



31-03-2014

## Til Økonomiudvalget

### Cover - analyser af tilskuds- og udligningssystemet

Økonomi- og Indenrigsministeriet (ØIM) har pr. 14. marts udgivet to rapporter om tilskuds- og udligningssystemet, der kan få væsentlige økonomiske konsekvenser for Københavns Kommune (KK).

*1. Udligningsordningen vedrørende indvandrere og efterkommere*  
Rapporten analyserer behovet for at justere den særlige udlændingeudligningsordning, der skal finansiere kommunernes merudgifter til indvandrere og efterkommere fra ikke vestlige lande. Rapporten opstiller en række alternative modeller, der indebærer tab for KK i intervallet 6-372 mio. kr.

Økonomi- og indenrigsminister Margrethe Vestager har udtalt, at analysen peger på, at der er behov for ændringer, der bør ske sammen med en fremtidig justering af udligningssystemet, hvor der kan tages højde for konsekvenserne for enkeltkommuner. Det forventes, at en evt. ny model for ordningen vil indgå i eventuelt kommende forhandlinger om et nyt refusionssystem på beskæftigelsesområdet.

Der lægges således op til, at ØIM vil foretage en samlet vurdering af de økonomiske konsekvenser for enkeltkommuner af de nævnte tiltag. Pga. de skitserede tab ved en ændring af udlændingeudligningen er der en betydelig risiko for, at de annoncerede ændringer vil være til ugunst for KK. Økonomiforvaltningen vil følge udviklingen tæt og er i dialog med kommuner, som også taber på en omlægning.

*2. Økonomisk udvikling og det kommunale finansieringssystem*  
Rapporten konkluderer, at alle kommuner har et incitament til at skabe økonomisk vækst pga. beregnede økonomiske gevinster ved 100 nye industriarbejdspladser i kommunen. Gevinsten udgør i gennemsnit 6,2 mio. kr. pr. kommune, mens den for indpendlingskommuner i hovedstadsområdet, som fx KK, i gennemsnit kun udgør 2,5 mio. kr.

Økonomiforvaltningen bemærker, at der er tale om relativt beskedne gevinster forbundet med at tiltrække virksomheder til kommunerne.

Hvis gevinsterne skal øges, kræver det ændringer af tilskuds- og udligningssystemet. Ifølge rapporten vil sådanne ændringer have byrdefordelingsmæssige konsekvenser til fordel for bl.a. kommuner i hovedstadsområdet, kommuner med et stærkt erhvervsliv og/eller beskatningsgrundlag, mens den vil være til ugunst for kommuner med modsatte vilkår, herunder en række landkommuner.

Rapporten indeholder ikke klare anbefalinger til ændringer.

**Bilag:** Sammenfatninger af de to rapporter.

Sagsnr.  
2014-0055105

Dokumentnr.  
2014-0055105-3

Sagsbehandler  
Anders Rasmussen

**Center for Økonomi**

Rådhuset, 2. sal, vær. 34  
1599 København V

Mobil  
2452 8180

E-mail  
AM94@okf.kk.dk

EAN nummer  
5798009800206



**Til Økonomiudvalget**

28-03-2014

Sagsnr.  
2014-0055105

**Bilag - Analyse af udligningsordning vedr. udlændinge**

Dokumentnr.  
2014-0055105-1

*Baggrund for analysen*

Da det kommunale udligningssystem blev justeret fra 2013, blev det samtidigt besluttet, at udlændingeudligningen skulle analyseres. Den særlige udlændingeudligningsordning skal finansiere kommunernes merudgifter til indvandrere og efterkommere fra ikke vestlige lande og finansieres af kommunerne under ét. Finansieringsudvalget (FIU) under Økonomi- og Indenrigsministeriet offentliggjorde 14. marts analyser samt konsekvensberegninger af eventuelle ændringer af udligningsordningen.

Sagsbehandler  
Lene Toftkær

*Udligningsordningen*

Den særlige udligningsordning vedr. indvandrere og efterkommere fra ikke vestlige lande går tilbage til 1982. Formålet med ordningen er at sikre, at den enkelte kommune bliver kompenseret fuld ud for de merudgifter, der følger af en indvandrer- og flygtningetilgang. Tilskuddet gives efter, hvor mange indvandrere og efterkommere den enkelte kommune har i aldersgrupperne 0-5-årige, 6-16-årige samt indvandrere og efterkommere i alt og er størst for de 6-16-årige. Tilskuddet pr. udlænding i de forskellige aldersgrupper bygger på en undersøgelse fra 1998 og er derefter blevet prisreguleret.

*Definition af merudgifter*

Undersøgelsen fra 1998 omfatter stort set alle kommunale ydelser herunder særligt lovfastsatte indsatser målrettet flygtninge og indvandrere, udgifter til særlige indsatser som følge af målgruppens særlige behov samt udgifter til overførsler som følge af over- eller underrepræsentation.

Finansieringsudvalget undersøgte i 2010 kommunernes merudgifter til indvandrere og efterkommere fra ikke vestlige lande. Undersøgelsen pegede på, at kommunernes udgifter var betydeligt lavere end det samlede tilskud til området, da udgifterne skønnes til 2,3 mia. kr. mod 3,8 mia. kr. i udligningsordningen. Da analysen blev foretaget på baggrund af spørgeskemaer fra omkring 20 kommuner, var grundlaget for spinkelt til en reform af ordningen. Finansieringsudvalget opgjorde med udgangspunkt i analysen Københavns Kommunes tab til 157 mio. kr.

I Finansieringsudvalgets rapport fra 2014 har KORA undersøgt de kommunale merudgifter til indvandrere og efterkommere. KORA's undersøgelse for Finansieringsudvalget er på baggrund af 51 kommuner. I undersøgelsen indgår ikke ekstraudgifter til

**Center for Økonomi,  
afsnit I**

Københavns Rådhus,  
Rådhuspladsen I  
1599 København V

E-mail  
AM93@okf.kk.dk

EAN nummer  
5798009800206

administration og udgifter efter integrationsloven, da integrationslovens sigte er bredere end indvandrere og efterkommere fra ikke vestlige lande. Ifølge KORA's analyse kan udgifterne til området vurderes til 1,5 mia. kr. mod 3,8 mia. kr. i udligningsordningen. Finansieringsudvalget bemærker, at dette beløb sandsynligvis er undervurderet, da det er mere sandsynligt, at kommuner overser en udgiftspost end at de medtager for mange udgifter. Finansieringsudvalget forhøjer derfor merudgiftsbehovet med 20 pct. til 1,8 mia. kr.

#### *Forslag til ændring af ordningen*

Finansieringsudvalget har på baggrund af analyserne af kommunernes merudgifter set på, hvilken effekt det vil have at justere beløbsstørrelserne i udlændingeudligningen samt set på muligheden for at inkorporere udlændingeudligningen i det generelle udligningssystem.

Hvis udlændingeudligningen bevares, som en særskilt udligningsordning, men beløbene nedjusteres på baggrund af KORA's undersøgelse (Model 1 nedenfor), vil Københavns Kommunes indtægter falde med 202 mio. kr. årligt. Afskaffes udlændingeudligningen helt (Model 2) bliver tabet 370 mio. kr.

Tabel: Finansieringsudvalgets forslag til reformer og tab for KK

Model 1	Nedjustering af enhedsbeløb	202	0,20
Model 2	Afskaffelse af udlændingeudligningen	370	0,36
Model 3	Inkorporering i generel udligning pba. antal svarende til volumen på 2 mia.	188	0,19
Model 4	Inkorporering i generel udligning pba. antal svarende til volumen på 3 mia. kr.	97	0,10
Model 5	Inkorporering i generel udligning pba. antal svarende til volumen på 4 mia. kr.	6	0,01
Model 6	Inkorporering i generel udligning pba. antal, hvor over halvdelen af husstanden tilhører gruppen svarende til volumen på 2 mia. kr.	102	0,10

#### *Særskilt ordning indarbejdes i den eksisterende udligning*

Den særlige udlændingeudligning indebærer, at der sker en 100 pct. udligning af kommunernes merudgiftsbehov vedrørende indvandrere og efterkommere, mens udligningsniveauet generelt er omkring 80 pct. Skal der finansieres udgifter på 1,8 mia. kr. vedrørende indvandrere og efterkommere fra ikke vestlige lande i det generelle udligningssystem, skal de tildeles 2 mia. kr. af udgiftsbehovet i det

generelle system. For at holde udgiftsniveauet i udligningssystemet konstant nedjusteres det øvrige udgiftsbehov tilsvarende.

Finansieringsudvalget har lavet fire modeller (model 3 til model 6), hvor den særlige udlændingeudligning helt afskaffes og i stedet indarbejdes i det generelle udligningssystem. I model 3, 4 og 5 udlignes på baggrund af antallet af udlændinge uafhængigt af, hvilken aldersgruppe de tilhører.

I model 3 tildeles 2 mia. kr. af udgiftsbehovet til udlændinge, mens der i model 4 og 5 tildeles henholdsvis 3 og 4 mia. kr. Argumentet for, at tildele et udgiftsbehov på over 2 mia. kr. er, at der forventes vækst i antallet af indvandrere og efterkommere fra ikke vestlige lande i de kommende år. En tildeling på over 2 mia. kr. fremtidssikrer en eventuel ændring af udligningssystemet. Københavns Kommune får tab på mellem 188 mio. kr. og 6 mio. kr. alt efter hvor stor volumen udlændinge tildeles i det generelle udligningssystem.

I model 6 medregnes kun indvandrere og udlændinge, som bor i en husstand, hvor mindst halvdelen tilhører gruppen fra ikke vestlige lande. Denne model giver København et tab på 102 mio. kr.

#### *Vindere og tabere*

Kommuner med mange indvandrere og efterkommerne vil tabe på en ændring af ordningen. For at sammenligne de enkelte kommuners tab, ses på hvor meget skatten skal hæves for at kompensere for den mistede indtægt. Københavns tab på 370 mio. kr. ved en afskaffelse af ordningen svarer til 0,36 procentpoint på indkomstskatten. Særligt vestegnskommunerne, men også Odense (0,24 point) og Aarhus (0,23 point) vil tabe på en reform, mens vinderne skal findes i Jylland. Vinderne vinder generelt lidt ved reformen, mens nogle kommuner herunder Albertslund (0,97 point), Høje-Taastrup (0,72 point) og Ishøj (1,42 point) taber stort.

#### *Vigtigt med finansiering til integration*

Økonomiforvaltningen bemærker, at det er en stor og langsigtet opgave at integrere borgere fra ikke vestlige lande i det danske samfund. Det er derfor vigtigt, at kommunerne også fremover sikres finansiering til denne opgave.

#### *Reform af udligningssystemet*

Økonomi- og indenrigsministeren har i forbindelse med offentliggørelsen udtalt, at analysen peger på, at der er behov for ændringer. Der vil være virkninger for de enkelte grupper af kommuner, og derfor bør ændringerne ske sammen med en fremtidig justering af udligningssystemet, hvor der kan tages højde for dette. Økonomiforvaltningen bemærker, at fremtidige justeringer kan ske i forbindelse med en eventuel refusionsomlægning af overførsler i følge

Carsten Kock-udvalgets anbefalinger og en indarbejdelse af  
beskæftigelsestilskuddet i det generelle udligningssystem.



## Til Økonomiudvalget

31-03-2014

### Bilag – Analyse vedr. kommunernes incitamenter til at skabe økonomisk vækst

Sagsnr.  
2014-0055105

Dokumentnr.  
2014-0055105-2

#### Baggrund

I forbindelse med de seneste års debatter om tilskuds- og udligningssystemet har Københavns Kommune argumenteret for, at systemet ikke giver kommunerne tilstrækkelige incitamenter til at skabe nye arbejdspladser og økonomisk vækst, idet gevinsterne herved i høj grad bliver udlignet.

Sagsbehandler  
Anders Rasmussen

Da det kommunale udligningssystem blev justeret med virkning fra 2013, blev det samtidig besluttet, at der skulle udarbejdes en analyse af kommunernes incitamenter til at understøtte økonomisk udvikling lokalt og skabe nye arbejdspladser. Økonomi- og Indenrigsministeriet udgav den 14. marts 2014 en rapport herom.

#### Kommunernes *muligheder* for at skabe økonomisk vækst

Det er primært staten, der påvirker rammevilkårene for at skabe økonomisk vækst, men kommunerne kan, jf. rapporten også særskilt påvirke nogle rammevilkår:

- Erhvervsservice
- Erhvervsudvikling
- Grundskyld og dækningsafgift
- Udlægning af områder til erhvervsformål
- Kommunal sagsbehandling
- Beskæftigelsesindsats
- Forsyning, spildevand og affaldshåndtering
- Lokal infrastruktur
- Generelt serviceniveau og indkomstbeskatning

Rapporten giver ikke nogen konklusioner på, hvor påvirkningen af de kommunale rammevilkår har størst effekt. Den nævner, at bl.a. kvaliteten af den kommunale virksomhedsrettede sagsbehandling, udlægning af områder til erhvervsformål og jobcentrenes evne til at formidle relevant arbejdskraft *kan* have betydning for, hvor en virksomhed vælger at placere sig. Herudover understreges vigtigheden af en velfungerende lokal infrastruktur.

#### Beskæftigelseseffekt af 100 nye arbejdspladser

Finansieringsudvalget har for hver af de 98 kommuner beregnet den kommunaløkonomiske effekt af 100 nye industriarbejdspladser i kommunen. I beregningerne indgår, at de 100 nye arbejdspladser vil genere et antal yderligere arbejdspladser pga. afledt økonomisk

**Center for Økonomi,  
afsnit I**

Københavns Rådhus,  
Rådhuspladsen I  
1550 København V

Mobil  
2452 8180

E-mail  
AM94@okf.kk.dk

EAN nummer  
5798009800206

aktivitet i form af fx øget forbrug, omsætning for underleverandører mv.

I gennemsnit giver det anledning til etablering af 195 nye arbejdspladser i alt. Effekten varierer imidlertid mellem kommunerne, jf. også tabel 1, hvor Herning og Ballerup Kommuner er angivet som eksempler.

*Tabel 1: Beskæftigelseseffekt af 100 nye industriarbejdspladser*

	Nye arbejdspladser i kommunen	Arbejdspladser i alt på landsplan	Arbejdspladser i kommunen	Beskæftigede med bopæl i kommunen
<b>Ballerup</b>	100	183	129	22
<b>Herning</b>	100	192	149	95
<b>Hele landet</b>	100	195		

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet

Tabellen viser bl.a., at 100 nye arbejdspladser i Ballerup skaber 83 afledte arbejdspladser, men heraf vil kun 29 blive lokaliseret i kommunen, da de i højere grad end i Herning spredes ud på andre kommuner. Forskellene kan ifølge rapporten være påvirket af, hvor der er områder med gode indkøbsmuligheder og eller/en høj grad af ”egenproduktion” af input.

Tabellen viser også, at beskæftigelsepåvirkningen varierer meget imellem de to kommuner. I hovedstadsområdet er der en høj grad af pendling, hvorfor kun 22 af de nye arbejdspladser i Ballerups tilfælde vil blive besat af borgere med bopæl i kommunen. Tallet er væsentlig højere for Herning pga. en lavere grad af pendling.

Rapporten opgør ikke de tilsvarende tal for Københavns Kommune, men i forhold til spredningen af den økonomiske aktivitet forventes kommunen at minde om Ballerup. Resultaterne er med til at underbygge argumentet om, at nye arbejdspladser i hovedstadsområdet også er til gavn for de omkringliggende kommuner.

#### **Kommunaløkonomiske gevinster af nye arbejdspladser**

De store forskelle påvirker også den kommunaløkonomiske gevinst af de ekstra arbejdspladser, hvor der er betragtelig variation mellem kommunerne. Kommunerne i hovedstadsområdet har i gennemsnit de laveste gevinster, hvilket primært skyldes den omfattende pendling mellem kommunerne. I kommuner med nettoindpendling, som fx København, er gevinsten særlig lav, jf. tabel 2.

Tabel 2. Kommunaløkonomiske gevinster ved en ny virksomhed med 100 industriarbejdspladser i kommunen

1.000 kr. (antal kommuner i parentes)	Indpendlings- kommuner	Udpendlings- kommuner	I alt
<b>Kommuner i hovedstadsområdet</b>	2.523 (14)	5.195 (20)	4.095 (34)
<b>Kommuner uden for hovedstadsområdet (omfattet af ordning med tilskud til højt strukturelt underskud)</b>	5.961 (15)	7.639 (43)	7.197 (58)
<b>Kommuner uden for hovedstadsområdet (ikke omfattet af ordning med tilskud til højt strukturelt underskud)</b>	4.688 (1)	9.014 (5)	8.396 (6)
<b>Hele landet</b>	4.314 (30)	7.042 (68)	6.207 (98)

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

I gennemsnit giver en virksomhed med 100 nye arbejdspladser en gevinst på 6,2 mio. kr. pr. kommune. På baggrund af disse resultater konkluderer rapporten, at alle kommuner har et økonomisk incitament til at skabe ekstra arbejdspladser.

Rapporten sammenligner også gevinsterne med gevinsten ved at etablere boliger til 100 nye borgere. Under forudsætning af, at de nye borgere afspejler landsgennemsnittet i forhold til indkomst, udgiftsbehov og alderssammensætning når rapporten frem til, at alle kommuner har et mindre tab på at etablere nye boliger.

Hvis de nye borgere fx har et bedre indkomstgrundlag end landsgennemsnittet – hvad den enkelte kommune givetvis vil tilstræbe ved etablering af nye boligområder, vil kommunen dog kunne opnå en højere gevinst.

ØIM konkluderer pba. af disse resultater, at alle typer af kommuner har et økonomisk incitament til at tiltrække nye virksomheder.

Økonomiforvaltningen bemærker hertil, at de beregnede gevinster – både for kommuner under ét og i særdeleshed for indpendlingskommuner i hovedstadsområdet – er relativt beskedne.

#### **Muligheder for at øge incitamenterne til at skabe vækst**

Det kommunaløkonomiske provenu ved nye arbejdspladser vil primært være højere indtægter for indkomstskat og lavere udgifter til forsikrede ledige. Tilskuds- og udligningssystemet betyder imidlertid,



at en stor andel af provenuet udlignes, hvilket er årsagen til de lave beregnede gevinster for kommunerne.

Rapporten peger på en række mulige ændringer af tilskuds- og udligningssystemet, der kan reducere det beløb, der skal afleveres i udligning og dermed øge gevinsten for den enkelte kommune. Tabel 3 opsummerer de mulige tiltag. Det fremgår også af tabellen, at ændringerne vil have byrdefordelingsmæssige konsekvenser til fordel for bl.a. kommuner i hovedstadsområdet, kommuner med et stærkt erhvervsliv og/eller beskatningsgrundlag.

*Tabel 3. Mulige tiltag til at øge incitamentet til at skabe økonomisk vækst*

Emne	Tiltag	Vindere	Tabere
<b>Indkomstskat</b>	Øge den kommunale beskatning og tilsvarende reducere den statslige. Det vil reducere bloktilskuddets andel af kommunernes finansiering	Kommuner med et højt beskatningsgrundlag	Kommuner med et lavt beskatningsgrundlag
<b>Selskabsskat</b>	Forhøje den kommunale andel af selskabsskatten, reducere udligningen heraf eller indføre en selvstændig kommunal selskabsskat	Kommuner med høj erhvervsaktivitet	Kommuner med få virksomheder, herunder en række land- og yderkommuner
<b>Udligningsniveau</b>	Reducere udligningsniveauet i landsudligningen	Kommuner i hovedstadsområdet	Kommuner uden for hovedstadsområdet
	Reducere udligningsniveauet i hovedstadsområdet	Kommuner i hovedstadsområdet med et højt beskatningsgrundlag og lavt udgiftsbehov	Kommuner i hovedstadsområdet med lavt højt beskatningsgrundlag og højt udgiftsbehov
<b>Udgiftsbehov</b>	Nedsætte vægten af udgiftsbehovkriteriet "antal 20-59 årige uden beskæftigelse"	Kommuner der gør en indsats for at skabe arbejdspladser	Kommuner med en høj ledighed

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet og Københavns Kommune.

Rapporten opstiller ikke konkrete modeller, der beregner konsekvenserne for enkeltkommuner ved de nævnte tiltag. Sammenholdt med de væsentlige byrdefordelingsmæssige konsekvenser forventes rapporten ikke at give anledning til væsentlige ændringer.

Margrethe Vestager udtaler dog i forbindelse med offentliggørelsen, at nogle af rapportens overvejelser "kan indgå i regeringens samlede betragtninger i det kommende arbejde med en vækstplan."