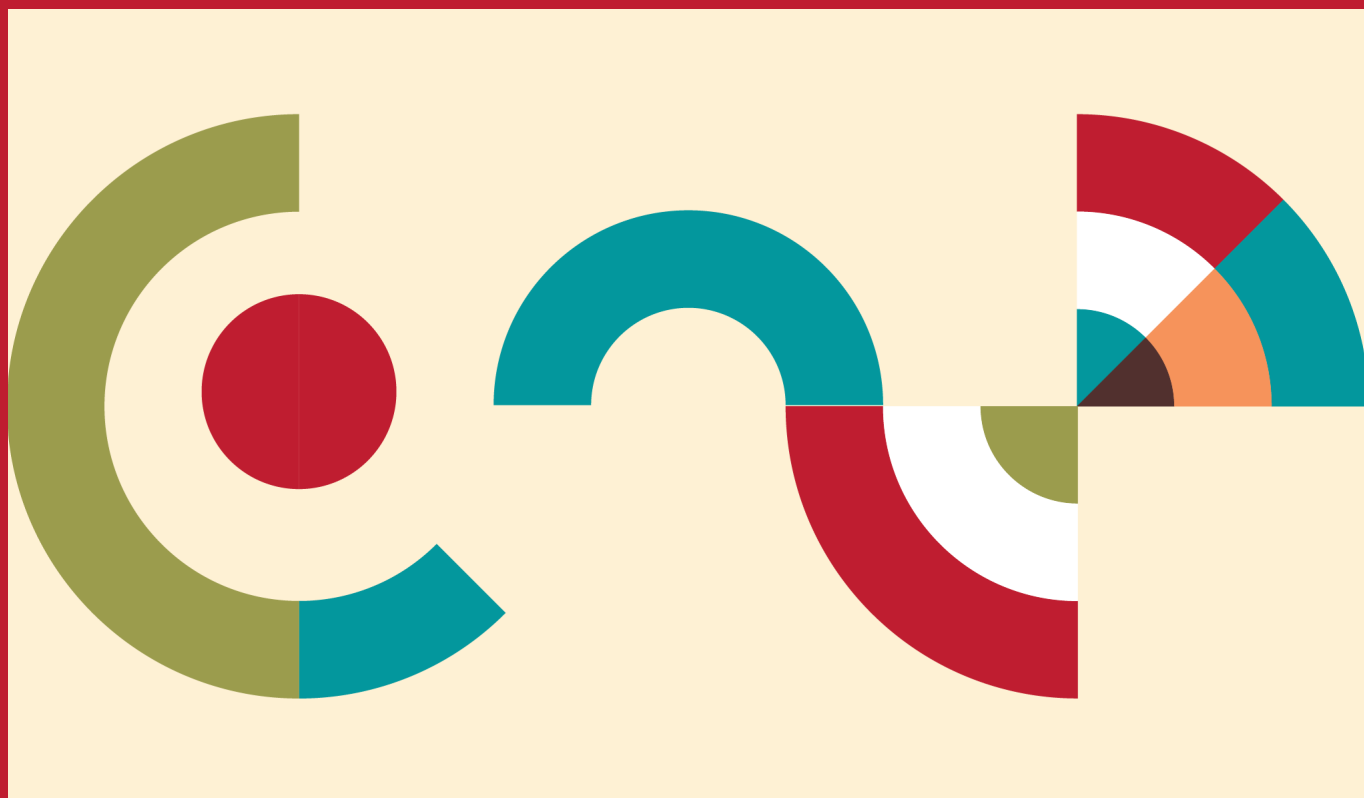


# Vesthimmerlands Kommune og den kommunale udligning – status og perspektiver

Notat



*Vesthimmerlands Kommune og den kommunale udligning – status og perspektiver  
– Notat*

© VIVE og forfatterne, 2024

e-ISBN: 978-87-7582-397-0

Projekt: 302993

Finansiering: Vesthimmerlands Kommune

## **VIVE**

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11

1052 København K

[www.vive.dk](http://www.vive.dk)

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.



VIVE støtter FN's verdensmål og angiver her, hvilket eller hvilke verdensmål der knytter sig til publikationen.



# Indholdsfortegnelse

---

Resumé	4
<hr/>	
1	Indledning 7
1.1	Baggrund og opgave 7
1.2	Notatets disponering 7
<hr/>	
2	Vesthimmerlands Kommunes placering i udligningen 9
2.1	Placering i det generelle tilskuds- og udligningssystem 9
2.2	Placering i de specielle udlignings- og tilskudsordninger 15
2.3	Påvirkning af kommunen samlet set og fra de seneste udligningsreformer 16
<hr/>	
3	Bidrag til en overordnet status på udligningssystemet 2024 20
3.1	Nogle hovedtræk af udviklingen 20
3.2	Nogle perspektiver for udviklingen 25
<hr/>	
4	Fire fremhævede opmærksomhedspunkter 27
4.1	Rammesætning 27
<hr/>	
5	Vesthimmerlands Kommune og sammenligningskommuner 41
<hr/>	
Litteratur	43
<hr/>	
Bilag 1	Fælles vilkår i udligningsmæssig sammenhæng – forsøg på kategorisering/rubricering 45

# Resumé

Vesthimmerlands Kommune har ønsket en analyse af kommunens placering i det kommunale tilskuds- og udligningssystem og perspektiver i forlængelse heraf. Det vedrører perspektiverne for udligningssystemet i en udviklingsammenhæng og mulige ændringer med fokus på Vesthimmerlands Kommune.

Notatet behandler disse emner på det grundlag, der aktuelt foreligger.

## **Vesthimmerlands Kommunes placering i tilskuds- og udligningssystemet**

Vesthimmerlands Kommune har i udligningsopgørelserne et forholdsvis højt og stigende udgiftsbehov pr. indbygger med et relativt højt socioøkonomisk indeks. Endvidere ligger kommunen – selv med en positiv udvikling i skattegrundlaget – noget under landsgennemsnittet vedr. skattegrundlaget pr. indbygger. Kommunen modtager i konsekvens heraf også et betydeligt beløb – om end reduceret i 2025 – fra de generelle udligningsordninger. Fra de særlige tilskuds- og udligningsordninger modtages desuden mærkbare beløb fra selskabsskatteudligningen, finansieringstilskuddet, tilskud vedr. udsatte ø- og yderkommuner samt jævnligt særtilskud efter ansøgning. Kommunen har haft en isoleret nettogevinst ved de seneste tre større udligningsændringer, særligt den seneste 2020-reform.

## **Perspektiver og status på udligningen**

I en bredere national status på tilskuds- og udligningssystemet kan fremhæves nogle udviklingstræk. I udviklingen af regelsættet ser der således ud til at være dannet en fælles opfattelse af, hvad der definerer de generelle kommunaløkonomiske vilkår, hvor den konkrete definition løbende er justeret gennem reformer mv. Trods fælles opfattelser kan der dog fortsat rejses nogle opmærksomhedspunkter. Det gælder elementer på indtægtssiden i form af de nye grundværdier, selskabsskatteudligning og udligning af kommunal andel af dødsboskat. På udgiftssiden omhandler det udgiftsbehovskriteriernes indretning. Hvad angår systemets omfordelende effekt kan der over de senere år opgøres et stigende omfang af den omfordeling, der frembringes af det samlede tilskuds- og udligningssystem. Samtidig er udligningsintensiteten i form af udligningsniveauet blevet forøget. Den udligningsopgave, som det er formålet med systemet at løse, er ligeledes forøget betydeligt gennem årene. Tilskuds- og udligningssystemet er derfor blevet udbygget. Håndteringen af udbygningsopgaven har resulteret i et mere komplekst og mere fragmenteret system, men dog forenklet på nogle vigtige punkter i den seneste reform. Samtidig er der i højere grad anvendt fastlåste fordelingsnøgler, der ikke opdateres med aktuel udvikling. Disse forhold kan rejse nogle spørgsmål om perspektiverne for den fremtidige udvikling.

## **Fire fremhævede opmærksomhedspunkter**

Fremtidige ændringer i tilskuds- og udligningssystemet kan ikke forhåndsdiskonteres, men beror på politiske beslutninger og ministeriets faglige analyser. Der kan dog nævnes nogle mulige opmærksomhedspunkter i den fortsatte udvikling af systemet.

Dette gælder for det første elementer på indtægtssiden og herunder vedr. udligning af den kommunale andel af selskabsskatten. Denne udlignes delvist i dag, om end uligheden mellem kommunerne formentlig er forøget i nogle år, men også med store udsving i provenuerne fra år til år. Flere aspekter må formodes at indgå i en afvejning af mulighederne for ændret udjævning, såfremt dette måtte blive aktuelt. Der nævnes fire principielle overvejelser, men vel at mærke teoretiske ændringsmuligheder på området, hvor effekten heraf for Vesthimmerlands Kommune kan beregnes.

For det andet kan der være opmærksomhed om affattelsen af de såkaldte udgiftsbehovskriterier, hvor enkelte kriterier særligt tages frem til behandling. Det kan principielt både omhandle eksisterende kriterier og overvejelser, som igangsættes som følge af udviklingen i eller tilkomsten af nye kommunale udgiftsområder. Her fremdrages som eksempel seniorpensionsordningen, som ikke er ligeligt fordelt mellem kommunerne.

En tredje overvejelse kan være en "oplåsning" af visse fastlåste tilskud, om end risikoen for pludselige ændringer for enkeltkommuner herved bl.a. fremhæves.

Endelig konstateres der for det fjerde, at særtilskud efter ansøgning er en form for korrektion på det øvrige udligningssystem. En sådan korrektion er vanskelig at afløse via det generelle system, selvom stor stabilitet i tildelingerne synes at indikere et mønster i disse. De kommuner, der modtager tilskud, herunder Vesthimmerlands Kommune, er i gennemsnit mindre kommuner, og der nævnes som en helt teoretisk korrektion genetablering af et såkaldt grundtillæg. Dette vil i givet fald have en potentiel effekt for Vesthimmerlands Kommune.

Afslutningsvis søges Vesthimmerlands Kommune rubriceret blandt andre kommuner. Der udpeges 7 kommuner, som Vesthimmerlands Kommune har fælles berøringsflader med og derfor i udligningsmæssig sammenhæng deler visse fælles interesser med.

## Fakta om undersøgelsen

Undersøgelsesresultaterne i notatet baserer sig på:

- Gældende regelsæt og politiske aftaler om det kommunale finansieringssystem
- Udgivelser fra ministerier og finansieringsudvalg samt andre kilder
- Aktuel statistik og udmeldinger om kommunaløkonomiske forhold mv.
- Påpegning af udviklingstræk og perspektiver med udgangspunkt i konstaterede træk i udvikling og status

# 1 Indledning

## 1.1 Baggrund og opgave

Vesthimmerlands Kommune har henvendt sig til VIVE ved projektchef Niels Jørgen Mau Pedersen angående en belysning af problematikker og perspektiver i den kommunale udligning med særligt fokus på kommunens forhold.

Spørgsmål om udligningssystemets indretning, opgaver og tilhørende udfordringer er jævnligt til diskussion i den kommunaløkonomiske debat, da de økonomiske konsekvenser herfra er af afgørende betydning for alle 98 kommuner.

Folketingets Indenrigsudvalg foranstaltede den 28. februar 2024 en høring om kommunernes økonomi, hvor også emner med tilknytning til udligningssystemet blev behandlet (Indenrigsudvalget, 2024a). Dette notat vil således bl.a. bygge på nogle af de fremlagte og beskrevne forhold ved denne høring (jf. Mau Pedersen i opsamlingsnotatet fra høringen samt Indenrigsudvalget, 2024b).

Tilskuds- og udligningssystemet dokumenteres jævnligt i ministeriets årlige såkaldte tilskudsudmelding (senest Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2024). Selve systemet har ikke været ændret, siden reformen blev vedtaget i 2020 med virkning fra 2021.

Senest er der i september 2024 i forbindelse med fremlæggelse af regeringens udspil til en sundhedsreform bebudet et analysearbejde om udligning samt en afskaffelse af den kommunale medfinansiering (KMF). Specifikke forhold i den forbindelse er ikke omhandlet i dette notat.

## 1.2 Notatets disponering

I kapitel 2 søges Vesthimmerlands Kommune placering som enkeltkommune i det kommunale tilskuds- og udligningssystem karakteriseret, dels i forhold til de væsentligste generelle udligningsordninger, dels i forhold til særlige tilskuds- og udligningsordninger. Endvidere undersøges, hvorledes de seneste tre større ændringer i systemet umiddelbart har påvirket Vesthimmerlands Kommune.

Hernæst gøres i kapitel 3 en status på det gældende tilskuds- og udligningssystem i relation til nogle udviklingstræk. Dette fører frem til drøftelse af nogle mulige perspektiver for udviklingen konkretiseret ved nogle spørgsmål, der rejses.

I kapitel 4 konkretiseres udviklingsperspektiverne i fire opmærksomhedspunkter, som tager udgangspunkt i de i foregående afsnit rejste spørgsmål.

Endelig ses der i det afsluttende kapitel 5 på muligheden for at jævnføre Vesthimmerlands Kommune i sammenhæng med tilskud og udligning i relation til andre kommuner, og hvilke kommuner der ud fra de opstillede kriterier har fælles træk med Vesthimmerlands Kommune.

Der er endvidere medtaget et Bilag 1 vedr. udvælgelsen af sammenligningskommuner.



## **2 Vesthimmerlands Kommunes placering i udligningen**

Tilskuds- og udligningssystemet består dels af en generel del, jf. afsnit 2.1, dels af en række specielle ordninger, jf. afsnit 2.2.

### **2.1 Placering i det generelle tilskuds- og udligningssystem**

Den generelle del af tilskuds- og udligningssystemet udgøres først og fremmest af de to udligningsordninger med størst kommunaløkonomisk betydning, som håndterer henholdsvis de kommunaløkonomiske vilkår fra skattegrundlag og de vilkår, der vedrører udgiftsbehov.

#### **2.1.1 Vesthimmerlands Kommune og skattegrundlagsudligningen**

Vesthimmerlands Kommune hører til den del af kommunerne, der har et skattegrundlag lavere end landsgennemsnittet. Baseret på tilskudsudmeldingen for 2025 ligger kommunen med det 27. laveste skattegrundlag pr. indbygger. Dette er noget bedre (højere) end i 2024, hvor kommunen havde det 6. laveste skattegrundlag pr. indbygger. Udviklingen i det statsgaranterede skattegrundlag pr. indbygger fra 2024 til 2025 er således ca. dobbelt så høj som for landet som helhed. Kommunen modtager dog fortsat et særligt tilskud som kommune med lavt beskatningsgrundlag, men i reduceret omfang i forhold til året før. I tabellen er vist hovedtallene for tilskudsårene 2024 og 2025, hvoraf fremgår, at indtægterne fra denne del af udligningen reduceres med 78,5 mio. kr.

**Tabel 2.1 Vesthimmerlands Kommune og skattegrundlagsudligning 2024 og 2025**

	Beskatningsgrundlag, kr. pr. indbygger (statsgaranteret)	Udligning af beskatningsgrundlag, mio. kr.	Tillæg for kommuner med lavt beskatningsgrundlag plus finansiering, mio. kr.	I alt beskatningsgrundlagsudligning, mio. kr.
2025 Vesthimmerlands Kommune	213.417	164,688	6,708	171,396
2025 Landsgennemsnit	237.860	-	-	-
2024 Vesthimmerlands Kommune	193.580	225,324	24.540	249,864
2024 Landsgennemsnit	226.704	-	-	-

Anm.: Baseret på tilskudsudmeldingen, hvor det er antaget, at kommunerne vælger det statsgaranterede skattegrundlag.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2023; 2024).

### 2.1.2 Vesthimmerlands Kommune og udgiftsbehovsudligningen

Modsat for skattegrundlaget pr. indbygger ligger Vesthimmerlands Kommune i gruppen af kommuner med højest udgiftsbehov pr. indbygger. I 2025 er kommunen således opgjort til at have det 14. højeste udgiftsbehov, hvilket er et par pladser højere end året før. Kommunen modtager da også et ekstra tilskud fra udgiftsbehovsudligningen som kommune i kategorien 'kommuner med et højt udgiftsbehov pr. indbygger'. Kommunens såkaldte socioøkonomiske indeks, hvor gennemsnittet er 100, er i 2025 opgjort til 111,43, hvilket også er relativt højt. I tabellen er kommunens nettoudbytte fra udgiftsbehovsudligningen angivet. Indtægterne fra udgiftsbehovsudligningen isoleret set øges med 19,2 mio. kr. i 2025.

**Tabel 2.2 Vesthimmerlands Kommune og udgiftsbehovsudligning 2024 og 2025**

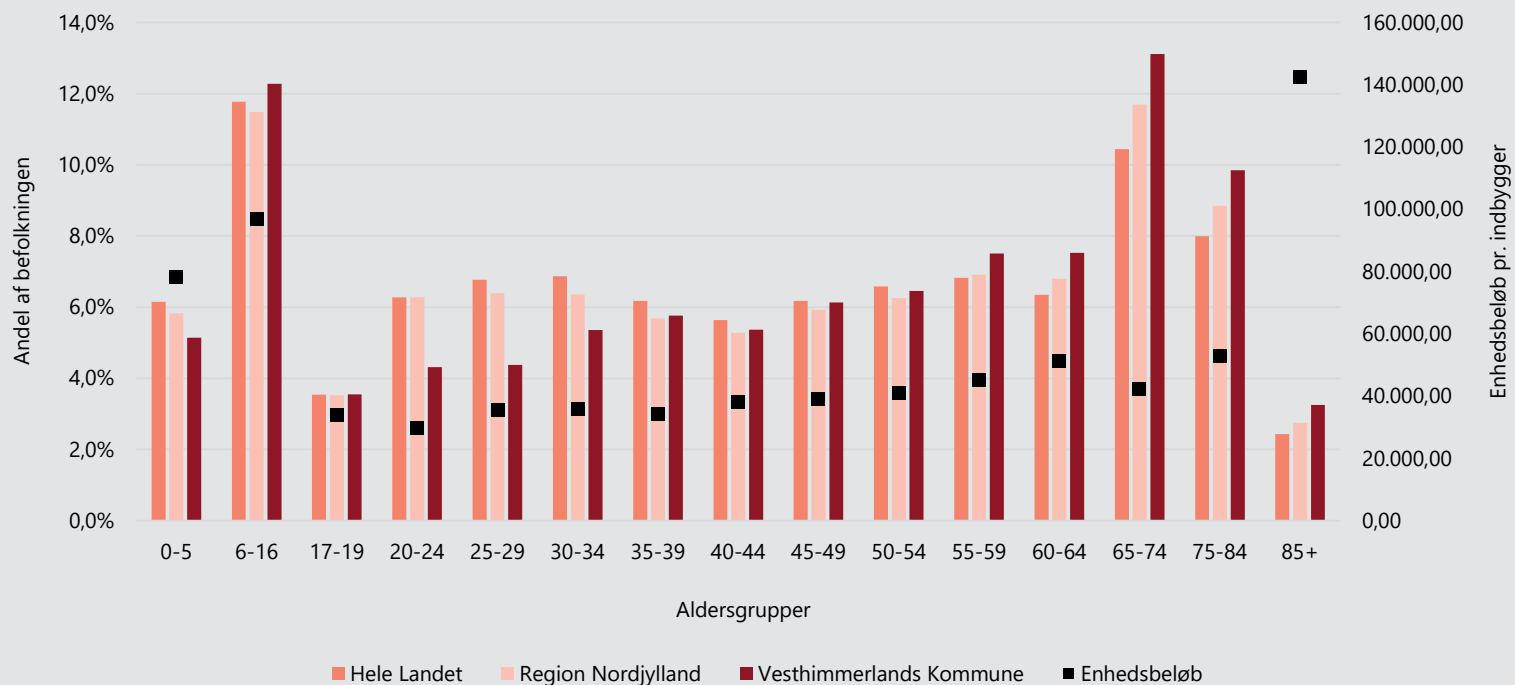
	Udgiftsbehov, kr. pr. indbygger	Udligning af udgiftsbehov, mio. kr.	Tillæg for kommuner med højt udgiftsbehov minus finansiering, mio. kr.	I alt udgiftsbehovsudligning, mio. kr.
2025 Vesthimmerlands Kommune	84.709	221,460	3.288	224,748
2025 Landsgennemsnit	78.066	-	-	-
2024 Vesthimmerlands Kommune	79.741	202,608	2.940	205,548
2024 Landsgennemsnit	73.734	-	-	-

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2023; 2024).

Udgiftsbehovsudligningen består af to dele, dels det aldersbestemte udgiftsbehov, som tæller ca. to tredjedele, dels det socioøkonomiske udgiftsbehov, der tæller ca. en tredjedel i opgørelsen af det samlede udgiftsbehov.

Vedrørende det aldersbestemte udgiftsbehov kan kommunens placering illustreres ved at notere sig befolkningsandelen i de enkelte aldersgrupper sammenholdt med aldersfordelingen i hele landet samt – som en nærliggende sammenligning – gennemsnittet af kommuner i Region Nordjylland. Dette er vist i Figur 2.1, hvor også er angivet det såkaldte enhedsbeløb, der er det beløb, som den enkelte indbygger i aldersgruppen bidrager med til udgiftsbehovsudligningen.

**Figur 2.1 Aldersbestemt udgiftsbehov: kriterieværdier samt enhedsbeløb pr. indbygger (2025)**



Anm.: Der er ikke her medtaget kriteriet vedr. 'nedgang i befolkningstal', som også i loven henregnes til det aldersbestemte udgiftsbehov og i 2025 med et enhedsbeløb på 82.255 kr.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2024).

Det kan observeres, at Vesthimmerlands Kommune har en noget højere andel af 6-16-årige end i hele landet og regionen, men en lavere andel af 0-5-årige. Endvidere kan bemærkes, at kommunen har en højere andel af befolkningen i de ældre aldersgrupper, end hvad der gælder for hele landet og regionen. Dette er med til at trække udgiftsbehovet pr. indbygger op for kommunen.

Tilsvarende kan kommunens andel af det socioøkonomiske udgiftsbehov illustreres, jf. Figur 2.2.

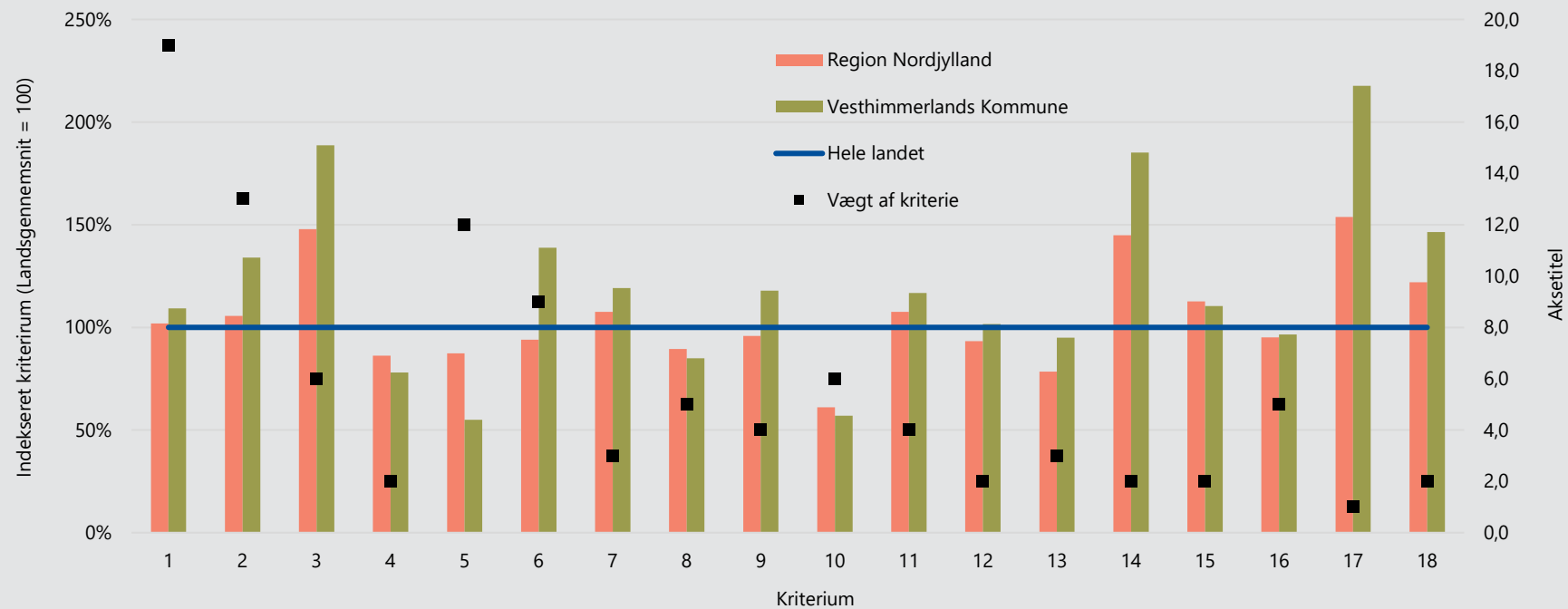
I Tabel 2.3 er givet en oversigt over kriterierne og deres vægte samt en nummerring af de kriterier, der er anvendt i figuren.

**Tabel 2.3** Oversigt over gældende socioøkonomiske udgiftsbehovskriterier

Nr.	Beskrivelse	Vægt	Nr.	Beskrivelse	Vægt
1	Andel 20-59-årige uden beskæftigelse ud over 5 % af de 20-59-årige	19,0 %	10	Antal indvandrere og efterkommere (ekskl. au pairs)	6,0 %
2	Antal 25-49-årige uden erhvervsuddannelse, ekskl. visse indvandrere	13,0 %	11	Antal 20-59-årige lønmodtagere med færdigheder på grundniveau	4,0 %
3	Antal billige boliger samt familier i visse boliger i yderområder og sommerhuse	6,0 %	12	Antal børn af enlige forsørgere i gennemsnit over 3 år	2,0 %
4	Antal diagnosticerede psykiatriske patienter	2,0 %	13	Antal børn, som har flyttet kommune mindst tre gange	3,0 %
5	Antal almene familieboliger	12,0 %	14	Afstand til nærmeste 500 arbejdspladser	2,0 %
6	Antal børn i familier med kort uddannelse, ekskl. visse indvandrere mv.	9,0 %	15	Regional ledighed for forsikrede ledige	2,0 %
7	Antal enlige over 65 år	3,0 %	16	Antal 45-64-årige med begrænset erhvervs erfaring	5,0 %
8	Antal personer med lav indkomst i 3 ud af 4 år	5,0 %	17	Befolkningstæthed	1,0 %
9	Antal personer med handicap	4,0 %	18	Lav middellevetid	2,0 %

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2024).

Figur 2.2 Socioøkonomisk udgiftsbehov: kriterieværdier samt vægtning af kriterier (2025)



Anm.: Vedr. kriterienummer se tabel 2.3.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2024).

Jævnfør figuren har Vesthimmerlands Kommune især en høj kriterieværdi på kriterier med et strukturelt element med tilknytning til ikke-bymæssige kommuner, dvs. visse boliger i yderområder, befolkningstæthed og gennemsnitlig afstand til arbejdspladser (nummer 3, 14 og 17). Dette gælder også til en vis grad kriterier vedr. uddannelsesniveau, fx familier med kort uddannelse mv. (nummer 2, 6 og 11). Derimod ligger kommunen lavere end regionen og landet som helhed vedr. andelen af almene familieboliger og kriteriet vedr. indvandrere og efterkommere (nummer 5 og 10). For det mest tungtvejende enkeltkriterie, andel af 20-59-årige uden beskæftigelse ud over 5 %, er kommunen ikke langt fra gennemsnittet.

Til den generelle del af tilskuds- og udligningssystemet henregnes også bloktilskud. Dette fordeles efter indbyggertalsfordelingen, og kommunen modtager i 2025 ca. 0,6 % heraf. Det er en mindre nedgang i forhold til året før som følge af Vesthimmerlands Kommunes faldende folketal.

## **2.2 Placering i de specielle udlignings- og tilskudsordninger**

Det danske udligningssystem er karakteriseret ved at medtage en række specielle udligningsordninger og tilskud, jf. også næste afsnit vedr. forenkling og fragmentering.

Selvom udligningssystemet indeholder en lang række særlige udligningsordninger og særlige tilskud, er en række af disse ikke – eller kun i mindre grad – relevante for Vesthimmerlands Kommune. Der kan dog nævnes nogle enkelte, som har betydning for kommunen.

Vesthimmerlands Kommune betaler således til en "særlig kompensation" for kommuner med tab på udligningsreformen med 8,7 mio. kr. i 2025. Beløbet er fastfrosset.

Endvidere kan nævnes, at Vesthimmerlands Kommune både er bidragsyder og modtager af beløb i den særlige udligningsordning vedrørende udlændinge. Da kommunen har et relativt lavt antal indvandrere og efterkommere i forhold til mange andre kommuner, er kommunen dog netto en bidragsyder til ordningen med 3,4 mio. kr. i 2025. Det skal bemærkes, at kommunen har modtaget et relativt højt antal indbyggere fra Ukraine, især i 2022.

En anden særlig udligningsordning vedrører kommunernes indtægter fra deres andel af selskabsskatten. Da Vesthimmerland Kommune har en forholdsvis lille indtægt herfra set i forhold til landsgennemsnittet, er kommunen nettomodtager. I 2025 er det modtagne beløb 20,8 mio. kr.

Visse ordninger er målrettet vanskeligt stillede kommuner eller dog kommuner med i udgangspunktet sværere økonomiske vilkår end gennemsnittet.

Dette gælder i et vist omfang for det såkaldte finansieringstilskud, hvor Vesthimmerlands Kommune modtager 32,5 mio. kr. i 2025, svarende til godt 0,9 pct. af puljen, der i 2025 er på 3,5 mia. kr.

Det gælder i endnu højere grad tilskuddet fra den særlige pulje vedr. udsatte ø- og yderkommuner. Her modtager Vesthimmerland 52,8 mio. kr. i 2025, svarende til 3,1 pct. af puljen, som i 2025 samlet udgør 1,7 mia. kr.

Endvidere gælder det for puljen for kommuner med vanskelige økonomiske vilkår, at Vesthimmerland modtager 14,4 mio. kr., hvilket er 4 pct. af puljen på 363 mio. kr.

Endelig har kommunen i en årrække modtaget tilskud fra ansøgningspuljen til de mest vanskeligt stillede kommuner, som i 2025 udgør 0,8 mia. kr. De seneste år inkl. 2025 har beløbet til kommunen udgjort 20 mio. kr.

## **2.3 Påvirkning af kommunen samlet set og fra de seneste udligningsreformer**

### **2.3.1 Det samlede udbytte af udligningen**

Jævnfør foregående afsnit repræsenterer Vesthimmerlands Kommune ikke et yderpunkt i den kommunale udligning, men modtager dog tilskud fra flere ordninger.

Nettoudbyttet kan opgøres for de enkelte ordninger, men kan også søges opgjort samlet set. Foretages en sådan opgørelse for alle ordninger, som udmeldes via ministeriet, og sammenholdes det samlede beløb med det beløb, som kommunen ville modtage, hvis der ikke var noget udligningssystem, men alle nettotilskud alene blev fordelt efter indbyggertal, kan Vesthimmerlands Kommunes nettotilskud opgøres til 14.200 kr. pr. indbygger i 2025.<sup>1</sup> Dette svarer til godt en halv mia. kr.

Hvis kommunerne rangordnes efter det beløb, de modtager pr. indbygger ifølge denne beregning, modtager Vesthimmerlands Kommune det 14. højeste beløb pr. indbygger. I 2024 viser den tilsvarende beregning et nettoudbytte på 15.609 kr., svarende til det 13. højeste beløb. Kommunens nettoudbytte af systemet ændres således fra år til år alene i kraft af den demografiske udvikling samt udviklingen i indkomster i kommunen sammenholdt med andre kommuner, evt. med en vis forsin-

---

<sup>1</sup> Der kan anvendes forskellige metoder til bedømmelse af den samlede effekt fra tilskud og udligning i den enkelte kommune. Vedr. metoden er denne omtalt i Mau Pedersen & Ruge (2022) samt Nørtoft & Mau Pedersen (2022).

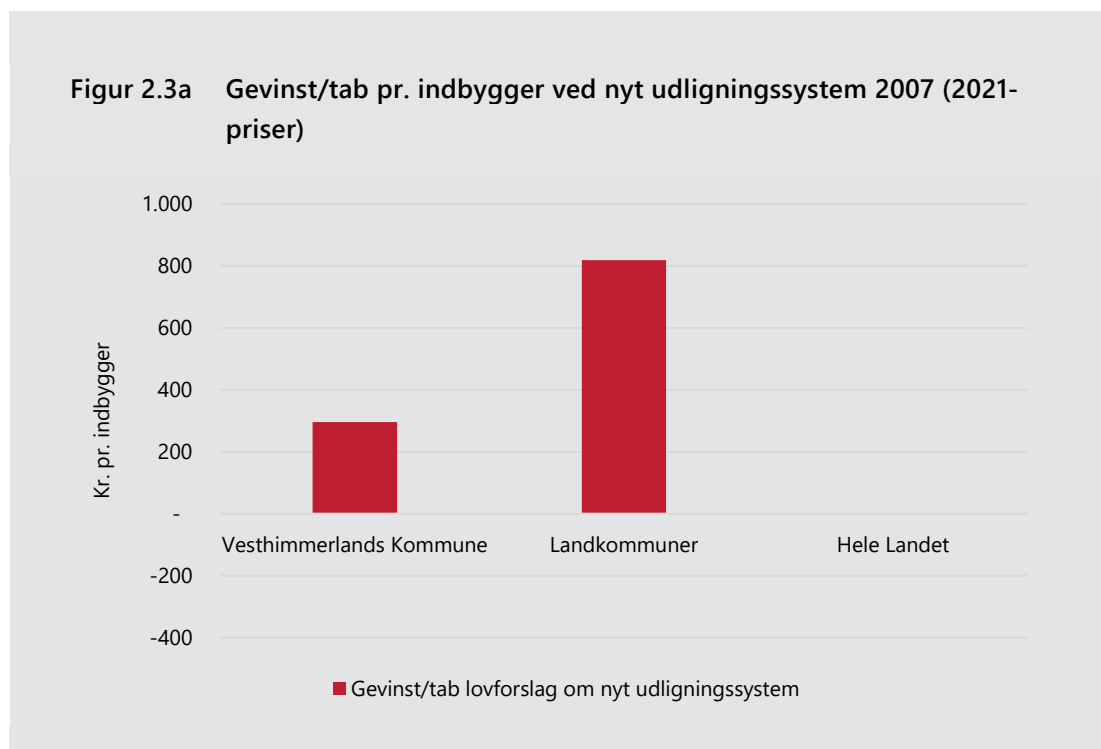


kelse i tilpasningen. Derudover kan der ske ændringer i udligningsregelsættet, som påvirker kommunen, jf. følgende afsnit.

### 2.3.2 Vesthimmerlands Kommunes påvirkning fra seneste udligningsændringer

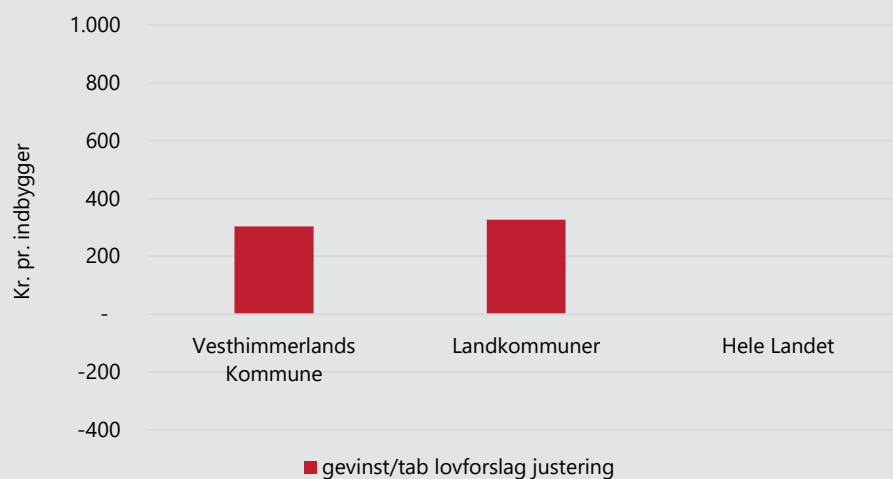
De seneste større ændringer i tilskuds- og ændringer blev vedtaget i 2006, 2012 og 2020 med ikrafttræden året efter.

I Figur 2.3a, 2.3b og 2.3c er angivet gevinsten pr. indbygger for Vesthimmerlands Kommune ved de tre ændringer/reformer målt ved gevinst pr. indbygger (i 2021-priser). Til sammenligning er angivet ændringen for gruppen af landkommuner, som Vesthimmerlands Kommune tilhører (jf. nærmere i kapitel 5 om afgrænsning af kommuner) samt for hele landet.



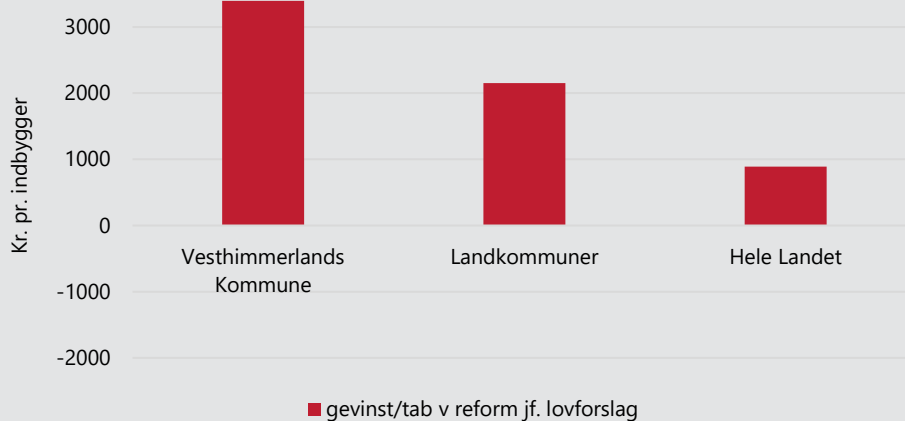
Kilde: Mau Pedersen (2023) og egne beregninger.

**Figur 2.3b** Gevinst/tab pr. indbygger ved justering af udligningssystem 2013 (2021-priser)



Kilde: Mau Pedersen (2023) og egne beregninger.

**Figur 2.3c** Gevinst/tab pr. indbygger ved udligningsreform inkl. finansieringstilskud<sup>1</sup>



Note: <sup>1</sup> Finansieringstilskuddet blev indført allerede i 2013, men benævnt ekstraordinært og ikke medtaget i udligningsloven.

Kilde: Mau Pedersen (2023) og egne beregninger.

Det fremgår, at Vesthimmerlands Kommune fik en beregnet gevinst ved de seneste tre større udligningsændringer. Angivet i mio. kr. blev gevinsten opgjort til henholdsvis 8,9 mio. kr. i 2007, 10,1 mio. kr. i 2013 og 123,4 mio. kr. i 2021. Ved de to første ændringer var gevinsten gennemsnitligt noget højere for de øvrige kommuner, der indgår i gruppen af landkommuner, hvorimod det modsatte var tilfældet ved den seneste reform i 2020/2021. Det skal dog bemærkes, at 2020-reformen i modsætning til de to foregående ændringer ikke var balanceret. 2020-reformen tilførte således 5,2 mia. kr. ekstra til den kommunale sektors økonomi, hvorved merindtægten for kommuner med gevinst langt oversteg mindreindtægten for de øvrige kommuner.

# 3 Bidrag til en overordnet status på udligningssystemet 2024

I dette kapitel bidrages der med nogle statusmæssige iagttagelser i forhold til tilskuds- og udligningssystemets aktuelle funktion og udformning, bl.a. set i lyset af udviklingen gennem årene og med 2020-reformens ændringer.

I det første afsnit ses på nogle udvalgte udviklingstræk. Derefter gøres der nogle bemærkninger om, hvorledes resultaterne herfra kan tænkes at rejse nogle spørgsmål om emner, der muligvis kan blive adresseret i fremtiden. Hvorvidt det så faktisk vil ske, kan selvsagt ikke vides.

Systemets opgave kan sammenfattes som den at sikre alle 98 kommuner nogenlunde ligelige vilkår, såvel på udgifts- som på indtægtssiden. Danmark har i 1988 tilsluttet sig Europarådets charter vedr. lokalt selvstyre, hvor artikel 9, punkt 5 bl.a. lyder (Europarådet, 2021): "Beskyttelsen af økonomisk svagere lokale myndigheder kræver indførelse af økonomiske udligningsordninger eller tilsvarende foranstaltninger, som har til formål at korrigere for konsekvenserne af den ulige fordeling af mulige finansieringskilder og de økonomiske byrder, som påhviler dem".

Det kan modsætningsvist slutes, at det ikke er borgernes vilkår, men derimod de lokale myndigheders vilkår, der er i fokus for systemet, selvom der naturligvis er en sammenhæng.

Opgaven for systemet er herefter at få fastlagt de konkrete vilkår, som ønskes udlignet, samt hvordan og med hvilken intensitet dette skal udføres.

## 3.1 Nogle hovedtræk af udviklingen

### 3.1.1 Fælles definition af vilkår, der skal udlignes, men stadig spørgsmål

Gennem årene og helt tilbage til systemets første overordnede formulering i 1984 har skattegrundlag og udgiftsbehov været i fokus som udligningsberettigende vilkår.

Denne tradition eller stabilitet kan formentlig tolkes i retning af, at der hersker en vis grad af fælles opfattelse af, hvilke vilkår der bredt set skal udlignes. Hvorledes vilkårene skal konkretiseres og implementeres, er dog undergivet jævnlige forandringer.

På skatteområdet har *skattegrundlaget* ifølge den anvendte definition bestået af dels de skattepligtige indkomster i kommunen, dels en andel af de afgiftspligtige grund-

værdier. Med de nye ejendomsvurderinger er der en forudset opgave med hensyn til at indarbejde disse i skattegrundlaget til udligning, idet der foreløbig anvendes nogle såkaldte "beregningstekniske grundværdier" (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2024). De nærmere kommunaløkonomiske konsekvenser skal analyseres, jf. lovforslaget vedr. dette med ikrafttræden i 2029 (Skatteministeren, 2023). Der har endvidere været overvejelser om, hvorledes kommunale parkeringsindtægter og indtægter fra salg af forsyningsvirksomhed skulle indgå, men dette er behandlet i udligningsreformen fra 2020. Dette gælder også udligning af selskabsskat, hvor der ifølge aftaleteksten om reformen (Regeringen, 2020) skal blive tale om en øget udligning af kommunernes andel af selskabsskatten. Dette skulle ifølge aftaleteksten ske ved at nedsætte kommunernes andel af selskabsskatten med 1 procentpoint. Det kan derfor konstateres, at der hermed ikke bogstaveligt talt blev tale om en øget udligning, selvom den gennemførte ændring var fuldt ud i overensstemmelse med aftaleteksten. Det kan endvidere anføres, at kommunernes andel af den såkaldte dødsboskat på en tredjedel ikke er genstand for udligning.

For definitionen af *udgiftsbehov* har der ligeledes været en tradition for, hvordan disse opgøres. Dette sker via nogle kriterier (nøgletal) for henholdsvis den aldersmæssige sammensætning af befolkningen og den socioøkonomiske situation i kommunen. Der stilles visse krav til disse kriterier om upåvirkelighed og årsagssammenhæng samt konstaterbarhed, som disse skal opfylde for at kunne benævnes 'objektive udgiftsbehovskriterier'. For den socioøkonomiske del har der fagligt været en praksis med hensyn til, hvilke statistiske metoder der kunne anvendes til identifikation af disse kriterier. I den seneste reform er det valgt ikke snævert at følge denne tradition som tidligere, særligt ikke vedrørende de særlige ordninger for tilskud til udsatte ø- og yderkommuner samt udsatte hovedstadskommuner (jf. Blom-Hansen & Mau Pedersen, 2020; Etzerodt & Mau Pedersen, 2024). Her er der således ikke offentliggjort test eller analyser af de anvendte kriterier, hvilket der dog heller ikke er nogen forpligtelse til.

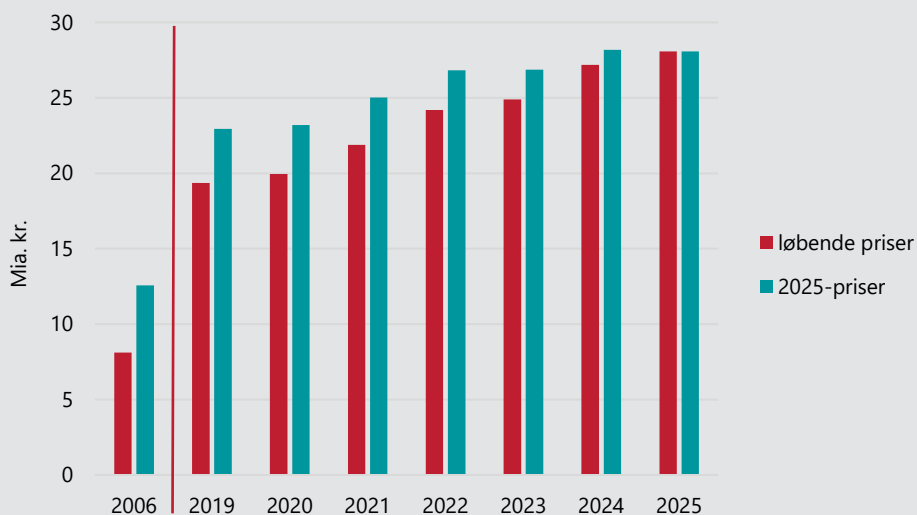
### 3.1.2 Stigende omfang af omfordelingen

Gennem årene er opgaven for udligningssystemet blevet forøget af to hovedårsager. For det første er de sektorspecifikke refusionsordninger stort set afviklet på de store serviceområder. De er også reduceret, om end delvist bibeholdt vedr. overførslerne (Mau Pedersen et al., 2019). Dette har så at sige overladt udligningsopgaven, som tidligere delvist blev løftet af refusionerne, til udligningssystemet. Derudover er kommunerne gennem årene blevet tilført flere opgaver, hvilket også har nødvendiggjort en forstærket og udbygget udligning.

Samlet set er omfordelingsomfanget øget gradvist gennem årene, jf. Figur 3.1, og udgør nu ifølge beregningen godt 28 mia. kr. I faste 2025-priser er omfordelingen øget fra 22,9 mia. kr. i 2019 til altså nu godt 28 mia. kr., idet der især i årene 2021 og 2022

sker en væsentlig forøgelse af udligningsomfanget. Dette kan have en vis sammenhæng med 2020-reformen.

Figur 3.1 Omfordelingsomfang via tilskuds- og udligningssystemet 2006 og 2019-2025



Anm.: Pga. strukturreformen i 2007 er der væsentlige ændringer i de kommunale opgaver mellem de to viste år 2006 og 2019.

Kilde: Egne beregninger på de årlige tilskudsudmeldinger, ekskl. effekten af 2,5 mia. kr. engangstilskud bebudet med lanceringen af finanslovsforslaget for 2025.

### 3.1.3 Højere udligningsintensitet

I sammenhæng med den ovennævnte forøgelse af omfordelingens omfang kan det bemærkes, at udligningsintensiteten, dvs. det såkaldte udligningsniveau, også er blevet forøget gennem årene. Det er dog fortsat under 100 %.

Senest er udligningsniveauet øget med 2020-reformen. Det gælder således, jf. Tabel 3.1, på udgiftsbehovssiden, hvor udligningsniveauet før var 61-93 %, men fra 2021 nu er 93-95 %. Tilsvarende er udligningsniveauet for skattegrundlaget øget fra 61-93 % til nu 75-95 %.

**Tabel 3.1 Det marginale udligningsniveau fra generel udligning (ekskl. særlige ordninger)**

	2020 (før)		2021 (efter)	
	Udligningsniveau <sup>1</sup>	Antal kommuner	Udligningsniveau <sup>1</sup>	Antal kommuner
<b>Udgiftsbehov</b>				
Gruppe med laveste udligningsniveau	61 %	6	93 %	39
Gruppe med mellem udligningsniveau	88 %	34		
Gruppe med højeste udligningsniveau	93 %	58	95 %	59
<b>Beskatningsgrundlag</b>				
Gruppe med laveste udligningsniveau	61 %	6	75 %	58
Gruppe med mellem udligningsniveau	88 %	34	93 %	8
Gruppe med højeste udligningsniveau	93 %	58	95 %	32

Note: <sup>1</sup> Fraset individuelle skatteprocenter og evt. overudligning.

Kilde: Blom-Hansen & Mau Pedersen (2020).

### 3.1.4 Komplekst system, selvom forenklinger er gennemført

Som anført i kapitel 2 håndteres en del af udligningsopgaven i særlige tilskudsordninger og særlige udligningsordninger. Det er indtrykket, at denne del af udligningssystemet har fået større betydning gennem årene. Fra 2020 (før reformen) til 2022 (efter reformen) øgedes således den andel af omfordelingen, der kan tilskrives de specielle ordninger fra ca. 7,5 % til 12 % ifølge Mau Pedersen & Ruge (2022: 18).

Endvidere kan et vist, om end ikke entydigt, indtryk af kompleksiteten i systemet ses af Tabel 3.2, hvor de forskellige elementer i tilskuds- og udligningsystemet er udsondret henholdsvis før og efter 2020-reformen. Ved en optælling fremgår det, at der ved reformen blev fjernet 3 ordninger, mens én af ordningerne blev reduceret. Dette modsvares dog af, at 2 ordninger er ændret i 2022, og at der yderligere er tilkommet 6 nye ordninger. Det bør dog nævnes, at de ordninger, der udgik, var forholdsvis komplicerede, herunder ikke mindst det såkaldte beskæftigelsestilskud. Komplexitet er formentlig også uundgåeligt set i lyset af den opgave systemet skal løse.

En anden målestok for kompleksiteten i systemet kan opstilles i form af antallet af de aldersgrupper, der differentieres mellem i den demografiske del af udgiftsbehovsudligningen. Dette antal har været stabilt i en lang årrække og udgør i dag 16 forskellige aldersgrupper mod 12 i 2007 efter strukturreformen. For de socioøkonomiske kriterier

er der ligeledes sket en forøgelse af antallet, som var på 12 i 2007, men blev øget til 14 i 2013 og nu udgør 18 forskellige kriterier.

Kompleksiteten er således bl.a. blevet øget via forskellige særlige tilskudsordninger, tilskud til særligt vanskeligt stillede kommuner, mest vanskeligt stillede kommuner etc. Med finanslovsforslaget for 2025 har regeringen tillige besluttet at lægge op til at yde kommunerne et ekstra finansieringstilskud samt kompensation vedr. grundskyld på i alt 2,5 mia. kr. Den ekstra finansiering gælder ifølge ministeriets udmelding for 2025. Dette tilskud er ikke medtaget i Tabel 3.2 og har således heller ikke givet anledning til ændring i udligningsloven.

**Tabel 3.2 Elementer i tilskuds- og udligningssystemet før og efter 2020-reformen**

2020	2022
A. Generelle system (4 permanente)	A. Generelle system (4 permanente)
(a) Landsudligning	(a1) Udligning af udgiftsbehov (ændret)
	(a2) Udligning af beskatningsgrundlag (ændret)
(b) Hovedstadsudligning	(b)=> udgået
(c) Tilskud kommuner m. højt strukturelt underskud	(c)=> udgået
(d) Bloktilskud	(d) Bloktilskud
(e) ...	(e) NY: særlig kompensation
B. Særlige tilskuds- og udligningsordninger (17 permanente)	B. Særlige tilskuds- og udligningsordninger (23 permanente)
(a) Beskæftigelsestilskud	(a) Tilskud vedr. høj udvikling i ledighed (reduceret)
(b) ...	(b1) NY: tilskud, udsatte ø- og yderkommuner
	(b2) NY: tilskud, udsatte hovedstadskommuner
(c) Udlændingeudligning	(c) Udlændingeudligning
(d) Selskabsskatteudligning	(d) Selskabsskatteudligning
(e) ...	(e) NY: udligning af dækningsafgift af off. ejendom
(f) Ekstraordinært finansieringstilskud	(f) Finansieringstilskud
(g1 ,g2, g3, g4, g5) Tilskud til ældrepleje og dagpleje	(g1, g2, g3, g4, g5) Tilskud til ældrepleje og dagpleje
(h1, h2, h3) Vanskeligt stillede kommuner	(h1, h2, h3) Vanskeligt stillede kommuner
(i1, i2) Kommuner på og med øer	(i1, i2) Kommuner på og med øer
(j1, j2) Kommuner med færger	(j1, j2) Kommuner med færger
(k) Tilskud vedr. uddannelsesstatistik	(k) Tilskud vedr. uddannelsesstatistik
(l) Tilskud vedr. ændret bogføring	(l) => udgået
(m) ...	(m) NY: Overgangsordning vedr. reform
(n) ...	(n) NY: Grænsenære kommuner
(o) ...	(o) NY: Boligområder m. høj kriminalitet

Kilde: Mau Pedersen & Ruge (2022).



### 3.1.5 Stabilitet og fastlåsning

Mange kommuner forsøger at skønne over størrelsen på det kommende års tilskud og udligning. Det kan være en meget vanskelig opgave.

Muligvis er opgaven hermed med den seneste reform blevet lettet lidt, fordi en større del af tilskuds- og udligningsbeløbene er fastlåste. Det gælder således tilskud vedr. kriminalitet i visse boligområder, tilskud vedr. grænsenære kommuner, den særlige kompensation samt en række tilskud på ældreområdet.

Dertil kommer, at også de særlige tilskud til udsatte ø- og yderkommuner samt udsatte hovedstadskommuner er fastlåst i den forstand, at det alene er ændringer i indbyggertalsfordelingen, der kan medføre ændringer fra år til år. Det samme gælder finansieringstilskuddet på samlet 3,5 mia. kr., som i året 2025 øges med yderligere 2,5 mia. kr., jf. ovenfor.

De fleste (delvist) fastlåste tilskud opreguleres dog med den forventede pris- og lønudvikling samt evt. befolkningsudvikling.

Samlet set er det en stigende andel af udligningstilskuddene, der i hovedsagen er fastlåste. Dette medfører, at de i sagens natur ikke kan tilpasses evt. ændringer i de bagvedliggende forhold, som har givet anledning til tilskuddenes etablering.

## 3.2 Nogle perspektiver for udviklingen

Der kan på grundlag af de historisk observerede træk i udligningssystemets udvikling stilles nogle spørgsmål vedrørende de fremtidige ændringer. Svaret på disse spørgsmål vil dog i vidt omfang bero på politiske vurderinger, hvor en række hensyn kan spille ind. Spørgsmålene kan selvsagt ikke besvares her, men kan dog gives nogle kommentarer, jf. kapitel 4.

Relevante spørgsmål kan være:

- Skal der overvejes ændringer i indtægtsgrundlag til udligning, herunder de nye grundværdier, kommunernes andel af selskabsskat og andelen af dødsboskat?
- Skal den tidligere praksis med faglig undersøgelse af udgiftsbehovskriterier genoptages?
- Skal fastlåsningen af tilskud begrænses for at skabe større aktualitet i systemet?
- Kan systemet om muligt forenkles og/eller i dokumenteres yderligere med henblik på at øge gennemsækeligheden?

- Skal den generelle del af systemet søges udvidet med henblik på at integrere nogle af de særlige tilskuds- og udligningsordninger der efterhånden er etableret?
- Skal det samlede udligningsomfang via udligningsintensiteten søges forøget eller det modsatte?

# 4 Fire fremhævede opmærksomhedspunkter

## 4.1 Rammesætning

Hvorledes det kommunale tilskuds- og udligningssystem udvikler sig i den kommende tid, afhænger selvsagt af den politiske udvikling og prioriteringer. Disse beslutninger kan i sagens natur ikke forhåndsdiskonteres, men kan antages bl.a. at være påvirket af det faglige materiale og analyser, som belyser området.

I det følgende tages nogle mulige opmærksomhedspunkter op i forlængelse af de spørgsmål, der blev formuleret i slutningen af sidste kapitel. Der er selvsagt ikke tale om en på nogen måde udtømmende liste af relevante opmærksomhedspunkter, men snarer nogle udpluk.

Selvom nogle af opmærksomhedspunkterne berører nogle teoretisk mulige ændringer, er der ikke tale om forslag eller anbefalinger, men en påpegning af forhold, der kan indgå. Med henblik på at konkretisere og illustrere behandlingen er der endvidere opstillet enkelte beregninger på konkrete tiltags potentielle og marginale betydning for Vesthimmerlands Kommune. Dette er selvsagt også teoretiske effekter beregnet for en enkelt kommune.

## 4.2 Fortsat bearbejdelse af indtægtsgrundlag for udligning

Trods en i vidt omfang fælles opfattelse af, hvilke indtægtsgrundlag der skal udlignes mellem kommunerne, er der som påpeget i foregående afsnit fortsat overvejelser, der kan gøres. Dette er allerede forudset vedr. indfasningen af de nye grund- og ejendomsværdier, men her kan også nævnes mulig opmærksomhed om udligningen af kommunernes andel af selskabsskatten. Her skal sidstnævnte finansieringselement kommenteres lidt nærmere.

#### 4.2.1 Status på det gældende system vedrørende udligning af selskabsskat

Kommunernes andel af den statsligt opkrævede selskabsskat udgør i dag 14,24 %. Ved en ændring af udligningssystemet med virkning fra 2007 bliver denne skat udlignet mellem kommunerne med 50 %.

Kommunernes andel af selskabsskatten er formentlig det mest ulige fordelte indkomstgrundlag blandt de indkomstgrundlag, som kommunerne modtager. Eksempelvis er selskabsskatteindtægten pr. indbygger i 2025 i Billund Kommune ca. 27 gange højere end i Bornholms Kommune. Efter den gældende 50 % udligning reduceres forskellen ganske vist betydeligt, men Billunds selskabsskatteprovenu efter betalt udligning er dog fortsat mere end 5 gange højere end Bornholms Kommunes selskabsindtægt tillagt udligning.

Spredningen i kommunernes afregnede selskabsskatteindtægt målt ved den såkaldte standardafvigelse er øget med knap 17 % fra det første år efter 2020-reformen, dvs. 2021, til 2025.<sup>2</sup> Der skal dog udvises forsigtighed med hensyn til fortolkning på kun 2 år, da selskabsskatten erfaringsmæssigt kan have betydelige udsving såvel med betydelige fald som med stigninger.

Det er i øvrigt karakteristisk for den kommunale andel af selskabsskatten, at et fåtal af kommunerne, dvs. ca. 10, har en væsentlig højere indtægt pr. indbygger end svarende til landsgennemsnittet, mens et meget stort antal kommuner kun har en ret beskedent indtægt fra selskabsskat.

#### 4.2.2 Overvejelser om udligningen af selskabsskat

Hvor vidt der er ønsker om at ændre i det kommunale finansieringssystem vedr. netop kommunernes andel af selskabsskat, beror på politiske overvejelser. Her kan en række fordele og ulemper ved finansieringssystemet på dette felt afvejes. I forbindelse med afviklingen af den norske kommunale selskabsskat for nogle år siden blev bl.a. påpeget, at skatten var meget ujævnt fordelt, skattekriteriet meget mobilt samt konjunkturfølsomt (Borge et al., 2022), hvilket også er påpeget i en mere generel sammenhæng (Mau Pedersen, 2007). Det kan desuden bemærkes, at selskabsskatten modsat indkomstskatten ikke henføres til skatteyderens bopælskommune, men derimod til optjeningskommunen.

I en samlet fornyet vurdering må også indgå bedømmelse af de mulige udgifter, som en kommune kan være udsat for som følge af selskabers beliggenhed og erhvervs-

---

<sup>2</sup> Standardafvigelsen for selskabsskat pr. indbygger er fra 2021 til 2025 øget fra 1,5640 til 1,8348 ifølge egne beregninger.

virksomhed i kommunen. Hertil kommer evt. positive incitamentsvirkninger fra skatteandelen på kommunens generelle erhvervs politik og erhvervsmæssige aktiviteter.

Helt tilbage i 1996 blev spørgsmålet om udligning af den kommunale andel af selskabsskatten analyseret med forskellige modeller herfor (betænkning fra Indenrigsministeriet, 1996). Det blev i den forbindelse bl.a. påpeget, at den eksisterende såkaldte viderefordelingsregel ikke i nævneværdig grad bidrager til reel udligning. Efter viderefordelingsprincippet tilfalder kommuneselskabsskatten ikke blot den kommune, hvor selskabets hovedkontor er beliggende, men også kommuner med filialer, produktionsenheder etc., hvor selskabet driver virksomhed og udbetaler løn.

Den nuværende særskilte 50 %-udligning af kommunale selskabsindkomster blev indført i forbindelse med det nye finansieringssystem ved implementering af strukturreformen i 2007.

Principielt kan inddrages flere ændringsmuligheder, hvis der politisk ønskes en revision af de nugældende regler. Der kan nævnes følgende muligheder, som selvfølgelig ikke udgør en udtømmende opregning:

- 1) Reduceret udligningsintensitet fra de nuværende 50 % til 25 %, hvis der ønskes en mere lempelig udligningsordning på dette område.
- 2) Nulstilling af den kommunale andel af selskabsskatten på i dag 14,24 %. Dette ville være en form for fortsættelse af ændringen i 2020, hvor kommunernes andel blev reduceret fra 15,24 % til 14,24 %, men selvfølgelig betydeligt mere vidtgående. Med henblik på at den samlede økonomi i kommunerne holdes neutral, antages bloktilskuddet i så fald forøget tilsvarende.
- 3) En skærpelse af den nuværende udligning fra 50 % til 75 %.
- 4) En skærpelse af udligningen til 95 %, svarende til det maksimale udligningsniveau i udligningen af kommunale skattegrundlag i øvrigt.

Vedrørende mulighed 3) og 4) kan evt. også inddrages muligheden for en indarbejdelse af den kommunale andel af selskabsskatteindtægter i det generelle udligningssystem, hvilket kunne medvirke til en forenkling af det samlede tilskuds- og udligningssystem. Der kan dog være særskilte komplikationer herved, der ikke er vurderet her.

Alle fire ovennævnte muligheder vil have omfordelmingsmæssige konsekvenser. I Tabel 4.1 er til illustration alene angivet den beregnede virkning for en enkelt kommune, Vesthimmerlands Kommune.

Det bemærkes, at de viste effekter er angivet i mio. kr. Det vil også være relevant at se ændringerne pr. indbygger og i relation til det lokale beskatningsgrundlag.

**Tabel 4.1 Foreløbig beregning af effekten for Vesthimmerlands Kommune af fire teoretiske alternative modeller vedrørende kommunal andel af selskabsskat og udligning**

Mio. kr.	Kommune provenu fra selskabsskat 2025	Udlignings- beløb bereg- net på gæl- dende regler	Ændring ved reduceret udligning til 25 %	Ændring ved bloktilskuds- kompenseret nulstilling	Ændring ved øget udlig- ning til 75 %	Ændring ved øget udlig- ning til 95 %
<b>Vesthimmerlands Kommune</b>	<b>35,7</b>	<b>20,8</b>	<b>-10,4</b>	<b>21,3</b>	<b>10,4</b>	<b>18,7</b>

Kilde: Egne beregninger på grundlag af Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2024).

De foreløbige beregninger vist i tabellen illustrerer, at Vesthimmerlands Kommune i dag modtager knap 21 mio. kr. fra den gældende udligning af kommunal selskabsskat. Dette beløb vil reduceres med godt 10 mio. kr., hvis udligningsniveauet sænkes fra 50 % til 25 %. Omvendt vil udligningsbeløbet øges med henholdsvis godt 10 mio. kr. og knap 19 mio. kr. ved et øget udligningsniveau til 75 % eller 95 %. Ved en bloktilskudskompenseret nulstilling af den kommunale andel af selskabsskatten får kommunen efter beregningen en merindtægt på knap 21 mio. kr. Konsekvenserne er belyst ud fra forholdene i et enkelt år 2025 og vil således kunne ændres over årene bl.a. som følge af de betydelige udsving, der jævnligt ses i selskabsskatten.

### 4.3 Fortsat bearbejdelse på udgiftssiden til udligning

I udligningssystemets hensyntagen til den kommunale udgiftsside er det opgørelsen af udgiftsbehov, der er omdrejningspunktet. Her er opmærksomhedspunktet således de såkaldte udgiftsbehovskriterier.

Udgiftsbehovskriterierne var senest i 2018 genstand for en faglig, publiceret analyse vedrørende en del af kriterierne (Finansieringsudvalget, 2018), mens kriterierne for 12 år siden helt bredt blev analyseret (Finansieringsudvalget, 2012). Betraget over en længere årrække (siden 1990'erne) er det derfor muligt at antage, at nye analyser vil kunne være relevante til belysning af, om kriterierne fortsat er velvalgte og afgrænset på en hensigtsmæssig måde.

Vurdering af evt. ændringer er i øvrigt en kompliceret opgave. Hvis der findes belæg for at vurdere forholdene nærmere, må således imødeses en kompleks proces, hvor enkeltkriterier ikke så at sige kan håndplukkes uden at overveje de øvrige kriterier og deres vægte og udformning.

Med dette væsentlige forbehold omtales alligevel i det følgende nogle af de mulige analyser, der kunne overvejes vedr. enkelte af kriterierne. Bortset fra enkelte statistiske

oplysninger om seniorpension er der ikke her forsøgt at opstille egentlige scenarier for, hvad en revision af kriterierne evt. kan medføre, hvilket både kan omfatte selve kriteriernes udformning og definition samt deres vægt i det socioøkonomiske indeks.

#### **4.3.1 Opmærksomhed vedrørende eksisterende udgiftsbehovskriterier**

Med undtagelse af enkelte bemærkninger vedr. kriteriet for 'nedgang i befolkningstallet' ses her primært på udvalgte socioøkonomiske kriterier.

##### **Kriteriet "Andel 20-59-årige uden beskæftigelse udover 5 % af de 20-59-årige"**

Kriteriet er med 19 % det mest tungtvejende blandt alle de socioøkonomiske kriterier. Den såkaldte Reformkommission (Reformkommissionen, 2023: 41f) har påpeget, at der ikke skelnes mellem deltidsansatte og fuldtidsbeskæftigede, hvilket kan medføre, at en kommune mister lige så stort et beløb ved en ekstra deltidsbeskæftigelse som en ekstra fuldtidsbeskæftigelse. Reformkommissionen foreslår således, at problemstillingen, når udligningssystemet næste gang skal analyseres og evt. justeres, tilbunds-gående undersøges. Reformkommissionen nævner dog ikke, at der netop for at give en kommune mulighed for i et tidsrum at bibeholde et mindre udligningsbeløb ved stigende beskæftigelse er indbygget en mulig forsinkelse i udligningen, således at der anvendes den mindste værdi af kriteriet i beregningsåret eller 3 år før dette.

Endvidere skal opmærksomheden henledes på et andet forhold i form af aldersafgrænsningen på 20-59 år. Med den stigende tilbagetrækningsalder, som er konstateret i de senere år (fx Landersø, 2023), hvor pensionstidspunktet ofte er udskudt til 67-69 år, kan der være anledning til at overveje en ny aldersafgrænsning af kriteriet. Dette skal dog først afprøves med hensyn til forklaringsgrad i forhold til de relevante udgiftsvariationer.

##### **Kriterierne "diagnosticerede psykiatriske patienter" og "antal personer med handicap"**

Med kommunernes set over en årrække væsentligt stigende udgifter til sundhed og i særskilt grad til det specialiserede sociale område kan der være anledning til at analysere de relevante udgiftskriterier i denne sammenhæng. Disse kan vedrøre psykiatriske patienter og personer med handicap, som allerede i dag indgår i udgiftsbehovsopgørelsen. En nærmere undersøgelse kan bl.a. involvere aktions- og bidiagnoser samt anvendte diagnosekoder.

### **Kriteriet for "lav middellevetid"**

Kriteriet blev indført ved 2020-reformen. Den principielle sammenhæng mellem levetid og kommunale udgifter er forholdsvis kompleks og kan analyseres nærmere. Det bemærkes, at kriteriet netop blev opgivet i forbindelse med udligningsjusteringen i 2012/2013.

### **Kriteriet for "befolkningstæthed"**

Dette kriterie erstattede det mere avancerede såkaldte tilgængelighedskriterie i 2020-reformen, formentlig fordi sidstnævnte kriterie, som blev indført i det nye finansieringssystem ved strukturreformen i 2007, var vanskeligt at indhente dækkende statistik for.

Der er dog fortsat anvendt en form for tilgængelighedskriterie i kraft af kriteriet "afstand til nærmeste 500 arbejdspladser".

I forhold til de nordiske nabolande er det danske udligningssystem karakteriseret ved at indeholde forholdsvis få såkaldte strukturelle kriterier med forbindelse til bl.a. kommunens geografi, beliggenhed og tilgængelighed (Finansieringsudvalget & Mau Pedersen, 2018). Der kan derfor være behov for at undersøge muligheden for på ny at inddrage tilgængelighed som kriterie.

### **Kriteriet for "nedgang i befolkningstallet"**

Dette kriterie blev indført ved det nye finansieringssystem i 2007, men er siden ændret flere gange. En nyligt i september 2024 offentliggjort analyse (Mau Pedersen & Ruge, 2024) behandler kriteriets effekt i forhold til en konkret kommunesituation. Analysen viser, at kriteriet i sagens natur udfases, når og hvis en kommune med hidtidigt faldende befolkningstal oplever en vending i udviklingen til en stabil vækst i befolkningstallet. Dette giver isoleret set en muligvis mærkbar negativ påvirkning af kommunaløkonomien. Situationen kan dog også ses i sammenhæng med en alt andet lige lettere adgang til effektivisering ved udnyttelse af institutioner mv. Kriteriet har flere gange været genstand for analyser og revisioner, og evt. nye overvejelser kan inddrage den evaluering i en konkret sammenhæng, som den omtalte analyse vedr. Sønderborg Kommune udgør.

## **4.3.2 Opmærksomhed om nye eller ændrede opgaver som baggrund for udgiftsbehovskriterier – seniorpension**

Kommunernes opgaveportefølje har i en årrække været forholdsvis stabil, om end aktuelle analyser og reformudspil og -overvejelser på sundhedsområdet og beskæftigelsesområdet meget vel kan føre til ændringer.



Endvidere er det allerede nævnt, at udviklingen på det specialiserede sociale område kan være en selvstændig baggrund for at analysere visse udgiftsbovskriterier. Noget tilsvarende kan siges vedr. udgifter på sundhedsområdet, som også er underkastet en udvikling med forbindelse til ældreområdet.

Der kan også nævnes indførelse af minimumsnormeringer på dagpasningsområdet, som har ændret vilkårene for kommunerne på dette område og i en vis forstand indsnævret spillerummet for fastsættelse af serviceniveau.

Endelig er der for få år siden konkret ændret i kommunernes opgaveportefølje på overførselsområdet, idet kommunerne har et finansieringsansvar vedrørende den fra 2020 indførte seniorpension. Seniorpension kan gives til personer med højst 6 år til folkepensionsalderen og med en vurderet begrænset arbejdsevne. Sidstnævnte er i modsætning til den også for nyligt indførte tidlige pension (også benævnt "Arne-pension"), hvor det ikke er arbejdsevnen, men antallet af år på arbejdsmarkedet, der er afgørende for muligheden for pension.

Seniorpensionen finansieres af kommunerne på samme måde som andre overførselsordninger på beskæftigelsesområdet, idet der dog ydes statsrefusion efter den såkaldte trappemodel. Her afhænger statsrefusionen af, hvor lang tid målt i uger personen har været under offentlig forsørgelse, idet satserne for de kortere forløb er 80 %, 40 % og 30 % og fra 1 år og derover 20 % (Mau Pedersen et al., 2019).

Seniorpensionen må antages vedr. modtagerne heraf at have en del fælles træk med førtidspension. Herved kan udgifterne til seniorpension muligvis i et vist omfang allerede være repræsenteret ved – eller dækket af – de eksisterende udgiftsbehovskriterier. I tidligere analyser, jf. bl.a. Finansieringsudvalget (2012), er bl.a. nævnt de gældende kriterier vedr. beskæftigelse, lønmodtagere på grundniveau og psykiatriske patienter som relevante til at forklare udgiftsvariationer mellem kommunerne i udgifterne til førtidspension. Også urbaniseringsgraden (eller med modsat fortegn landdistriktsgraden) har været et forklarende element – her dog som en positiv faktor, idet der gennemgående er flere førtidspensionister pr. indbygger i landdistrikter end i byer, men et sådant kriterie indgår ikke i det gældende system.<sup>3</sup>

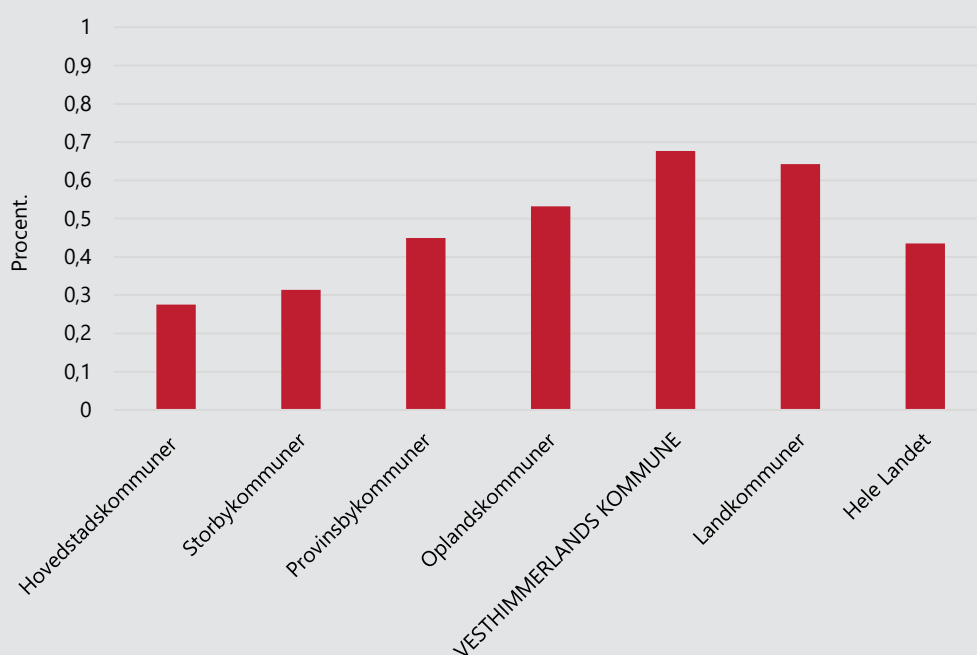
Da seniorpension i sagens natur ydes til ældre personer, kan der være en nærliggende sammenhæng med hensyn til forekomsten og alderssammensætningen i kommunen. Her har Vesthimmerlands Kommune forholdsvis mange i aldersgrupperne fra 60+-årige, jf. tidligere beskrivelsen af den demografiske del af udgiftsbehovsudligningen. Kommunen vil således få en vis udligningsmæssig kompensation herfra.

---

<sup>3</sup> Landdistriktsgraden har angiveligt indgået i fastsættelsen af 'belastningsfaktor' i ordningerne vedr. tilskud til udsatte ø- og yderkommuner og udsatte hovedstadskommuner, jf. lovforslaget til 2020-udligningsreformen, men der er ikke nærmere redegjort for den statistiske sammenhæng.

Netop en kommunes karakter af landkommune ser efter de seneste oplysninger om antallet af seniorpensionister ud til at være et relevant kriterium, jf. Figur 4.1. Det fremgår også heraf, at Vesthimmerlands Kommune med hensyn til antal i forhold til befolkningen ligger relativt højt. Det samme gælder antagelig en række såkaldte yderkommuner, jf. figuren. Denne iagttagelse er dog selvsagt ikke i sig selv tilstrækkeligt grundlag til at medtage urbaniserings- eller landdistriktsgrad om udgiftsbehovskriterie.

**Figur 4.1** Antal seniorpensionister i procent af befolkningen på kommunegrupper samt i Vesthimmerlands Kommune, 2023



Anm.: Vedr. afgrænsning af kommunegrupper, Danmarks Statistik (2018).

Kilde: Danmarks Statistik AUH01, september 2024, noegletal.dk september 2024 samt egne beregninger.

Det skal bemærkes, at der i Figur 4.1. alene er set på det seneste opgjorte år, 2023. Antallet af seniorpensionister er steget væsentligt i 2021 og 2022 samt 2023 efter kun et meget lille antal seniorpensionister i 2020.

Udgiftsmæssigt opleves der ligeledes en væsentlig stigning. I 2023 er de samlede bruttoudgifter på godt 4 mia. kr. med ca. 41 mio. kr. i Vesthimmerlands Kommune. Hovedparten af seniorpensionsudgiften er dog afholdt for kategorien af pensionsmodtagere, hvor der ydes 80 % statsrefusion.

Samlet set kan forholdet mellem kommunernes opgjorte udgiftsbehov og andelen af seniorpensionister analyseres nærmere, hvis det centralt vurderes at være relevant.

Aspekter af måling af helbredstilstand, erhvervs sammensætning, uddannelsessammensætning og som nævnt landdistriktsgrad kan være mulige forklarende elementer. Da også antallet af førtidspensionister er stigende, kan der være anledning til at vurdere begge områder nærmere med henblik på at undersøge, hvad der kan kaldes træfsikkerheden i udgiftsbehovsopgørelsen. Her må det også tages i betragtning, at der allerede i udgiftsbehovskriterierne som nævnt er kriterier, der i større eller mindre omfang repræsenterer udgiftsbehovet fra førtidspension, som muligvis samvarierer med udgifterne til førtidspension.

## 4.4 Oplåsning af fastlåste tilskud

I kapitel 3 blev det konstateret, at det sammenlignet med forholdene før 2020-reformen er en væsentlig større del af omfordelingen i tilskuds- og udligningssystemet, som i dag håndteres via helt eller delvist fastlåste fordelingsnøgler.

Fastlåsning af midlertidige tilskud er tidligere ofte anvendt i systemet for bl.a. visse overgangsordninger, men i det nuværende system gælder det også for visse betydningsfulde tilskud, som i princippet er varige. Særligt springer det i øjnene, at følgende tilskud bortset fra indbyggertalskorrektioner er fordelingsmæssige fastlåste:

- Tilskud til udsatte ø- og yderkommuner
- Tilskud til udsatte hovedstadskommuner.

Disse to tilskud erstattede i praksis de to tidligere generelle udligningsordninger, henholdsvis den såkaldte hovedstadsudligning og tilskuddet til kommuner med svagt beskatingsgrundlag (Etzerodt & Mau Pedersen, 2024).

Tilskudsordningerne er indrettet efter en type formler eller "opskrift", som er beskrevet i lovtæksten med tilhørende bemærkninger. Tilskuddet i lovtæksten til udsatte ø- og yderkommuner er således fastlagt med specifik udpegning af de 36 navngivne kommuner, der skal modtage tilskud, og udpegningen er ifølge lovforslagsbemærkningerne angiveligt sket på grundlag af 8 kriterier. Det er valgt ikke at fremlægge beregningsmæssige opgørelser af, hvorledes de 36 kommuner er fremkommet, og hvorledes den til hver kommune tilknyttede belastningsfaktor er dannet. Sidstnævnte faktor kan variere mellem 1 og 5.

Da der ikke er fremlagt beregninger, kan det ikke umiddelbart fastslås, hvorfor nogle kommuner modtager væsentligt mere (eller mindre) end andre. Eksempelvis modtager Kalundborg Kommune et dobbelt så stort tilskudsbeløb pr. indbygger som Faxe Kommune, ligesom Hjørring Kommune modtager det tredobbelte beløb pr. indbyg-

ger i forhold til Mariagerfjord Kommune. Selve beløbene er opregnet i tabeller i den årlige tilskudsudmelding.

På den baggrund kan der så at sige være mulighed for at "låse tilskudsformlerne op". Herved vil det kunne opfanges, om der er sket ændringer i belastningsforholdene siden 2020-reformens implementering, og i det hele tager ville beregningerne kunne gøres gennemskuelige for kommunerne. I samme forbindelse kan de angivne kriterier, hvis det findes relevant, blive genvurderet. Disse er i vidt omfang formuleret som meget skarpe grænseskriterier, hvor helt små afvigelser kan betyde, om en kommune modtager tilskud eller ikke. Sidstnævnte forhold kan i sammenhæng med en "oplåsning" give en potentiel usikkerhed blandt de nuværende kommuner, som modtager tilskud, hvilket kan vurderes som en ulempe ved en sådan proces.

Til denne undersøgelse er den årlige tilskudsberegning for de to tilskudsordninger søgt genskabt for så vidt angår indbyggertalsfordelingen. Derimod har det ikke umiddelbart været muligt at opstille en beregning på grundlag af de nævnte kriterier.

## 4.5 Særtilskud efter ansøgning

Såvel kommunerne i hovedstadsområdet som kommuner uden for dette område har i en årrække kunnet søge om tilskud i Indenrigsministeriet som vanskeligt stillede kommuner på baggrund af puljer etableret til dette formål. I dette afsnit ses primært på puljen til kommuner, der ikke eller kun i begrænset omfang tildeles kommuner i hovedstadsområdet.

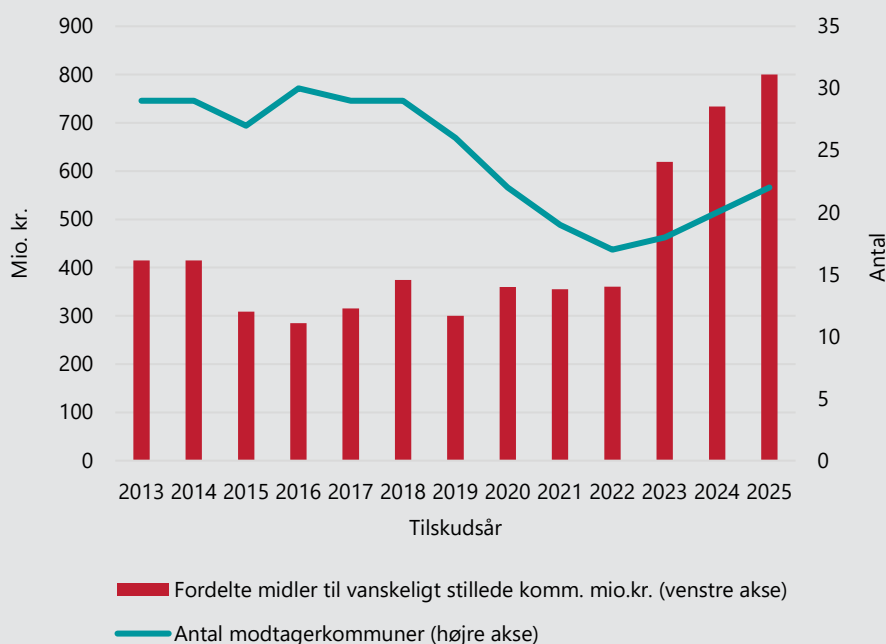
Puljer, hvorfra der kan ydes særtilskud efter ansøgning, har så vidt det kan spores eksisteret helt tilbage til systemets tidligste udgave fra omkring 1984. Puljerne kan betragtes som en form for korrektion eller 'supplement' til det øvrige system med henblik på at kunne løse den samlede udligningsopgave.

Særtilskudspuljerne er trods systemets udbygning blevet forøget over årene. Set over en godt 10-årig periode fra 2013 til 2025 er tilskudspuljen således øget fra nominelt godt 400 mio. kr. til 800 mio. kr. i 2025. Derimod er antallet af modtagerkommuner reduceret fra omkring 30 kommuner til nu 17-22 kommuner.<sup>4</sup> Der er altså tale om en modgående udvikling, som er illustreret i Figur 4.2.

---

<sup>4</sup> Fra 2024 til 2025 er antallet af modtagerkommuner øget med 2 fra 20 til 22.

**Figur 4.2 Særtilskudspulje til vanskeligt stillede kommuner (§ 16) og antal modtagere 2013 til 2025**



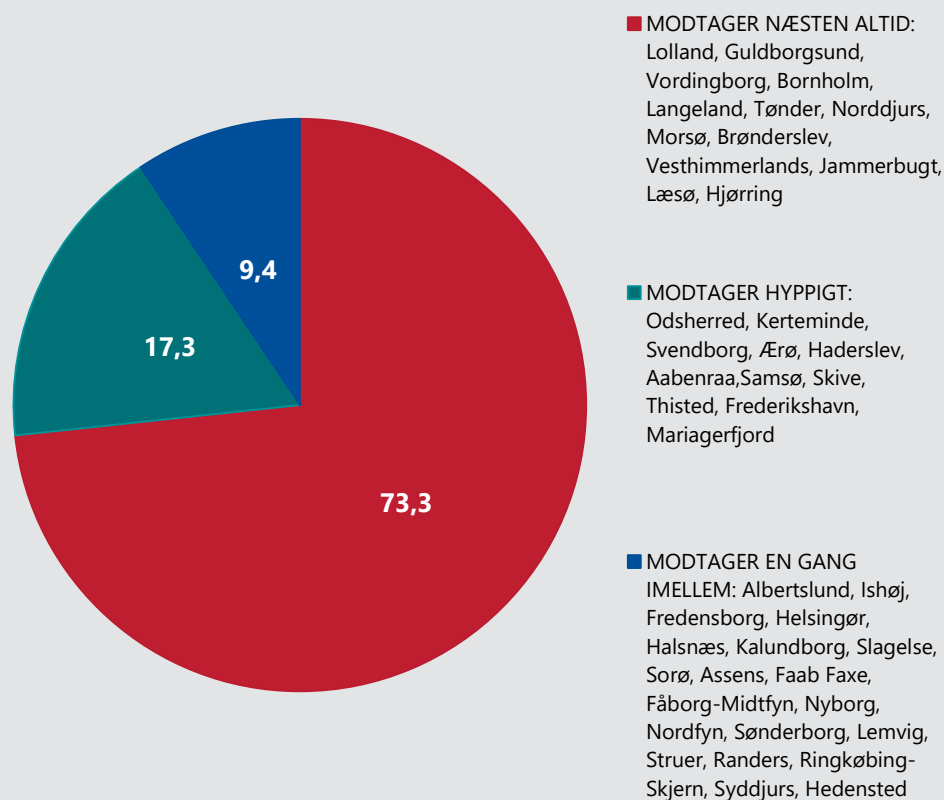
Anm.: Den omfattede pulje benævnes § 16-puljen, dog evt. med en anden benævnelse i tidligere år. Den særlige pulje for vanskeligt stillede hovedstadskommuner indgår ikke. Puljestørrelsen er det nominelle beløb.

Kilde: Årlige budgetudmeldinger fra ministeriet samt pressemeddelelser mv. om tilskudsfordeling.

I lyset af udviklingen kan det være nærliggende at undersøge, om særtilskudspuljen evt. kunne reduceres ved en forstærkelse af det øvrige tilskuds- og udligningsystem, dvs. i første række de generelle ordninger vedr. skattegrundlagsudligning og udgiftsbehovsudligning.

Uden at kende resultatet af en sådan undersøgelse kan det på forhånd ventes vanskeligt eller umuligt at løse den samme udligningsopgave via det generelle system, som særtilskudspuljerne løser i dag, idet denne forskel netop må ses som noget af baggrunden for særtilskudspuljernes etablering og forøgelse. Det viser sig dog ved en nærmere undersøgelse af tilskudsmodtagerne, at der er særdeles mange gengangere fra år til år, dvs. at det i vid udstrækning synes at være de samme kommuner, der fra år til år modtager tilskud. I Figur 4.3 er de tilskudsmodtagende kommuner til illustration heraf fordelt på tre grupper efter tilskudshyppighed: kommuner, der næsten altid modtager tilskud, kommuner, der hyppigt modtager tilskud, og kommuner, der en gang imellem modtager tilskud.

Figur 4.3 Særtilskud efter ansøgning – hyppighed af tildeling af midler 2013-2025



Anm.: Definitioner: 1) "modtager næsten altid" = 11, 12 eller 13 af 13 år, 2) "modtager hyppigt" = 6-10 år af 13 år, 3) "modtager en gang imellem" = 1-4 år af 13 år.

Kilde: Årlige budgetudmeldinger fra ministeriet samt pressemeddelelser mv. om tilskudsfordeling

Det fremgår af figuren, at næsten tre fjerdedele af midlerne til særtilskud efter ansøgning fordeles til kommuner, der stort set modtager midler hvert år, om end naturligvis ikke med de samme beløb fra år til år. Dette gælder også, selvom man betragter en forholdsvis lang periode på 12 år. Stabiliteten er et faktum, selvom den ansvarlige minister samtidig er forpligtet til hvert år at anlægge et konkret skøn i og med, at puljen er etableret som en ansøgningspulje.

Stabiliteten i tilskudstildelingen kan således indikere, at der er et vist mønster i karakteren af tilskudsmodtagere og hermed en mulighed for at håndtere noget af dette via det øvrige tilskuds- og udligningssystem. En teoretisk omlægning er dog utvivlsomt en kompliceret sag, hvor historikken i tildelingen også må formodes at skulle spille en rolle.

En forøgelse – såvel som en reduktion – af det generelle udligningsniveau er en principiel mulighed, jf. også den tidligere nævnte forøgelse af udligningsniveauerne ved 2020-reformen, men der vil kunne være hensyn til bl.a. incitamenter vedr. kommunernes interesse i økonomiske udvikling, som vil kunne stille sig hindrende herfor.

En anden type af løsningsmulighed kan være en yderligere udbygning af udgiftsbehovskriterierne for bedre at opfange bl.a. strukturelle forhold i kommunerne. Det kan således iagttages, at der blandt de tilskudsmodtagende kommuner primært er tale om landkommuner og såkaldte yderkommuner. Dette vil dog kræve dybtgående analyser og inddragelse af informationsgrundlag, som ikke her skal forhåndsdiskonteres.

Et enkelt aspekt kan dog undersøges i form af faktorer, der repræsenterer kommune-størrelse. Det kan således konstateres, at den gennemsnitlige kommune størrelse blandt de ovennævnte tilskudskommuner er på 35.742 indbyggere baseret på 2025-tal. Her er den gennemsnitlige kommune størrelse for alle kommuner på godt 61.000 indbyggere, altså væsentligt højere.<sup>5</sup>

Stordriftsfordele ved sammenligning af de middelstore kommuner med de mindste kommuner er for nyligt analyseret og bekræftet (Houlberg & Ruge, 2024). Her findes Fanø Kommune, som er landets næstmindste kommune med ca. 3.400 indbyggere, at have smådriftsulempen på godt 23 mio. kr. (Houlberg & Ruge, 2024: 61).

Som en teoretisk beregning kan man undersøge effekten af indarbejdelse af et grundtillæg på godt 21 mio. kr. pr. kommune i den kommunale finansiering finansieret af bloktilskuddet. Ved at fratække bloktilskudsbetalingen fås et beregnet udtryk for tab eller gevinst ved en sådan omlægning. Beløbet på 21 mio. kr. fremkommer ved at fordele summen af de ovennævnte 7,5 mio. kr. for 275 kommuner (godt 2 mia. kr., jf. forholdene før strukturreformen) ligeligt på de nuværende 98 kommuner. Beløbet er således helt teoretisk og ikke pris- og lønreguleret eller søgt sammenholdt med et økonomisk mål for minimumsomkostninger ved at drive en kommune. Den beregnede effekt for Vesthimmerland Kommune er vist i Tabel 4.2.

**Tabel 4.2 Effekt for Vesthimmerlands Kommune af indførelse af grundtillæg på 21 mio. kr. pr. kommune finansieret af bloktilskud – illustrativ beregning**

Mio. kr.	Værdi af grundtillæg	Andel af bloktilskuds-kompensation	Difference (+ = gevinst)	Difference pr. indbygger (+ = gevinst)
<b>Vesthimmerlands Kommune</b>	<b>21,0</b>	<b>12,4</b>	<b>8,7</b>	<b>242,5</b>

Kilde: Egne beregninger på grundlag af Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2024) samt forudsat grundtillægsstørrelse.

<sup>5</sup> For de 36 kommuner, der i 2025 modtager tilskud vedr. udsatte ø- og yderkommuner, er den gennemsnitlige kommune størrelse (2025-tal) på 38.728 indbyggere, dvs. også væsentligt lavere end gennemsnitskommunens størrelse.

Det er oplagt, at et grundtillæg ikke kan indføres uden nærmere belysning af, hvad der kan være minimumsomkostninger for en kommune. Taløvelsen kan dog muligvis tjene som illustration af, at der i praksis kan opereres med elementer i udligningssystemet som tager højde for stordriftsfordele. Dette har som tidligere nævnt – før 2007 – været tilfældet. Før kommunalreformen var der bekymring for, om grundtillægget kunne virke som en hæmsko i forhold til kommunesammenlægninger, idet en sammenlægning ville kunne medføre tab af udligningstillæg. Denne bekymring er næppe til stede i dag, hvor sammenlægninger af kommuner ikke er på dagsordenen. Omvendt kan der muligvis opstå en overvejelse om, hvorvidt et grundtillæg kan trække i retning af kommuneopsplitninger, hvilket dog næppe heller er en aktuell overvejelse.



# 5 Vesthimmerlands Kommune og sammenligningskommuner

## 5.1 Sammenligningsgrundlag

Når der skal søges en afgrænsning af kommuner, som Vesthimmerlands Kommune kan have et fælles grundlag med i sammenhæng med tilskuds- og udligningssystemet, foreligger mange muligheder. Følgende er overvejet:

**Geografisk naboskab** – dvs. Viborg, Skive, Rebild, Aalborg, Mariagerfjord og Jammerbugt Kommuner. Det må formodes, at en del regionaløkonomiske vilkår er fælles for disse kommuner, om end graden af urbanisering er vidt forskellig.

**Kommuner i Region Nordjylland** – har formentlig også en del regionale vilkår til fælles, om end tilgængelighed og geografi varierer, herunder om det er syd eller nord for Limfjorden.

**Landkommune** – er baseret på en kategorisering, som Danmarks Statistik har anvendt i en årrække (Danmarks Statistik, 2018), hvor bl.a. indgår størrelsen på den største by i kommunen og tilgængeligheden til jobs. Dette omfatter 31 af landets kommuner.

**Kommuner med højeste udligningsniveau både for skattegrundlag og udgiftsbehov** – er fokuseret på udligningsforholdene. Den opfanger kommuner, der både har et lavt beskatningsgrundlag og et højt udgiftsbehov ifølge udligningssystemets opgørelser.

**Kommuner blandt de 19 højstes nettoudbytte af udligning og tilskud pr. indbygger i 2025** – som er et samlet udtryk for kommunes udbytte fra alle tilskuds- og udligningsordninger sammenholdt med en alternativ 'neutral' fordeling af tilskud.

**Kommuner blandt de 30 kommuner med det højeste socioøkonomiske indeks i 2024** – som fokuserer på kommuner med sammenlignelig socioøkonomisk situation.

**Kommuner blandt de 19 laveste budgetterede udskrivningsgrundlag pr. indbygger i 2024** – som fokuserer på kommunernes indtægter fra skattepligtige indkomster og medtager kommuner med de laveste grundlag pr. indbygger i 2024.

**Kommuner, der indgår i gruppen med de 8 højeste i særtilskud pr. indbygger i 2024** – dvs. kommuner, der i 2024 har modtaget et mærkbart beløb i særtilskud som vanskeligt stillet kommune efter ansøgning.

**Kommuner, der indgår blandt den femtedel af kommunerne, som er mindst målt på indbyggertal** – som angiver kommunens position på en variabel – indbyggertalsstørrelse – som må antages af betydning for kommunens vilkår, organisering mv.

## 5.2 Et forsøg på rubricering

Med udgangspunkt i ovennævnte kategoriseringsparametre er Vesthimmerlands Kommune indplaceret efter de ovenfor angivne nøgletal. Kommunen indgår selvfølgelig selv i alle kategorierne, hvorimod det er meget varierende, hvilke kommuner der i øvrigt indgår i gruppen.

I Bilag 1 er angivet kommunernes 'score' i 7 dimensioner, dvs. alle de nævnte kategoriseringsvariable undtagen tilhørsforhold til Region Nordjylland.

Det fremgår, at følgende kommuner har fælles grundlag med Vesthimmerlands Kommune i mindst 6 af kategorierne:

Jammerbugt, Brønderslev, Morsø, Norddjurs, Tønder, Langeland, Bornholm og Lolland Kommuner.

Som det fremgår, er 3 af disse kommuner geografisk tæt beliggende i forhold til Vesthimmerlands Kommune.

# Litteratur

- Blom-Hansen, J. & Mau Pedersen N.J. (2020). 2020-udligningsreform: De traditionelle dilemmaer eller brud med traditionen? *Administrativ Debat*, (2), 9-15.
- Borge, L.-E., Krehic O., Nyhus, O.H., Rattsø, J., Sørensen, R. & von der Leyen, K. (2022). *Inntektssystemet for kommunene: Lokale skatteinntekter*, Trondheim: Senter for Økonomisk Forskning.
- Danmarks Statistik (2018). *Inndeling af Danmarks Kommuner, 7/12-2018*. København: Danmarks Statistik.
- Etzerodt, S. & Mau Pedersen, N.J. (2024). *Formula-based Grants as Pork Barrel Politics: Targetability and the Political-Strategic Use of Grants*. Munich Papers in Political Economy, Working Paper 02/2024. München: TUM School of Social Sciences and Technology & TUM School of Management.
- Europarådet (2021). *Det europæiske Charter om lokalt selvstyre. Godkendt af Danmark den 3. februar 1988*. Strasbourg: Europarådet.
- Finansieringsudvalget & Mau Pedersen, N.J. (2018). *Analyse af regionale og strukturelle elementer i udligningen*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.
- Finansieringsudvalget (2012). *Kommunale udgiftsbehov og andre udlignings spørgsmål*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.
- Finansieringsudvalget (2018). *Afrapportering fra Finansieringsudvalget*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.
- Houlberg, K. & Ruge, M. (2024). *Stordriftsfordele og smådriftsulemper i kommunal serviceproduktion*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2023). *Kommunal udligning og generelle tilskud 2024*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2024). *Kommunal udligning og generelle tilskud 2025*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Indenrigsministeriet (1996). *Kommunale erhvervsskatter og udligning: Rapport fra arbejdsgruppen om eventuel inddragelse af selskabsskat og dækningsafgift i udligningen*. København: Indenrigsministeriet.

- Indenrigsudvalget (2024a). *Præsentationer fra Indenrigsudvalgets høring den 28. februar 2024. Bilag 33. Indenrigsudvalget 2023-24*. København: Folketinget.
- Indenrigsudvalget (2024b). *Opsamlingsnotat fra høringen om kommunernes økonomi 28. februar 2024, Bilag 39. Indenrigsudvalget 2023-24*. København: Folketinget.
- Landersø, R. (2023). *Senere tilbagetrækning har givet mange tusinde ekstra hænder i velfærdsfag*. Rockwool Fonden: <https://rockwoolfonden.dk/udgivelser/senere-tilbagetrækning-har-givet-mange-tusinde-ekstra-haender-i-velfaerdsfag/>
- Mau Pedersen, N.J. (2007). *Den offentlige sektor i flere niveauer*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Mau Pedersen, N.J. (2023). Landdistrikterne i den kommunale økonomi – afspejles de i økonomiaftaler og udligning? *Økonomi & Politik*, 96(1), 95-110.
- Mau Pedersen, N.J., Ejersbo, N., Houlberg, K., Kolodziejczyk, C. & Kristensen, N. (2019). *Refusionsomlægning på beskæftigelsesområdet: Økonomiske eller organisatoriske konsekvenser*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Mau Pedersen, N.J. & Ruge, M.L. (2022). *Lejre Kommunes placering i udligningssystemet og nøgletalsoverblik*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Mau Pedersen, N.J. & Ruge, M.L. (2024). *Sønderborg Kommunes vækstscenarium og den kommunale økonomi*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Nørtoft, M.B. & Mau Pedersen, N.J. (2022). *Tilskud og udligning fylder mere i næsten alle kommuner i 2021 end i 2020*. DST Analyse 2022:5. København: Danmarks Statistik.
- Reformkommissionen (2023). *Nye reformveje 3*. København: Reformkommissionen.
- Regeringen (2020). *Aftale om reform af det kommunale tilskuds- og udligningssystem*. København: Regeringen.
- Skatteministeren (2023). *Lovforslag om ændring af kildeskatteloven, lov om kommunal indkomstskat, ejendomsvurderingsloven og forskellige andre love. Lovforslag L114 af 26/4-2023*. København: Skatteministeriet.

## Bilag 1 Fælles vilkår i udligningsmæssig sammenhæng – forsøg på kategorisering/rubricering

	Geografiske naboer	Landkommune ifølge Danmarks Statistik	Højeste udligningsniveau både skat og udgiftsbehov	Blandt 19 højeste udbytte/tab udligning pr. indbygger 2025	30 højeste socioøkonomiske indeks 2024	19 laveste budgetteret udskrivningsgr. pr. indbygger 2024	Blandt 8 højeste i særtilskud pr. indbygger*	Blandt gruppe (1/5) af næstmindste kommuner	Sum – antal fælles kategorier
København									0
Frederiksberg									0
Ballerup					1				1
Brøndby				1	1	1		1	4
Dragør									0
Gentofte									0
Gladsaxe									0
Glostrup					1				1
Herlev					1			1	2
Albertslund				1	1	1			3
Hvidovre					1				1
Høje-Taastrup				1	1				2
Lyngby-Taarbæk									0
Rødovre					1				1
Ishøj			1	1	1	1			4
Tårnby									0
Vallensbæk									0
Furesø									0
Allerød									0
Fredensborg									0

	Geografiske naboer	Landkommune ifølge Danmarks Statistik	Højeste udligningsniveau både skat og udgiftsbehov	Blandt 19 højeste udbytte/tab udligning pr. indbygger 2025	30 højeste socioøkonomiske indeks 2024	19 laveste budgetteret udskrivningsgr. pr. indbygger 2024	Blandt 8 højeste i særtilskud pr. indbygger*	Blandt gruppe (1/5) af næstmindste kommuner	Sum – antal fælles kategorier
Helsingør									0
Hillerød									0
Hørsholm									0
Rudersdal									0
Egedal									0
Frederikssund									0
Greve									0
Køge									0
Halsnæs							1	1	2
Roskilde									0
Solrød									0
Gribskov									0
Odsherred		1			1		1	1	4
Holbæk									0
Faxe			1					1	2
Kalundborg		1			1				2
Ringsted			1					1	2
Slagelse					1				1
Stevns									0
Sorø								1	1
Lejre								1	1
Lolland		1	1	1	1	1	1	1	7
Næstved					1				1
Guldborgsund		1	1	1	1				4

	Geografiske naboer	Landkommune ifølge Danmarks Statistik	Højeste udligningsniveau både skat og udgiftsbehov	Blandt 19 højeste udbytte/tab udligning pr. indbygger 2025	30 højeste socioøkonomiske indeks 2024	19 laveste budgetteret udskrivningsgr. pr. indbygger 2024	Blandt 8 højeste i særtilskud pr. indbygger*	Blandt gruppe (1/5) af næstmindste kommuner	Sum – antal fælles kategorier
Vordingborg		1	1		1				3
Bornholm		1	1	1		1	1	1	6
Middelfart									0
Assens			1						1
Faaborg-Midtfyn			1			1			2
Kerteminde									0
Nyborg			1		1			1	3
Odense			1		1	1			3
Svendborg		1	1			1			3
Nordfyn			1			1		1	3
Langeland		1	1	1	1	1	1		6
Ærø		1	1	1		1			4
Haderslev		1	1	1	1				4
Billund		1							1
Sønderborg		1			1				2
Tønder		1	1	1	1	1		1	6
Esbjerg									0
Fanø		1							1
Varde									0
Vejen		1	1						2
Aabenraa		1	1		1	1			4
Fredericia					1				1
Horsens									0
Kolding									0

	Geografiske naboer	Landkommune ifølge Dan- marks Statistik	Højeste udlig- ningsniveau både skat og udgiftsbehov	Blandt 19 høje- ste udbytte/tab udligning pr. indbygger 2025	30 højeste so- ciøkonomiske indeks 2024	19 laveste bud- getteret ud- skrivningsgr. pr. indbygger 2024	Blandt 8 højeste i særtilskud pr. indbygger*	Blandt gruppe (1/5) af næst- mindste kom- muner	Sum – antal fælles kategorier
Vejle								0	
Herning								0	
Holstebro								0	
Lemvig		1					1	2	
Struer		1	1	1				3	
Syddjurs								0	
Norddjurs		1	1	1	1		1	5	
Favrskov								0	
Odder								0	
Randers			1		1	1		3	
Silkeborg								0	
Samsø		1		1				2	
Skanderborg								0	
Århus								0	
Ikast-Brande						1		1	
Ringkøbing-Skjern		1						1	
Hedensted								0	
Morsø		1	1	1	1	1	1	6	
Skive	1	1	1	1				4	
Thisted		1	1					2	
Viborg	1							1	
Brønderslev		1	1	1		1	1	5	
Frederikshavn		1			1			2	
Vesthimmerland	(X)	(1)	(X)	(X)	(X)	(X)	(X)	0	



	Geografiske naboer	Landkommune ifølge Danmarks Statistik	Højeste udigningsniveau både skat og udgiftsbehov	Blandt 19 højeste udbytte/tab udligning pr. indbygger 2025	30 højeste socioøkonomiske indeks 2024	19 laveste budgetteret udskrivningsgr. pr. indbygger 2024	Blandt 8 højeste i særtilskud pr. indbygger*	Blandt gruppe (1/5) af næstmindste kommuner	Sum – antal fælles kategorier
Læsø		1		1	1				3
Rebild	1							1	2
Mariagerfjord	1	1	1						3
Jammerbugt	1	1	1			1		1	5
Aalborg	1								1
Hjørring		1	1						2
<b>Antal (ekskl. Vesthimmerlands Kommune)</b>	6	30	29	18	29	18	7	17	

Anm.: Fælles > eller = 5: Jammerbugt, Brønderslev, Morsø, Norddjurs, Tønder, Langeland, Bornholm, Lolland.

Farvekoder: Orange, 5 fælles, Gul: 6 fælles, Grøn: 7 fælles.

**VIVE**