafgrænset opgave indebærer i henhold til DUT-vejledningen sædvanligvis en opgørelse af 1) det samlede tidsforbrug til løsning af den pågældende opgave, 2) antallet af effektive arbejdstimer, et årsværk kan præstere og 3) lønudgiften til et årsværk.

Princippet om de faktiske udgifter understreges, og der opstilles konkrete retningslinjer for håndtering af ferie, helligdage, sygdom, barsel mv. Herunder at sygdom og barsel, som den kommunale arbejdsgiver betaler for, skal fratrækkes timenormen, mens lønudgifter, som arbejdsgiveren får syge- og barselsdagpengerefusion for, ikke fratrækkes.

Indirekte udgifter

De indirekte udgifter (overhead) er udgifter, der ikke direkte kan henføres til udførelsen af den konkrete opgave. Det kan fx være udgifter til ejendomsdrift, kontorhold, it og kontorarbejdspladser. DUT-vejledningen præciserer, at overheadudgifterne skal opgøres, så de i videst muligt omfang afspejler de faktiske udgifter, og at det i hver enkelt sag må bedømmes, hvilke udgiftselementer der skal inddrages i omkostningsberegningen.

Administrative konsekvenser

Indførelse eller bortfald af nye administrative opgaver eller administrative regelændringer, der gennemføres med henblik på at ændre eksisterende administrative rutiner, er som ud-

gangspunkt omfattet af DUT. Dette har fx været tilfældet i forbindelse med overflytning af skatteopgaven fra kommunerne til staten i 2005 og kommunernes overtagelse af ansvaret for forsikrede ledige fra staten pr. 1. august 2009.

Der reguleres som udgangspunkt for administrative mer- og mindreudgifter ved indførelse og ophævelse af brugerbetalingsordninger samt i forbindelse med statslige tilskudsordninger, der administreres af kommuner og regioner.

Afledte administrative konsekvenser af ændringer, hvor hovedformålet ikke er ændring af administrative procedurer, er derimod som hovedregel ikke omfattet af DUT. Dette gælder fx administrative belastninger eller lettelser som følge af ændrede regler for beregning af sociale ydelser. Der kan dog være tilfælde, hvor de administrative følger vurderes at være af en sådan størrelse, at der bør ske kompensation.

Med henblik på at tilvejebringe mere systematisk viden om de administrative konsekvenser for kommunerne af ny statslig regulering er der efter kommunalreformen i 2007 gennemført en række såkaldte VAKKS-undersøgelser.

VAKKS

VAKKS står for Vurdering af Administrative Konsekvenser for Kommunerne ved ny Statslig regulering. VAKKS gennemføres af det kommunale og regionale evalueringsinstitut, KREVI, på foranledning af Styregruppen for Tværoffentligt Samarbejde (STS), der blev nedsat i forbindelse med økonomaftalen for 2006 og har repræsentanter for staten, KL og Danske Regioner. VAKKS danner ikke grundlag for DUT-opgørelser, men vil fx kunne bruges i tilfælde, hvor parterne er uenige om de administrative konsekvenser af ny statslig regulering. Intentionen er, at VAKKS for de af parterne udvalgte lovgivninger gennemføres forud for lovgivningens vedtagelse og implementering.

En VAKKS afdækker, hvilken betydning kommende lovgivning og bekendtgørelser ventes at få for kommunernes administration og selvstyre. VAKKS laves som hovedregel inden den pågældende lovgivning vedtages og implementeres, så det lovansvarlige ministerium kan nå at anvende undersøgelsens resultater, inden lovforslaget fremsættes i Folketinget. Administration defineres i VAKKS-manualen som "de proceduremæssige, it-mæssige, personalemæssige og organisatoriske tilpasninger og aktiviteter, som det er nødvendigt for kommunerne at implementere for at kunne efterleve reguleringen". Både interne og eksterne administrative omkostninger er omfattet og opgøres i henholdsvis timer og kroner.

VAKKS vurderer de årlige administrative konsekvenser såvel i omstillings-/implementeringsfasen som i den efterfølgende driftsfase, men bygger i sagens natur på et hypotetisk spørgsmål om, hvordan de administrative konsekvenser ville være, hvis det undersøgte lovforslag blev vedtaget. Den datamæssige kerne i en VAKKS udgøres af interview med lovanvarlig og kommunale videnspersoner. VAKKS-undersøgelser har ikke DUT-mæssige implikationer og medfører ingen bindende forpligtelser for det lovgivende ministerium, men kan bruges af ministeriet i det videre lovforberedende arbejde og vil naturligvis af parterne kunne inddrages i DUT-forhandlingerne. Det er informanternes vurdering, at resultaterne af VAKKS-undersøgelser indgår med vægt i fagministeriernes lovforberedende arbejde, men at den største betydning ikke er knyttet til de færdige VAKKS-analyser, men til *eksistensen* af

VAKKS, dvs. muligheden for, at der *kan* iværksættes en VAKKS. Vurderingen er, at diskussioner om VAKKS eller ej påvirker processer og lovgivning og på denne måde har disciplinerende funktion i forhold til de lovudstedende ministerier samt i magtbalancen mellem Finansministeriet og fagministerierne styrker Finansministeriet og dermed de finansministerielle hensyn til den overordnede styring.

KREVI har fra 2007 til 2010 lavet VAKKS-undersøgelser for lovforslag på følgende områder:

- § Barnets Reform
- § Frit valg af hjælpemidler og boligindretning
- § Udvidet behandlingsret
- § Ny organisering af affaldssektoren
- § Kontinuitet i anbringelsen af børn og unge
- § Samordning af elevplaner mv.
- § Konsekvenser af en udvidet patientsikkerhedsordning
- § Kommunale kvalitetskontrakter
- § Fast kontaktperson i hjemmeplejen
- § Dagtilbudsloven
- § Konkurrencepakken
- § Kvalitetsrapportbekendtgørelsen
- § Plejehjemstilsynsloven

Til illustration af mulige forskelle i vurderingen af administrative konsekvenser ved ny lovgivning kan nævnes, at det i bemærkningerne til bekendtgørelsen om kvalitetsrapporter i folkeskolen vurderes, at bekendtgørelsen ikke vil have administrative konsekvenser for kommunerne, mens vurderingen i en efterfølgende VAKKS-undersøgelse⁵ er, at de administrative konsekvenser vil udgøre 1,3 årsværk i en gennemsnitskommune i omstillingsfasen og 1,2 årsværk i efterfølgende år.

Efteruddannelse og kompetenceudvikling

En særlig administrativ konsekvens kan være efteruddannelse og kompetenceudvikling af personalet, såvel med henblik på at sikre videnskompetencer i forhold til indhold og intention i regelændringer som oparbejdelse af de it-mæssige, videnskabsmæssige og organisatoriske kompetencer til implementering af de nye bestemmelser. Som udgangspunkt betragtes efteruddannelse og kompetenceudvikling som en løbende og integreret del af personaleudviklingen og DUT-kompenseres dermed som udgangspunkt ikke. Fx blev der i forbindelse med dagtilbudslovens bestemmelser om pædagogiske læreplaner afsat centrale midler til efteruddannelse af dagtilbudspersonalet med henblik på, at ansatte skulle erhverve kompetencer til at arbejde med og evaluere pædagogiske læreplaner. Disse midler indgik ikke som en del af DUT-kompensationen.

⁵ KREVI var ikke etableret på tidspunktet for vedtagelse af bekendtgørelsen om kvalitetsrapporter i folkeskolen, og VAKKS er i dette tilfælde først gennemført efter vedtagelse af bekendtgørelsen.

Ændrede regler for skatter og afgifter

DUT-princippet omfatter som udgangspunkt ikke ændrede regler for kommunal beskatning af indkomst, grundværdier mv. Ej heller generelle afgifts- og momsændringer, hvis disse ikke giver anledning til forskydninger mellem offentlige kasser.

Der sker dog regulering, hvis ydelser ændrer skattepligtig status, fx hvis en regelændring forskyder antallet af skattepligtige ydelsesmodtagere til eller fra ikke skattepligtige ydelser, eller en regelændring ændrer en ydelses skattepligtige forhold. Det sidste var fx tilfældet i forbindelse med Førtidspensionsreformen i 2003, som indebar stigende skatteindtægter for kommuner og amter som følge af, at visse ydelser blev gjort skattepligtige. Dette medførte en tilsvarende reduktion i bloktilskuddet.

Der vil endvidere kunne ske regulering, hvis ændrede regler for beskatning af varer, tjenesteydelser, fast ejendom eller lønsum retter sig mod og væsentligt påvirker kommuner og regioners udgifter, ligesom der vil kunne blive tale om regulering ved ændringer i reglerne for betaling af skat mellem stat, kommuner og regioner.

Demografiske, teknologiske, overenskomstmæssige og holdningsmæssige ændringer samt effektivisering ved digitaliseringsprojekter

Merudgifter eller besparelser som følge af demografiske forskydninger, den teknologiske udvikling eller ændringer i holdninger og normer mv. indgår ikke i reguleringsområdet. Det samme gælder merudgifter eller mindreudgifter som følge af ændringer i overenskomster.

Fra og med aftalen om kommunernes økonomi for 2007 er endvidere aftalt principper for håndtering af effektiviseringsgevinster ved digitaliseringsprojekter, der indebærer, at effekten af digitaliseringsprojekter kun undtagelsesvis er omfattet af regulering af bloktilskuddet. Undtagelsen gælder, hvis følgende tre kriterier er opfyldt:

- § Sagen omfatter lovgivning, som direkte fører til mindreudgifter i kommunerne, dvs. der er en tæt sammenhæng mellem det konkrete initiativ og den mulige effektiviseringsgevinst i kommunerne.
- § Der kan på reguleringstidspunktet foreligge en realistisk vurdering af udgifterne og det samlede effektiviseringspotentiale.
- § Besparelspotentialet kan realiseres i praksis.

Brugerbetalingsordninger

Mer- eller mindreprovenu i forbindelse med nye eller ændrede brugerbetalingsordninger på de kommunale serviceområder deles som udgangspunkt mellem staten og kommunerne henholdsvis regionerne. Provenuandelen fastsættes efter konkret forhandling i hvert enkelt tilfælde, blandt andet under hensyntagen til, om de nye initiativer er foreslået eller aktivt initieret fra kommunal side.

Reduceret regulering ved kommunalt og regionalt initiativ

For at opretholde et fælles incitament til samfundsmæssigt hensigtsmæssige regelændringer indgår der i DUT-principperne, at der – hvis der fra kommunal side er givet aktiv støtte til

gennemførelsen af regelændringer – kan indgås aftale om, at der ikke skal ske fuld regulering af kommunale mer- og mindreudgifter.

5.2 Omkostningselementer, hvor parterne som udgangspunkt har forskellig forståelse

Ifølge DUT-vejledning og informanter er der blandt parterne forskellige opfattelser af, om og i hvilket omfang visse omkostningselementer skal indgå i kompensationen for kommunale mer- og mindreudgifter.

Det drejer sig overordnet om følgende omkostningselementer:

- § Frivillige udgifter
- § Arbejdsgiverafgifter
- § Likviditetsforskydninger
- § Anlægsudgifter, udbudsinducerede efterspørgselseffekter og ændringer i markedspriser

Frivillige udgifter

Parterne har en fælles forståelse af, at udgifter, som kommunerne frivilligt afholder, ikke er omfattet af DUT-princippet, idet der ikke er tale om bindende statslig regulering. Det gælder fx forsøgsordninger som frikommuneforsøg.

Der er blandt parterne forskellige opfattelser af, hvordan kompensationen skal beregnes, hvis opgaver, som kommuner frivilligt har påtaget sig, på et tidspunkt bliver lovregulerede. Her har staten fortolket DUT-reglerne sådan, at kommunerne alene skal kompenseres for merudgifter, som regelændringen påfører kommunerne *ud over* de frivilligt afholdte udgifter. Den statslige tolkning bygger på det argument, at det kun er de faktiske mer- eller mindreudgifter, der skal kompenseres for. Ved nedsættelse af den maksimale forældrebetalingsandel i daginstitutioner fra 32 til 30 procent i 1993 blev kommunerne fx kompenseret over bloktilskuddet. Men en række kommuner havde allerede frivilligt nedsat forældrebetalingen til 30 procent, og denne frivillige nedsættelse blev fratrasket bloktilskudsopreguleringen. Ved indførelse af obligatoriske madordninger i daginstitutioner i 2009 indebar statens tolkning tilsvarende, at allerede afholdte udgifter i kommuner, der frivilligt havde indført madordninger, ikke var omfattet af kompensationen. Se også casen med indførelse af landsækkende pasningsgaranti side 31.

Arbejdsgiverafgifter

Regulering af tilskuddene i forbindelse med indførelse og ændring af arbejdsgiverafgifter beror på en konkret stillingtagen i det enkelte tilfælde. Staten har her i en række tilfælde tolket DUT-reglerne således, at der alene skal gives kompensation i tilfælde, hvor regelændringerne er rettet specielt mod de kommunale arbejdsgivere, men ikke hvis reguleringen påvirker kommunale og private arbejdsgivere på samme måde. Mer- eller mindreudgifter, der påvirker kommuner via rollen som arbejdsgiver, er som udgangspunkt omfattet af DUT-princippet. Fx blev bloktilskuddet reduceret i 2005 som følge af en ændring i skattelovgivningen, der inde-

bar mindre udgifter til udsendelse af oplysningssedler til blandt andet kommunens egne ansatte.

Likviditetsforskydninger

Renteindtægter og -udgifter i forbindelse med likviditetsforskydninger som følge af ændrede betalingsterminer ved afregninger mellem staten, kommuner og regioner er efter den statslige fortolkning af DUT-reglerne ikke omfattet af regulering. Staten har dog i konkrete tilfælde efter forhandling ydet kompensation for kommunernes rentetab ved likviditetsforskydninger i tilfælde, hvor disse har været af en vis størrelse. For eksempel blev der i 1997 ydet kompensation i forbindelse med fremrykning af indbetalingstidspunktet for A-skat og arbejdsmarkedsbidrag.

Anlægsudgifter, udbudsinducerede efterspørgselseffekter og ændringer i markedspriser

De afvigende forståelser af frivillige udgifter, arbejdsgiverudgifter og likviditetsforskydninger er alle nævnt i DUT-vejledningen. Herudover peger interview- og presseoplysninger på, at der kan være forskellige forståelser af håndteringen af anlægsudgifter, eventuelle udbudsinducerede efterspørgselseffekter og ændringer i markedspriserne, der potentielt kan henføres til de statslige regelændringer.

Kommunernes budgetlægning er baseret på udgiftsprincippet (jf. afsnit 3 Regnskabsprincipper), og grundprincippet i DUT er kompensation for de faktiske mer- eller mindreudgifter. I forlængelse heraf er det som udgangspunkt statens tolkning, at kommunerne ikke skal DUT-kompenseres for egentlige anlægsudgifter i forbindelse med statslige regelændringer, men at eventuelle anlægsudgifter vil kunne føre til ændret låneadgang. Reformafledte bygningsrelaterede udgifter vil kunne indgå i DUT-kompensationen som indirekte omkostninger i form af et kapitaltillæg, der skal dække skønnede merudgifter til ejendomsrelaterede udgifter som husleje og vedligeholdelse som følge af reformen (jf. casen med pasningsgaranti side 31).

Det er kommunernes opfattelse at ændrede statslige regler i en række tilfælde medvirker til at øge borgernes efterspørgsel efter kommunal service og ydelser. Enten direkte i kraft af ændrede rettigheder og/eller som følge af at et øget kommunalt udbud i sig skaber en øget efterspørgsel. Staten deler ikke nødvendigvis kommunernes opfattelse af eksistens og omfang af en eventuel efterspørgselseffekt af regelændringer, og staten har som udgangspunkt det synspunkt, at det er kommunernes merudgifter ved regelændringens ikrafttræden, der danner grundlag for beregning af DUT-kompensationen. I forbindelse med indførelsen af pasningsgarantien pr. 1. januar 2005 har det fx været kommunernes opfattelse, at eksistensen af pasningsgarantien ville medføre en udbudsinduceret stigning i efterspørgslen, at pasningsgarantien i sig selv ville betyde, at flere borgere oplever behov for børnepasning. Tilsvarende har det været kommunernes opfattelse, at nedsættelsen af forældrebetalingen fra 33 til 25 procent for de 0-2-årige pr. 1. januar 2006 ville kunne inducere en øget efterspørgsel. Her har det omvendt været statens tolkning, at det er de faktiske merudgifter til børnepasning på tidspunktet for regelændringens ikrafttræden, kommunerne skal kompenseres for (jf. casen med pasningsgaranti side 31).

Der har efter kommunalreformen i 2007 i kommunerne været stærkt stigende udgifter på det specialiserede socialområde (specialundervisning, voksenhandicappede, anbringelser af børn og unge), blandt andet i kraft af stigende takster på specialinstitutionerne. Kommunerne har som tidligere nævnt fået en efterregulering, idet der har været enighed blandt parterne om, at opgaven har været større end oprindeligt forudsat. Fra kommunal side er endvidere blevet fremført det synspunkt, at dele af takststigningerne kan hænge sammen med, at den ændrede styring, koordinering og kapacitetsudnyttelse på området efter reformen kan have haft en takstforøgende effekt⁶. Det er her som udgangspunkt statens tolkning, at ændrede markedspriser efter reformen ikke er omfattet af DUT-princippet, men indgår som en del af den almindelige korrektion af bloktilskuddet som følge af pris- og lønudviklingen.

⁶ På det specialiserede socialområde er fx indført et princip om omkostningsbaserede takster, der bl.a. indebærer, at en institutions underskud i et år (fx pga. ledige pladser) skal indregnes i taksterne senest to år efter underskuddet, jf. desuden KL, Danske Regioner, Socialministeriet og Finansministeriet (2010): Analyse af takstudviklingen og incitamentsstruktur på det specialiserede socialområde, juni 2010.

6 Modeller for finansiering af kommunale opgaveændringer

Som redegjort ovenfor er det som udgangspunkt gennem DUT, der sker kompensation for mer- eller mindreudgifter i forbindelse med gennemførelse af reformer. I henhold til DUT er regulering af *bloktilskuddet* dermed modellen for finansiering af kommunale opgaveændringer.

En række andre finansieringsmodeller er tænkelige, eventuelt i kombination med regulering af bloktilskuddet. Men regulering af bloktilskuddet er det centrale afsæt for og omdrejningspunkt for finansiering af kommunale opgaveændringer i Danmark.

Tabel 6.1 Mulige modeller for finansiering af kommunale opgaveændringer

Finansieringsmodel	
Bloktilskud/generelle tilskud ¹	
Refusioner/aktivitetsudmålte tilskud ²	
Bundne/øremærkede generelle tilskud	
Kommunal medfinansiering	
Brugerbetaling	
1)	Der sondres her ikke mellem objektive generelle tilskud og særtilskud.
2)	Der sondres her ikke mellem tilskud udmålt efter udgifter og tilskud udmålt efter aktivitetens fysiske omfang.

Bloktilskud er som nævnt den gennem mange års praksis udviklede og institutionaliserede model for finansiering af kommunale opgaveændringer i Danmark. I den udstrækning andre modeller bringes i anvendelse, vil det som oftest være i kombination med regulering af bloktilskuddet og/eller som et element i reformen mere end en egentlig finansiering af reformen.

Refusioner/aktivitetsudmålte tilskud

Bortset fra folkepension, boligydelse/boligsikring og tillæg til pensionister bruges refusioner i dag næsten udelukkende på arbejdsmarkedsområdet. Der er fx refusioner for kontanthjælp, sygedagpenge, revalidering, førtidspension og introduktionsydelse til udlændinge. Bag de senere års reformer på arbejdsmarkedsområdet har der blandt andet været en intention om gennem ændrede refusionsregler at understøtte kommunernes incitamenter til en mere beskæftigelsesrettet og aktiv arbejdsmarkedspolitik. Fra 1. juli 2006 blev fx den hidtidige 50-procents refusion af kontanthjælp differentieret i en refusionssats på 35 procent for passive kontanthjælpsmodtagere og en sats på 65 procent for aktive kontanthjælpsmodtagere. Ved lovændring pr. 1. januar 2010 er der gennemført en tilsvarende differentiering for sygedagpengemodtagere. Det bemærkes, at refusionerne i denne forbindelse ikke har karakter af en model for finansiel kompensation til kommunerne *for* en reform, men at refusionsændringerne er en del *af* reformen. Eventuelle mer- eller mindreudgifter som følge af refusionsom-

lægningerne vil indgå i DUT og reguleres dermed via bloktilskuddet sammen med eventuelle andre mer- eller mindreudgifter som følge af den pågældende regelændring. For eksempel har den samlede lovændring for en styrket beskæftigelsesrettet indsats over for sygemeldte mv. givet DUT-kompensation på 876 mio. kroner i 2010. Tilsvarende har aftrapningen af refusionsordningen på det specialiserede socialområde fra 2008 givet anledning til DUT-kompensation på 570 mio. kroner i 2008 stigende til 1.260 mio. i 2010.

Øremærkede generelle tilskud

Øremærkede tilskud finder principielt ikke anvendelse i finansiering af reformer, men bruges i forskellige sammenhænge, hvor regeringen i forbindelse med økonomiforhandlingerne under budgetsamarbejdet har ønsket en styrket kommunal indsats på et eller flere udgiftsområder. Der har fx været givet en pulje med øremærkede generelle tilskud til ældreområdet på 500 mio. kroner i starten af 2000-tallet og yderligere 500 mio. kroner midt i årtiet. Disse "øremærkede" generelle tilskud er ikke aktivitetsafhængige, men fordeles i praksis som en del af de samlede generelle tilskud eller efter supplerende objektive kriterier som antallet af ældre i kommunen. De indgår dermed i den enkelte kommunes samlede udgiftspolitiske prioritering, og det vil være vanskeligt i praksis at vurdere, om midlerne er blevet brugt på det, de var "øremærket" til.

Kommunal medfinansiering

I forbindelse med kommunalreformen har de danske kommuner fået et medfinansieringsansvar for sundhedsvæsenet, dels i form af et indbyggertalsbestemt kommunalt bidrag til regionerne, dels i form af en aktivitetsbestemt medfinansiering af sundhedsvæsenet både i forbindelse med sygehusindlæggelser og brug af egen læge mv. (sygesikring). Som med refusioner er det dog her tilfældet, at den kommunale medfinansiering er en del af reformen mere end en finansieringsmæssig kompensation for reformen. Som instrument indgår kommunal medfinansiering i højere grad som del af budgetsamarbejdet end som model for finansiering af statsligt initierede reformer. For eksempel er bloktilskuddet i 2009 nedreguleret som følge af kommunernes medfinansiering af digital signatur og digitaliseringsydelser og omlægning af den kommunale medfinansiering vedrørende Danmarks Forvaltningshøjskole.

Brugerbetaling

Brugerbetaling har som reformfinansieringsmodel samme status som refusioner og kommunal medfinansiering, idet brugerbetaling principielt ikke anvendes som finansieringsmæssig kompensation for reformen men kan indgå som element af reformen. I de senere år har brugerbetaling fx indgået som reformelement på dagtilbudsområdet, men den økonomiske kompensation for reformen er som ved andre regelændringer sket via DUT. Brugerbetaling har her været en del af reformen og har typisk haft karakter af et økonomisk incitament til ændret service i den enkelte kommune. Dette gælder fx i forbindelse med indførelse af landsdækkende pasningsgaranti ultimo 2004 (jf. uddybning i kapitel 7) samt indførelse af obligatorisk madordning i daginstitutioner mv. med virkning fra 1. januar 2010. Kommuner, der opfylder lovens krav om pasningsgaranti, er ved lovens ikrafttræden berettiget til at opkræve 33 procent af de budgetterede bruttodriftsudgifter i forældrebetaling, mens kommuner, der

ikke er i stand til at opfylde lovens krav, kun må opkræve 30 procent⁷. Tilsvarende indgår der i reformen om obligatorisk frokostmåltid i daginstitutionerne, at frokostordningen skal være fuldt forældrefinansieret, og at kommunerne får mulighed for at hæve forældrebetalingssandelen fra 25 til 30 procent⁸.

⁷ Efterfølgende er den maksimale forældrebetaling for 0-2-årige ved lov nedsat til 25 procent fra og med 2006 og efterfølgende til 25 procent også for 3-6-årige. Ved indførelsen af den lovpligtige pasningsgaranti blev DUT-kompensationen opgjort under forudsætning af en forældrebetaling, hvor der ikke opkræves tre procentpoint ekstra.

⁸ Hertil kommer en efterfølgende regulering af bloktilskuddet på 400 mio. kroner ifølge økonomiaftalen for 2010.

7 Case: Reformen vedrørende pasningsgaranti

Med lov 1433 af 22/12-2004 blev der fra 2005 i Danmark indført lovpligtig landsdækkende pasningsgaranti til børn i dagtilbud. Af loven fremgår det blandt andet, at:

- § kommunerne tilbyder pasningsgaranti i dagtilbud,
- § pasningsgarantien indebærer, at kommunen har pligt til at anvise plads i et dagtilbud til alle børn i alderen fra 26 uger og indtil barnets skolestart.

Loven indebærer en indfasningsperiode, hvor der senest pr. 1. juli 2005 skal være pasningsgaranti fra barnet er ni måneder, og senest pr. 1. juli 2006 være pasningsgaranti fra barnet er seks måneder.

Kommunerne blev i medfør af DUT samlet kompenseret for 4,5 mio. kroner i 2005, 7,6 mio. i 2006 og 4,6 mio. i efterfølgende år.

Baggrunden for reformen

Loven om pasningsgaranti har lange historiske rødder, idet danske kommuner længe har haft en lovgivningsmæssig forpligtelse til at sikre børnepasningsmuligheder i "nødvendigt" omfang. Af bistandsloven fra 1974 fremgår det således, at kommunerne "skal sørge for, at der er det nødvendige antal pladser" på børnepasningsområdet. Der var på daværende tidspunkt ikke fuld politisk enighed om tolkningen og implikationerne af bestemmelsen, og målsætningen om "det nødvendige antal pladser" fik først stærkere nationalt politisk fokus i 1980'erne og 1990'erne.

Som en del af den bredere omlægning fra refusioner til generelle tilskud (jf. afsnit 2 side 10) blev den statslige medfinansiering på børnepasningsområdet afskaffet i 1985, og den hidtidige statslige udgift blev omlagt til at være en del af de generelle tilskud til kommunerne. Dette gav ikke i sig selv anledning til ændrede lovbestemmelser vedrørende "det nødvendige antal pladser" eller ændrede målsætninger.

I starten af 1990'erne blev der i regi af budgetsamarbejdet formuleret en fælles målsætning fra regeringen og KL om nedbringelse af ventelisterne:

Der er enighed om, at ventelisterne på børnepasningsområdet bør nedbringes i de kommende år. Kompensation i børnepakken vil på det foreliggende beregningsgrundlag muliggøre en begyndende nedbringelse af ventelisterne (Regeringen og KL, Aftale om kommunernes økonomi 1992-1994).

Efter regeringsskiftet i 1993 formulerede den nye socialdemokratiske regering, som led i de kommende økonomiforhandlinger med kommunerne, en målsætning om at aftale en pladsgaranti med det sigte, at familier, der ønsker det, senest 12 måneder efter barnets fødsel kan få et pasningstilbud.

Både fra regeringens side og fra et flertal af Folketingets partier blev målsætningen om pasningstilbud til alle 1-5-årige børn med pasningsbehov understreget, og målsætningen ind-

gik løbende som hensigtserklæringer i økonomaftalerne mellem regeringen og KL i 1990'erne. For at følge udviklingen på området skulle kommunerne fra midt i 1990'erne en gang om året indberette, hvor mange børn der stod på akut venteliste til børnepasningsplads, men der gennemførtes ingen bindende statslige reguleringer med henblik på sikring af målsætningen om pladsgaranti. I 1990'erne var den statslige politik på området i al væsentlighed baseret på hensigtserklæringer mere end økonomiske incitament og bindende regulering.

Fra begyndelsen af 2000-tallet ændrede den statslige styring på området karakter, og de hidtidige hensigtserklæringer blev understøttet af økonomiske incitament.

Med virkning fra 1. januar 2000 blev der ved lov indført mulighed for øget forældrebetaling i kommuner med en pasningsgaranti. Loven indebar, at kommuner, der tilbyder pasningsgaranti for børn fra ½ år til skolealderen, har mulighed for at hæve forældrebetalingen med 1 procentpoint om året, dog højst til 33 procent. På tidspunktet for lovens vedtagelse var den maksimale forældrebetalingsandel 30 procent, og loven gav således mulighed for over en treårig periode at øge forældrebetalingen i kommuner med pasningsgaranti til 33 procent⁹. På samme tidspunkt blev det obligatorisk for kommunerne årligt at indberette, om de havde pladsgaranti.

I de efterfølgende år fik flere og flere kommuner pasningsgaranti, og ved budgetvedtagelsen for 2005 var der kun 16 ud af de 271 danske kommuner, der ikke havde pladsgaranti pr. 1. januar 2005.

Loven om pladsgaranti, DUT-processen og parternes synspunkter

Bestemmelsen om pladsgaranti blev optaget på regeringens lov- og cirkulæreprogram i efteråret 2004. I høringssvarene til lovforslaget oplyste Københavns Kommune, at kommunen allerede havde vedtaget en pasningsgaranti, der svarede til lovforslaget. Samtidig oplyste Hvidovre Kommune i oktober 2004 i forbindelse med indberetning af budgetteringsforudsætninger for 2005, at kommunen ville indføre pasningsgaranti med ikrafttrædelse den 1. juli 2005.

Ved beregningen af DUT-kompensationen lagde ministeriet til grund, at Københavns og Hvidovre Kommuner på det eksisterende lovgrundlag allerede af egen drift havde besluttet at indføre pasningsgaranti og derfor ikke ville blive påført yderligere omkostninger som følge af loven om landsdækkende pasningsgaranti. De to kommuner indgår dermed i DUT-beregningerne som kommuner med pasningsgaranti.

For de resterende 14 kommuner er der 6 kommuner, der ikke havde venteliste oktober 2004, og 8 kommuner, der havde venteliste oktober 2004. Sammen med spørgsmålet om en eventuel reformgenereret efterspørgsel-effekt blev ventelisteproblemstillingen centrale uenighedspunkter i DUT-forhandlingerne mellem parterne i foråret 2005.

Der blev i løbet af foråret 2005 afholdt fem bilaterale DUT-møder, hvor parterne søgte at nå til en fælles forståelse: 26. januar, 22. februar, 19. april, 3. maj og 10. maj. Antallet af DUT-møder

⁹ Efterfølgende er den maksimale forældrebetaling for 0-2-årige ved lov nedsat til 25 procent fra og med 2006 og efterfølgende til 25 procent også for 3-6-årige.

og afholdelsen af to møder efter den sædvanlige frist for bilaterale forhandlinger den 30. april indikerer, at der på centrale punkter var afgørende uenighed mellem parterne.

Inden uenigheden beskrives nærmere, skal det dog også understreges, at der på en række punkter var enighed mellem parterne. Igennem DUT-forhandlingerne nåede parterne en fælles forståelse for en række overordnede beregningsprincipper:

- § At DUT-beregningerne skulle tage udgangspunkt i den landsgennemsnitlige netto-driftsudgift pr. plads for de enkelte dagtilbudstyper i kombination med antallet af ekstra pladser, som reformen ville give anledning til, samt at de nye pladser fordelte sig på dagtilbudstyper svarende til landsgennemsnittet.
- § At kompensationen skulle baseres på en nettodriftsudgift, hvor det var forudsat, at kommunerne ikke benyttede muligheden for at hæve forældrebetalingen med 3 procentpoint ud over de 30 procent.
- § At kapitaltillægget til husleje, ejendomsudgifter mv. udgjorde 9 procent af bruttodriftsudgiften pr. plads, opgjort eksklusive udgifter til støttepædagoger, og at denne på basis af en landsdækkende undersøgelse kunne opgøres til 1,8 procent af bruttodriftsudgiften pr. normeret plads for de 0-2-årige og 5,6 procent af bruttodriftsudgiften pr. normeret plads for de 3-5-årige.
- § KL rejste i de indledende DUT-forhandlinger krav om, at de 6-årige i et vist omfang skulle indgå i beregningerne, idet skolestarten for mange af børnene først sker i løbet af det 6. år. Dette erklærede Ministeriet sig enig i, og i den endelige DUT-beregning indgår alle 6-årige i dagpleje, vuggestue og børnehave samt 1/3 af de 6-årige i aldersintegrerede institutioner.

Derimod var der uenighed om, hvorvidt der skulle ske særskilt kompensation for udgifter til konvertering af 3-5 års pladser til 0-2 års pladser. KL rejste her krav om 50.000 kroner pr. 3-5-års plads, der som følge af lovændringen skulle konverteres til 0-2 års pladser. Baggrunden for kravet var, at en sådan konvertering ville udløse udgifter til toilet, pusleplads, inventar, legeplads og liggeplads. Ministeriet fastholdt på dette punkt, at udgiften til indretning af pusleplads mv. allerede var indregnet i det beregnede kapitaltillæg på 9 procent.

En mere fundamental uenighed knyttede sig til spørgsmålet om, hvor mange ekstra pladser reformen ville give anledning til. Det var KL's opfattelse, at indførelse af pasningsgaranti ville ændre folks forventninger og få efterspørgslen til at stige ud over de børn, der allerede stod opført på venteliste. KL anførte endvidere, at dækningsgraden for 0-2-årige var 0,59 i kommuner med pasningsgaranti og 0,56 i kommuner uden pasningsgaranti. Ministeriets opfattelse var omvendt, at der ikke som følge af pasningsgarantien ville ske en stigning i efterspørgslen ud over det niveau, som ventelisten var udtryk for.

Det lykkedes ikke at nå til enighed i de bilaterale forhandlinger, og sagen overgik derfor til trepartsforhandlinger primo/medio maj. I det uenighedspapir, der indgår i grundlaget for trepartsforhandlingerne, er parterne enige om, at deres uenighed vedrører spørgsmålet om, hvorvidt loven vil skabe efterspørgsel ud over det eksisterende niveau i de akutte ventelister.

I oversigten til trepartsforhandlinger opsummeres parternes divergerende forståelse på følgende vis.

Ministeriets holdning

- § Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender mener, at forældre, der ønsker en plads til deres barn i dagtilbud, har skrevet barnet på venteliste.
- § Hvis forældrene ikke har skrevet barnet på venteliste, vil barnet aldrig få en plads. Ministeriet kan derfor ikke acceptere, at der skulle komme en efterspørgsel ud af det blå, blot fordi der kommer en garanti.
- § Dækningsgraderne kan ikke anvendes som argument. Bureau 2000 har gennemført en undersøgelse af dækningsgraderne i landet og fundet, at der er statistisk signifikant forskel på dækningsgraden som følge af forskelle i befolkningssammensætningen i kommunerne. Forskellene er i procentpoint betydelige: For de 0-2-årige er der en forskel i dækningsgraden på 9,3 procentpoint som følge af forældrenes erhvervsuddannelse, der er en forskel på 8,8 procentpoint i dækningsgraden som følge af husstandstypen (enlig/ikke enlig), og der er en forskel på 6,1 procentpoint som følge af forekomst af langvarig ledighed i familien.

KL's holdning

- § KL mener, at indførelse af pasningsgaranti vil få efterspørgslen efter dagtilbudspladser til de små børn til at stige – ud over det niveau, som ventelisten er udtryk for. Indførelsen af pasningsgaranti vil ændre folks forventninger og ønsker med hensyn til pasning. Når forældrene ved, at der er krav på pasning fra seks måneder, vil det få nogle til at planlægge anderledes og måske planlægge tilbagevenden til arbejdet på et tidligere tidspunkt. De nuværende ventelister vil således ikke give det fulde indtryk af det øgede pasningsbehov, der vil komme.
- § Det kan konstateres, at dækningsgraden i kommuner uden pasningsgaranti udgør 0,57 og i kommuner med pasningsgaranti 0,60. I forhold til ministeriets beregninger med en uændret dækningsgrad betyder en stigning i dækningsgraden op på niveau med de øvrige kommuner med pasningsgaranti et øget pladsbehov på ca. 400, som også skal etableres.
- § At der er forskel i dækningsgraden som følge af forskelle i befolkningssammensætningen siger ikke noget om pasningsgarantiens betydning for dækningsgraden. Eksempelvis er der væsentlige forskelle i dækningsgraden for 0-2-årige i både gruppen af kommuner med og uden pasningsgaranti – men trods det er den gennemsnitlige dækningsgrad altså højere i kommuner med pasningsgaranti.

I forlængelse af denne principielle uenighed var der i sagens natur uenighed om de merudgifter, som loven om pasningsgaranti ville påføre kommunerne og dermed størrelsen på DUT-kompensationen.

Mio. kroner 2005-priser	2005	2006	2007	2008
Ministeriet	4,5	7,6	4,6	4,6
KL	4,5	21,1	31,6	31,6

Trepartsforhandlingerne endte med, at Familieministeriets synspunkt blev taget til indtægt, og at KL ikke fik medhold. Den endelige DUT-kompensation blev dermed den af ministeriet opgjorte.

Loven om pasningsgaranti er her behandlet som isoleret case. For fuldstændighedens skyld skal bemærkes, at trepartssagerne indgår i en samlet forhandling, og at trepartsafgørelsen vedrørende pasningsgarantien kan være knyttet til afgørelser i andre samtidige treparts-sager, hvor KL's synspunkter i højere grad er blevet imødekommet.

Den samlede DUT-kompensation til den kommunale sektor for loven vedrørende pasningsgaranti blev således 4,5 mio. kroner i 2005, 7,6 mio. i 2006 og 4,6 mio. i efterfølgende år. Som beregningsgrundlag for den samlede DUT-kompensation indgår blandt andet beregninger på mikroniveau, dvs. for de enkelte kommuner. Det er dog væsentligt at understrege, at oplysninger om enkeltkommuner danner grundlag for *beregningen* af den samlede kompensation for den kommunale sektor, og ikke grundlag for *fordelingen* af kompensationen på de enkelte kommuner. Kompensationen gives i form af et forhøjet bloktilskud til kommunerne under ét og fordeles dermed på enkeltkommuner i overensstemmelse med de gældende principper for fordeling af generelle tilskud og udligning i det kommunale tilskuds- og udligningssystem. Hvor stor en del af kompensationen den enkelte kommune modtager vil afhænge af kommunens indbyggertal og udgiftsbehov ifølge kriterierne i udligningssystemet.

8 Tilskuds- og udligningssystemet

I det forrige har fokus været på modeller og principper for beregning af de økonomiske konsekvenser af reformer for den samlede kommunesektor. Da hovedvægten i medfør af DUT-systemet ligger på regulering via bloktilskuddet, har principperne for fordeling af bloktilskuddet betydning for, hvordan den samlede regulering for den kommunale sektor fordeles på kommuneniveau og dermed reformkompensationen på mikroniveau.

Ifølge udligningsloven skal der årligt ske tillæg eller fradrag i bloktilskuddet for følgende poster:

- § Den forventede pris- og lønudvikling.
- § Kommunale merudgifter – eller mindredgifter – som følge af ændringer i udgifts- og opgavefordelingen mellem staten og kommunerne samt kommunale merudgifter – eller mindredgifter – som følge af ændringer i den bindende statslige regulering af kommunernes virksomhed (DUT-princippet).
- § Kommunale merudgifter – eller mindredgifter – som følge af reale ændringer i kommunernes udgifter til kontanthjælp, kommunal aktivering, jobtræning, revalidering, førtidspension, erhvervsgrunduddannelse samt visse kommunale udgifter vedrørende udlændinge (budgetgarantien).
- § Ændringer, som aftales i budgetsamarbejdet med baggrund i opgørelsen af den kommunale økonomi i tilskudsåret (balancetilskud).

Tilskuds- og udligningsordningerne kan inddeles i følgende elementer:

- § Det generelle statstilskud (bloktilskuddet)
- § Landsudligning
- § Hovedstadsudligning
- § Udligningstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud
- § Særlige tilskuds- og udligningsordninger i form af udligning af selskabsskat, beskæftigelsestilskud til udgifter til forsikrede ledige, tilskud vedrørende ældreområdet, udlændinge, ø-kommuner uden fast forbindelse, kommuner med tillagte øer, vanskeligt stillede kommuner og kommuner i hovedstadsområdet med økonomiske vanskeligheder.

En del af statstilskuddet (bloktilskuddet) går til finansiering af landudligningen og udligningstilskuddet til kommuner med højt strukturelt underskud. Den resterende del fordeles efter kommunalreformen i 2007 til kommunerne i forhold til deres indbyggertal, hvor fordelingen før reformen skete i forhold til kommunernes beskatningsgrundlag.

I korte træk er grundprincippet i landsudligningen et nettoudligningssystem, hvor udligningen baseres på beregningen af et strukturelt over- eller underskud. Det strukturelle over- eller underskud beregnes som forskellen mellem en kommunes beregnede skatteindtægter og kommunens udgiftsbehov som opgjort på grundlag af de udgiftsbehovskriterier og vægte, der indgår i udligningsordningen. I 2010 udlignes i landsudligningen 58 procent af en kommunes strukturelle over- eller underskud. For kommuner i hovedstadsområdet sker endvidere en

udligning gennem hovedstadsudligningen, ligesom den enkelte kommunes samlede generelle tilskud og udligning vil afhænge af, om kommunen er omfattet af nogle af de særlige tilskuds- og udligningsordninger.

Uafhængigt af drøftelsen af reformfinansiering pågår i Danmark en løbende diskussion af principper og kriterier i udligningsordningen, udligningsniveau mv. Udligningsordningens karakter af et nulsums-spil betyder, at der er stærke latente interessekonflikter i enhver drøftelse af udligningssystemet, ikke mindst på mikroniveau. Ud fra forskellige præmisser har forskellige parter varierende synspunkter med hensyn til, om udligningsordningen vægter forskellige hensyn optimalt, og om ordningen er "retfærdig" for den enkelte kommune eller grupper af kommuner. På det overordnede niveau drøftes vægtningen mellem hensynene til simpelhed og gennemskuelighed på den ene side og præcision i forhold til de faktiske udgifter på den anden side. Der er blandt parterne enighed om, at et refusionsbaseret system, hvor de faktiske udgifter på et udgiftsområde refunderes, vil have indbyggede u hensigtsmæssige udgiftsdrivende incitamenter, men der er omvendt meget forskellige synspunkter på, hvor præcist de objektive udgiftsbehovskriterier skal opfange de faktiske udgifter, ikke mindst på mikroniveau.

På det overordnede plan pågår mikrorelaterede drøftelser om såvel udligningsordningens kompensation for eksisterende udgifter som udligningsordningens kompensation for nye udgifter i forbindelse med reformer:

- 1 Er den eksisterende udgiftsbehovsopgørelse præcis og dækkende i forhold til de faktiske opgaver? En række kommuner har fremført kritik af, at de socioøkonomiske udgiftsbehov undervurderes i udligningsordningen, og at kommuner med høje sociale udgifter underkompenseres i forhold til de faktiske udgifter. Andre kommuner mener, at andre dele af udgiftsbehovsopgørelsen bør være mere præcis og dækkende i forhold til de faktiske udgifter.
- 2 Fordeles DUT-kompensationer for nye mer- eller mindreopgaver hensigtsmæssigt? KL har anmodet Indenrigs- og Sundhedsministeriet om at tage fordelingen af en DUT-kompensation for en kommunal mer- eller mindreopgave op til vurdering med henvisning til, at størrelsen af kompensationen til den enkelte kommune i det gældende system blandt andet afhænger af, hvilke udligningsordninger kommunen er omfattet af. Eksempelvis vil den samlede tilskudsændring pr. indbygger være større for kommuner omfattet af ordningen for ugunstigt stillede kommuner end for landsgennemsnittet, hvad enten tilskuddet for højes eller reduceres.

Sammen med andre udligningsproblemstillinger indgår disse spørgsmål i kommissoriet for arbejdet i Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg¹⁰. Hvilke anbefalinger, Finansieringsudvalget vil komme med, og om dette vil give anledning til justeringer af tilskuds- og udligningssystemet, er endnu uvist.

KL har i overensstemmelse med de historiske traditioner som udgangspunkt ikke en officiel holdning til spørgsmål, der vedrører den konkrete fordeling af tilskud og udligning på de enkelte kommuner.

¹⁰ Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg er et embedsmandsudvalg, der på foranledning af Folketinget vurderer kommunernes og regionernes generelle finansieringsbehov, udarbejder analyser og beslutningsgrundlag vedrørende spørgsmål om finansieringssystemet for kommuners og regioners finansiering. Finansieringsudvalgets medlemmer er embedsmænd for KL, Danske Regioner, Indenrigs- og Sundhedsministeriet (formand), Finansministeriet samt andre ministerier med væsentlig opgavetilknytning til kommuners og regioners økonomi (se fx Finansieringsudvalget 2009).

9 Konklusion og perspektivering

Denne rapport har beskrevet dansk praksis for finansiering af kommunale opgaveændringer. Hovedvægten har ligget på en beskrivelse af Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT), der udgør den centrale mekanisme for kompensation til kommuner og regioner for statslige regelændringer. DUT-systemet blev indført ved lov i 1984 og har udbredt legitimitet som forvaltningspraksis i såvel Finansministeriet og fagministerierne som i KL og Danske Regioner. Parterne er ikke enige om alle elementer i DUT-systemets håndtering af forskellige udgifter, og der kan til tider være betydelige uoverensstemmelser mellem parternes opfattelse af, hvor store merudgifter kommuner og regioner vil få som følge af konkrete statslige regelændringer. Dette til trods er der blandt parterne bred opbakning til kerneprincipperne i DUT og DUT-systemet som kompensationsmekanisme. KL og fagministerierne kan ikke altid blive enige om størrelsen på kompensationen for en given regelændring, hvorfor forhandlingerne overgår til trepartsforhandlinger mellem KL, fagministeriet og Finansministeriet. Men uenigheden udfolder sig inden for rammerne af DUT og DUT-systemet som sådan sættes der ikke spørgsmålstegn ved.

DUT er formelt adskilt fra andre dele af stat-kommune forholdet. Det er imidlertid vigtigt at være opmærksom på, at DUT-systemets legitimitet og funktionalitet i dansk forvaltningspraksis næppe kan forstås uafhængigt af samspillet med en række andre elementer i stat-kommune forholdet. For det første forudsætter DUT-systemet fx eksistensen af et detaljeret og avanceret mellemkommunalt *udligningssystem* med bredt accepterede principper for, hvordan DUT-kompensationerne på makroniveau fordeles på enkeltkommuner. Uden dette ville de byrdefordelingsmæssige konsekvenser på mikroniveau af statslige regelændringer være et kontinuert diskussionspunkt. For det andet er DUT indlejret i det statslige budget- og bevillingssystem, hvilket indebærer, at staten ikke nødvendigvis udgør en enhedsaktør i forhandlingerne med de kommunale parter. At det regeludstedende ministerium i medfør af DUT skal finansiere regelændringer inden for ministeriets egen ramme, betyder at KL/Danske Regioner bliver Finansministeriets alliancepartnere i styringen af fagministeriernes udgifter, og at Finansministeriet og KL/Danske Regioner har fælles interesse i ikke at påføre kommunerne ufinansierede udgifter. For det tredje understøtter den lovgivne *budgetgaranti* DUT-systemet, idet kommunerne gennem budgetgarantien kompenseres for ændringer i konjunkturafhængige udgifter. Når den kommunale sektor kompenseres for den faktiske udgiftsudvikling på de budgetgaranterede områder – der er de områder, hvor udgifterne er mest lovbundne – reduceres konfliktpotentialen i DUT-systemet. Hertil kommer for det fjerde at *budgetsamarbejdet* mellem stat og kommuner er en institutionaliseret praksis, hvor økonomiforhandlingerne mellem regeringen og KL løber parallelt med forhandlinger i DUT-regi og kulminerer med politiske forhandlinger hvert år i maj-juni måned. Den principielle mulighed for at løfte uenigheder i DUT-forhandlinger til et politisk spørgsmål i økonomiforhandlingerne om kommunernes samlede økonomi kan være incitament for DUT-aktørerne til at afgøre DUT-sagerne i eget regi.

DUT-systemet udspiller sig med andre ord ikke i et vakuum men påvirkes af og påvirker en række andre elementer i stat-kommune-forholdet i Danmark. Forestiller man sig fx, at der i forlængelse af de aktuelle politiske forhandlinger i Danmark indføres fireårige folketingsvedtagne udgiftslofter for den kommunale og den regionale sektor fjernes et kerneelement i budgetsamarbejdet mellem regeringen og KL/Danske Regioner, idet parterne i økonomiforhandlingerne ikke længere vil skulle forhandle om kommunernes/regionernes samlede udgifter. Dette vil kunne have afsmittende betydning for DUT-systemet, idet mulighederne for at løfte principielle DUT-uoverensstemmelser til de politiske forhandlinger i budgetsamarbejdet vil ændres. I dag *kan* der i økonomiforhandlingerne indgå DUT-relaterede spørgsmål, som i en samlet politisk forhandling medvirker til, at den kommunale udgiftsramme forhøjes. Hvis den samlede udgiftsramme er fastsat af folketinget, vil denne mulighed ikke være til stede, og den ændrede kontekst vil kunne øge konfliktpotentialen i såvel de enkelte DUT-forhandlinger som i DUT-systemet i sin helhed.

Litteratur

- Asplan Analyse (2006): *Kostnadsberegning av reformer i kommunesektoren i Danmark og Sverige*, arbeidsrapport, Oslo.
- Blom-Hansen, Jens (1998): Fuld behovsdækning! Skandinavisk børnepasningspolitik mod år 2000, *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 79(3):329-352.
- Finansieringsudvalget (2009): *Finansieringsudvalgets rapport om opfølgning på finansieringsreformen*, Velfærdsministeriets finansieringsudvalg, februar 2009.
- Finansministeriet (2006): *Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2007*, København, Finansministeriet, juni 2006.
- Finansministeriet (2007): *Vejledning om Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT)*, Vejl. Nr. 63 af 09/10/2007, www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=105391.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2010): *Kommunal udligning og generelle tilskud 2011*. Indenrigs- og Sundhedsministeriet, juni 2010.
- Juul, Thorkild (2006): *Håndbog i kommunernes og regionernes nye økonomi*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Pedersen, Niels Jørgen Mau (2007): *Den offentlige sektor i flere niveauer*, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

English Summary

Kurt Houlberg

Economic Compensation to Local Governments for Changes in Tasks

The purpose of this research publication is to describe Danish practice and experience with financing of local government reforms. The report explains different aspects of economic compensation to local governments for State-initiated legislative changes regarding affairs and tasks of the local governments.

The study is primarily based on written documents, but also draws on data from interviews with central State and Local Government Denmark (LGDK) actors in the negotiations of local government finances and economy.

The report first explains procedures and principles for economic compensation to local governments. Special regard is paid to the principles in what is known as the Expanded Principle of Total Balance (DUT), and which set guidelines for compensation to local governments both for new or changing tasks and for shifts in tasks between levels of government.

Secondly, similarities and differences in the two parties' understanding of type of costs, potentially inflicted on local governments in the implementation of reforms are addressed.

Thirdly, models and practice for financing local government reforms in Denmark are outlined.

Finally, the Danish principles are illustrated through a more thorough investigation of the case of mandatory guarantee for municipal childcare. This reform implemented in 2005 warrants all parents to pre-school children a municipal childcare place from the time when the child is six months old.

Bilag 1. Bloktilskudsaktstykke juni 2009

Regulering af de generelle tilskud til kommunerne

Mio. kroner	Korrigeret pulje 2009 (09-pl)	Foreløbig pulje 2010 (10-pl)	BO 2011 (10-pl)	BO 2012 (10-pl)
I. Overført tilskudspulje				
Kommuneaftalen 2008 vedr. 2009, overført tilskudspulje, jf. akt 190 af 19. juni	62.991,6	45.835,1	45.697,0	45.697,0
Pris- og lønregulering, 2009-2010	-	1.420,9	1.416,6	1.416,6
I alt	62.991,6	47.256,0	47.113,6	47.113,6
II. Budgetgaranti				
Foreløbig regulering	-	2.225,3	-	-
Efterregulering	-	-572,0	-	-
Permanent regulering	-	979,8	979,8	979,8
Midtvejsregulering	1.213,0	-	-	-
I alt	1.213,0	2.633,1	979,8	979,8
III. Lov- og cirkulæreprogram				
Finansministeriet				
Pensionsbidrag ved tjenestefrihed til organisationsarbejde mv. ¹⁾	-	4,5	6,9	6,9
I alt	-	4,5	6,9	6,9
Skatteministeriet				
Lov nr. 526 af 17. juni 2008 om ændring af lov om afgift af lønsum mv. ²⁾	48,9	67,1	67,1	67,1
Forslag til Lov om ændring af merværdiafgiftsloven (momsloven) (Leveringsstedsregler for ydelser, omvendt betalingspligt, VIES-system, momsgodtgørelse i andre EU-lande mv.) ³⁾	-	266,2	266,2	266,2
I alt	48,9	333,3	333,3	333,3
Indenrigs- og Socialministeriet				
Lov nr. 447 af 9. juni 2008 om ændring af lov om social service (lejerrettigheder til visse beboere i botilbud efter serviceloven) ¹⁾	-	-	-	-0,3
Lov nr. 446 af 9. juni 2008 om ændring af lov om social pension, lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension mv. og lov om social service. (Højere supplerende pensionsydelse, udvidelse af personkredsen for invaliditetsydelse og afskaffelse af servicebetaling for ophold i botilbud mv.) ¹⁾	-	-	-	-7,5
Lov nr. 549 af 17. juni 2008 om ændring af lov om social service og lov om friskoler og private grundskoler mv. (Forældres udførelse af hjælp til børn i hjemmet m.m., udvidede beføjelser til Ankestyrelsen og de sociale nævn, borgerstyret personlig assistance, styrket indsats over for kvinder og børn på krisecentre mv.) ²⁾	23,7	29,0	27,3	27,3
Lov nr. 1346 af 19. december 2008 om ændring af lov om social service (fast kontaktperson i hjemmeplejen)	10,1	10,4	10,4	10,4
Lov nr. 315 af 28. april 2009 om ændring af lov om social service (familievejlederordning)	2,7	5,6	5,6	5,6
Lov nr. 490 af 12. juni 2009 om ændring af lov om almene boliger mv., lov om leje af almene boliger, lov om friplejeboliger, lov om ejerlejligheder og lov om indkomstbeskatning af aktieselskaber mv. (selskabsskatteloven) (Styring og finansiering af den almene boligsektor)	-53,4	-3,4	72,4	73,4
Lov nr. 318 af 28. april 2009 om ændring af lov om social service (kontinuitet i anbringelsen mv.) ¹⁾	15,1	38,6	46,7	54,7
Lov nr. 317 af 28. april 2009 om ændring af lov om social service (skærpelse af reglerne om forældrebetaling og indførelse af ungebetaling)	4,2	8,5	8,5	8,5

Mio. kroner	Korrigeret pulje 2009 (09-pl)	Foreløbig pulje 2010 (10-pl)	BO 2011 (10-pl)	BO 2012 (10-pl)
Bekendtgørelse nr. 1002 af 8. oktober 2008. Bekendtgørelse om fastsættelse af dagen for afholdelse af valg af danske medlemmer til Europa-Parlamentet	9,6	-	-	-
Orienteringsskrivelse vedr. undersøgelse af merudgifter til diabetes-kost 2007-2008	-13,6	-15,2	-15,2	-15,2
Vejledning nr. 29 af 6. april 2009 om afholdelse af folkeafstemning søndag den 7. juni 2009 om forslag til lov om ændring af tronfølge-loven	2,6	-	-	-
Lov nr. 388 af 25. maj 2009 om ændring af lov om social service (udmåling af tilskud til ansættelse af hjælpere til borgerstyret personlig assistance)	75,3	137,5	137,5	137,5
Lov nr. 390 af 25. maj 2009 om ændring af lov om social service (loft over egenbetaling for madservice i plejeboliger mv.)	55,2	113,7	113,7	113,7
Bekendtgørelse om sammenlignelig brugerinformation	0,2	0,1	0,1	0,1
Forårspakke 2.0: Ændret grænse for aftrapning af økonomisk fri-plads ¹⁾	-	185,6	185,6	185,6
I alt	131,7	510,4	592,6	593,8
Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse				
Bekendtgørelse nr. 1299 af 15. december 2008 om økonomiske rammer for frit valg til private specialsygehuse mv. ¹⁾	1,2	-	-	-
Bekendtgørelse nr. 1098 af 19. november 2008 og vejledning nr. 70 af 19. november 2008 om adgang til tilskud efter sundhedsloven til varer og tjenesteydelser, der er købt eller leveret i et andet EU-/EØS-land	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6
Flytning af myndighedsansvaret for den vederlagsfri fysioterapi	8,4	69,3	69,3	69,3
Finansiering af adgang til sundhedsdatanettet	2,4	1,2	1,2	1,2
Lov nr. 530 af 12. juni 2009 om ændring af sundhedsloven (udvidet behandlingsret for psykisk syge voksne)	-	11,5	34,6	46,2
Styrkelse af behandlingsindsatsen over for personer, der har forsøgt selvmord	0,6	0,6	0,6	0,6
Sundhedsstyrelsens vejledning om vederlagsfri fysioterapi (tilskud til personer med funktionsnedsættelse som følge af progressiv sygdom)	-	140,6	140,6	140,6
I alt	11,0	221,6	244,7	256,3
Beskæftigelsesministeriet				
Lov nr. 285 af 25. april 2001 om ændring af lov om social pension og andre love (førtidspensionsreform) ^{1) 2)}	-	-	-	-25,6
Lov nr. 1420 af 21. december 2005 om ændring af lov om individuel boligstøtte (nedsættelse af aldersgrænsen fra 23 år til 18 år for, hvornår børn indgår i boligstøtteberegningen som børn) ¹⁾	-	-	-	-0,6
Lov nr. 324 af 30. april 2008 om ændring af lov om individuel boligstøtte (udbetaling af boligstøtte til nye støttemodtagere i private andelsboliger mv. som lån) ¹⁾	-	-	-	-11,7
Lov nr. 1411 af 27/12/2008 om ændring af lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag, lov om en børnefamilieydelse, lov om individuel boligstøtte og lov om ændring af lov om social pension og andre love (Ændrede betingelser om børns ophold her i landet mv.)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Lov nr. 286 af 15. april 2009 Lov om ændring af lov om leje af almene boliger, lov om leje og forskellige andre love (Initiativer for at forhindre udsættelser af lejere som følge af manglende betaling af husleje mv.) ¹⁾	17,1	24,2	24,7	25,2
Bekendtgørelser nr. 678, nr. 677 og nr. 629 af 27. juni 2008 om anvendelse af elevatorer	-7,4	-7,6	-7,6	-7,6
Lov nr. 1395 af 27. december 2008 om ændring af lov om arbejdsmiljø (forhøjelse af bøder, justering af bygherrens pligter og præcisering af Arbejdstilsynets hjemmel til at træffe afgørelser mv.)	10,0	10,3	10,3	10,3
Lov nr. 480 af 12. juni 2009 ændring af lov om dagpenge ved sygdom, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om aktiv socialpolitik og lov om integration af udlændinge i Danmark (en styrket beskæftigelsesrettet indsats over for sygemeldte m.fl.)	44,2	876,2	875,7	874,0
Bekendtgørelse nr. 1369 af 15. december 2008 om ændring af bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats (merbeskæftigelseskravet og rimelighedskravet)	-2,1	-2,2	-2,2	-2,2

Mio. kroner	Korrigeret pulje 2009 (09-pl)	Foreløbig pulje 2010 (10-pl)	BO 2011 (10-pl)	BO 2012 (10-pl)
Lov nr. 479 af 12. juni 2009 Lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om arbejdsløshedsforsikring mv., lov om aktiv socialpolitik og lov om integration af udlændinge i Danmark (afbureaukratisering af reglerne om aktivering af unge, sanktionsreglerne for kontant- og starthjælpsmodtagere og målretning af aktiveringsindsatsen mv.) ¹⁾	2,2	6,9	6,9	6,9
Landsretsdom af 14. marts 2008 om regres i arbejdsskadesager	-	-8,5	-	-
Lov om ændring af lov om individuel boligstøtte (forhøjet boligstøtte til personer i anviste almene ældreboliger og lignende udlejningsboliger)	2,6	10,8	10,8	10,8
Etablering af et enstrengt kommunalt beskæftigessystem mv. (Lov nr. 483 af 12. juni 2009 samt Lov nr. 482 af 12. juni 2009)	-	866,7	866,7	866,7
Lov nr. 477 af 12. juni 2009 om ændring af lov om social pension og lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension mv. (forhøjelse af pensionstillæg mv.) ¹⁾	-	-18,6	-18,6	-18,6
Lov nr. 389 af 27. maj 2008 om ændring af lov om sygedagpenge (udvidelse af arbejdsgiverperioden)	34,8	35,9	35,9	35,9
I alt	101,3	1.794,0	1.802,5	1.763,4
Undervisningsministeriet				
Ændring af lov om folkeskolen, jf. Lov 572 af 9. juni 2006	-	-	-	5,6
I alt	0,0	0,0	0,0	5,6
Miljøministeriet				
Lov nr. 1401 af 27. december 2008 om ændring af lov om beskyttelse af havmiljøet (nødområder for skibe og planer herfor mv.)	0,2	-	-	-
Lov nr. 1402 af 27. december 2009 om ændring af lov om vandforsyning mv. og lov om miljømål mv. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder (regulering af afgift til drikkevandsbeskyttelse mv.) ¹⁾	52,4	54,0	54,0	54,0
Lov nr. 466 af 17. juni 2008 om undersøgelse, forebyggelse og afhjælpning af miljøskader (Miljøskadeloven), lov nr. 507 af 17. juni 2008 om ændring af lov om miljøbeskyttelse og forskellige andre love (implementering af miljøansvarsdirektivet), bekendtgørelse nr. 658 af 26. juni 2008 om indhentelse af udtalelse om miljøskade mv. (konsultationsordningen), bekendtgørelse nr. 652 af 26. juni 2008 om visse kriterier for vurdering af, om der foreligger en miljøskade, og om krav til afhjælpning af visse miljøskader, vejledning nr. 9439 af 2. juli 2008 om Miljøskadelovens Skadebegreb samt bekendtgørelse om sikkerhedsstillelse.	0,5	0,3	0,3	0,3
Bekendtgørelse nr. 165 af 23. februar 2009 om badevand og badeområder ¹⁾	-0,1	-3,4	-5,7	-5,7
Bekendtgørelse nr. 1217 af 11. december 2008 om batterier og akkumulatorer og udtjente batterier og akkumulatorer ¹⁾	9,0	9,3	9,3	9,3
Ændring af bekendtgørelse om gasmotorer (nr. 621 af 23. juni 2005 om begrænsning af emission af nitrogenoxider, uforbrændte carbonhydrider og carbonmonooxider mv. fra motorer og turbiner)	0,1	0,1	-	-
Ændring af VOC-bekendtgørelsen (nr. 350 af 29. maj 2002 om begrænsning af emissionen af flygtige organiske forbindelser fra anvendelse af organiske opløsningsmidler i visse aktiviteter og anlæg)	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3
Kompensation som følge af forsinkelse af den elektroniske tingbog. Vedr. lov nr. 539 af 8. juni 2006 om ændring af lov om tinglysning og forskellige andre love (digital tinglysning)	3,7	-	-	-
Ændring af godkendelsesbekendtgørelsen (branchebilag) i henhold til: Aftale om kompensation for forsinkede branchebilag – virksomhedsreformen	0,8	-	-	-
I alt	66,5	60,1	57,6	57,6
I alt, lov- og cirkulæreprogram	359,4	2.923,9	3.037,6	3.016,9

Mio. kroner	Korrigeret pulje 2009 (09-pl)	Foreløbig pulje 2010 (10-pl)	BO 2011 (10-pl)	BO 2012 (10-pl)
V. Andre reguleringer				
Balancetilskud	-	14.103,4	-	-
Forhøjelse af tilskud til særligt vanskeligt stillede kommuner	-	-330,0	-	-
VISO	-	100,7	50,2	50,2
Digitalisering på sygedagpengeområdet	-	-13,5	-	-
Efteruddannelse af offentlige ledere ¹⁾	-	10,0	10,0	10,0
Psykiatriaftalen 2003-2006 ^{*)}	-	-	-	0,8
Kommunernes adgang til data fra Kort- & Matrikelstyrelsen	-	-10,2	-10,2	-10,2
Forhøjelse af bidrag til Sundhed.dk ¹⁾	-	-1,0	-1,0	-1,0
Tidligere amtslige tilskud	-	-	28,5	28,5
Sundt måltid mad i dagtilbud	-	-	400,0	400,0
Forstærket kronikerindsats (patientundervisning og egenbehandling) ¹⁾	-	5,7	7,3	5,8
Midtvejsregulering af indkomstoverførsler ikke dækket af budgetgaranti	337,0	-	-	-
Udgiftsudviklingen på det specialiserede socialområde	800,0	-	-	-
Regulering af kommunal medfinansiering	-380,0	-	-	-
Forhøjelse af kommunal medfinansiering sfa. øget midlertidig sygehusaktivitet i 2009	44,8	-	-	-
I alt	801,8	13.865,1	484,8	484,1
Total	65.365,8	66.678,1	51.615,8	51.594,4

*) Kompensationsbeløbet efterreguleres i henhold til parternes skriftlige aftale.

1) Permanent udgiftsniveau nås efter BO-periodens udløb. Punktet medtages på følgende års aktstykker.



Finansiering af kommunale opgaveændringer

Denne rapport beskriver dansk praksis og erfaring med finansiering af kommunale opgaveændringer. Rapporten redegør for en række aspekter i dansk forvaltningspraksis vedrørende finansiering af statsligt initierede regelændringer med betydning for kommunesektoren. For det første redegøres for procedurer for økonomisk kompensation til kommunerne med hovedfokus på principperne i Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT). For det andet parternes forståelse af hvilke typer omkostninger der kan påløbe kommuner i forbindelse med implementering af reformer. For det tredje skitseres, hvilke modeller og hvilken praksis der er i Danmark for finansiering af kommunale opgaveændringer. Afslutningsvis illustreres de danske principper og forståelser gennem en nærmere redegørelse for finansiering af reformen om pasningsgaranti.