

# Kommunal udligning: Principper og dilemmaer



Niels Jørgen Mau Pedersen

**VIVÉ**

*Kommunal udligning: Principper og dilemmaer*

© VIVE og forfatteren, 2025

e-ISBN: 978-87-7582-489-2

Projekt: 302699

Finansiering: VIVE

## **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.



## Forord

Det danske tilskuds- og udligningssystem har været en afgørende faktor for udviklingen af velfærdssamfundet, da dette er kendetegnet ved et meget væsentligt kommunalt ansvar.

Udligningssystemet for kommunerne er ikke en statisk størrelse, men er udviklet gennem en længere årrække.

I denne rapport fremlægges erfaringer med arbejdet med systemet og information om dets indretning og virkning. Såvel principper, som har været anvendt i udviklingsarbejdet, som faktisk foretagne valg i indretningen dokumenteres og illustreres. Det sker bl.a. via diskussionen af en række dilemmaer, som forekommer i udformningen af det ønskede system. Udviklingen er opgjort til og med indeværende år, 2025.

Arbejdet med rapporten er finansieret af VIVEs midler til forskning og analyser.

Rapporten er udarbejdet af projektchef Niels Jørgen Mau Pedersen. VIVE takker de to eksterne reviewere for at bidrage indsigtsfuldt og konstruktivt til kvalitetssikring af rapporten. Der er også modtaget nyttige kommentarer fra andre læsere af tidligere rapportudkast.

*Ulrik Hvidman*

Forsknings- og analysechef for VIVE Styring og Økonomi



# Indholdsfortegnelse

---

Sammenfatning	6
<hr/>	
1	Formål og rammesætning 14
1.1	Indledning og motivation 14
1.2	Afgrænsning 16
1.3	Formålet med tilskuds- og udligningssystemet 18
1.4	Kort oversigt over tilskuds- og udligningssystemet 23
<hr/>	
Del 1	Oversigt over det gældende tilskuds- og udligningssystem 28
<hr/>	
2	Det gældende systems opbygning og virkning 29
2.1	Det generelle udligningssystem 29
2.2	De særlige udlignings- og tilskudsordninger 43
2.3	Analyse: nogle resultater og effekter af det gældende system 49
<hr/>	
Del 2	Historisk overblik 60
<hr/>	
3	Udligningssystemets historik 61
3.1	Et historisk rids 61
3.2	Historik i perioder 62
<hr/>	
Del 3	Dilemmaer 72
<hr/>	
4	Dilemmaer forbundet med udligningssystemer 73
4.1	Dilemmaer vedrørende tilskuds- og udligningssystemets organisering 74
4.2	Dilemmaer primært vedr. indtægtsudligningen 81
4.3	Dilemmaer primært vedr. udgiftsbehovsudligning 83
4.4	Øvrige dilemmaer 94
<hr/>	
5	Afsluttende bemærkninger 102
<hr/>	
Referencer	105

---

Bilag 1	Rapporter og betænkninger om kommunal finansiering fra Indenrigsministeriet og (primært) Finansieringsudvalget	112
Bilag 2	Formler for det generelle udligningssystem i 2020 og fra 2021	114
Bilag 3	En simpel argumentationsmodel	116

# Sammenfatning

## Rammesætning og formål

Danmark har decentraliseret en meget stor del af den offentlige sektor til kommuner, som fungerer i et kommunalt selvstyre. Kommunal udligning kan ses som en central forudsætning for omfang og indhold af selvstyret og for det kommunale opgaveansvar i det hele taget. Andre forhold, herunder den overordnede styring af kommunerne, er dog også meget afgørende for selvstyrets omfang og karakter.

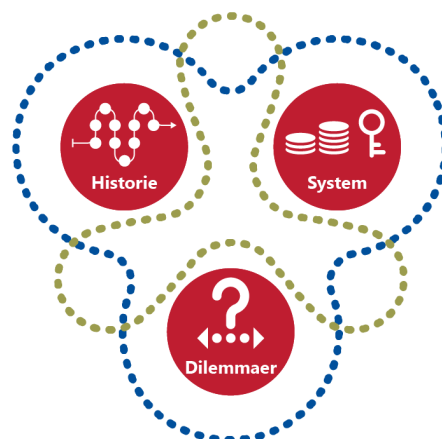
Den kommunale udlignings vigtige rolle motiverer denne undersøgelse af udlignings baggrund, principper og funktion, herunder med tanke på den fremtidige udvikling. Endvidere analyseres en række dilemmaer, der kan mødes i arbejdet med forbedring af systemet.

Udligning er i praksis afgrænset til den del af den offentlige økonomi, der omhandler udjævnende betalinger til og fra kommuner med statens mellemkomst, og som i daglig tale omtales som tilskuds- og udligningssystemet. Betalingerne er hjemlet i udligningsloven. Refusioner og andre øremærkede tilskud og overførsler er ikke omfattet.



Tilskuds- og udligningssystemets formål kan bl.a. udledes med henvisning til Europarådets charter om lokalt selvstyre, hvori der lægges vægt på udjævning af ulige fordelte finansieringskilder og økonomiske byrder. Mere specifikt skal der sikres en sammenhæng mellem lokal skat og lokal service. Udligningen skal derfor udjævne de økonomiske vilkår mellem kommunerne således, at de enkelte kommuner får mulighed for at fastsætte nogenlunde ensartede serviceniveauer ved nogenlunde ensartede beskatningsniveauer.

Herved kan tilskuds- og udligningssystemet medvirke til at muliggøre den organisering af velfærdssamfundet i kommuner, som er valgt her i landet med et mål om allokativ efficiens. Udligningssystemet medvirker også i afbødning af lokale økonomiske stød fra konjunkturudviklingen og har en forbindelse til fordelingspolitikken, selvom fordeling mellem personer ikke er et selvstændigt formål.



Det er derimod ikke udligningssystemets formål at ensliggøre kommunerne med hensyn til skat og service, men derimod at give ligelige muligheder. Ligeledes er det ikke borgernes levevilkår i vid forstand, der er mål for udjævning.

En kort oversigt over tilskuds- og udligningssystemet viser, at dette er opbygget af en generel del og en række særlige ordninger med hovedvægten på den generelle del. I alle ordningerne er det i en vis forstand to dimensioner af ulige vilkår, der fokuseres på, nemlig skatte- og indtægtsgrundlag og udgiftsbehov. I den generelle del er der opgjort ét samlet mål for disse to dimensioner, der udlignes efter, og som i ét nettotal kan benævnes kommunernes strukturelle balance. Dette nøgletal, dvs. 'den strukturelle balance opgjort pr. indbygger' for de enkelte kommuner, giver et godt førstehåndsindtryk af den udligningsopgave, der tegner sig. På et kommunalt danmarkskort findes de mest gunstige balancer bl.a. omkring Aarhus og især i hovedstadsområder, mens de negative balancer præger mange kommuner på Fyn, Lolland-Falster samt i Nord- og Sydjylland, men også nogle kommuner på Københavns Vestegn og i dele af Sjælland. Når der herefter ses på den faktiske omfordeling fra tilskuds- og udligningssystemet, er der som forventet et betydeligt sammenfald med billedet af de kommuner, der afgiver og modtager fra systemet.

Det skattegrundlag, der udlignes, er en sammenvæjning af udskrivningsgrundlaget for de personlige indkomster og en procent af de afgiftspligtige grundværdier. Der er umiddelbart betydelige variationer mellem kommunerne i skattegrundlaget pr. indbygger med en faktor 1:2,5 for de kommunale yderpunkter.

For udgiftsbehovet er der en central sondring mellem det aldersbestemte (demografiske) udgiftsbehovs del heraf og den del, der udgøres af det socioøkonomiske udgiftsbehov. Hvert af disse udgør ifølge udligningsloven henholdsvis to tredjedele og en tredjedel.

## Hvad er udligning generelt?

Udligning udjævner forskelle i kommunernes vilkår, som de ikke selv har indflydelse på.

Det er forskelle i skattegrundlag og udgiftsbehov pr. indbygger set i forhold til landsgennemsnittet.

Forskellene udlignes med typisk 93 % eller 95 %.

Staten udmelder modtagere og betalere en gang årligt.

Der indgår også bloktilskud og en række særlige ordninger.

En væsentlig del af variationen og informationen i det aldersbetingede udgiftsbehov illustreres ved at se på aldersvariationen i de såkaldte enhedsbeløb, dvs. udgiftsbehov for en person i en bestemt aldersklasse. Her har de yngre og de ældre aldersklasser de højeste enhedsudgifter.

For det socioøkonomiske udgiftsbehov skal dette indikere det udgiftspres, der kan henføres til socioøkonomiske faktorer, herunder forhold vedr. struktur og geografi, befolkningssammensætning

(fraset alder), boligforhold, sundhedsrelaterede forhold samt forhold knyttet til erhvervsaktivitet og uddannelse. Hver faktor optræder med en lovfastsat vægt og sammenvejes til et samlet udtryk benævnt det socioøkonomiske indeks. Et landkort kan indikere den geografiske fordeling, som aktuelt svinger fra et indeks på 52 til et indeks på 163 – med 100 som gennemsnit.

Med forskellene i skattegrundlag og udgiftsbehov opgjort pr. indbygger i hver sine ordninger og sat i forhold til landsgennemsnittet udlignes der herefter med en vis intensitet, dvs. udligningsniveau. Dette udligningsniveau er fastsat til 93 % eller 95 % og for enkelte kommuner på skattegrundlaget 75 %. Det sker i udgangspunktet i mellemkommunale ordninger og med et loft for udligningseffekten for skattegrundlagene på 93 %, dvs. det såkaldte overudligningsloft. Med til den generelle del af udligningen hører også bloktilskuddet, hvor indbyggertallet er fordelingsnøgle.

Dertil kommer en hel række særlige udlignings- og tilskudsordninger. Selvom de enkelte ordninger er beskrevet i lovgivningen, er det forskelligt, hvor tydelig sammen-

hængen er til bestemte faktorer. Nogle af ordningerne er opbygget som tilskudsordninger primært finansieret af staten. Det gælder bl.a. de to væsentlige ordninger vedr. henholdsvis udsatte ø- og yderkommuner og udsatte hovedstadskommuner, men også det såkaldte finansieringstilskud. Andre særlige ordninger er etableret som mellemkommunale ordninger, hvor nogle kommuner modtager, men andre betaler beløb. Det gælder bl.a. udligning af kommunernes del af selskabsskatten, dækningsafgift af offentlige ejendomme og udligning vedr. udgifter forbundet med udlændinge.

I en analytisk sammenhæng er det iøjnefaldende resultat tilskuds- og udligningsystemets omfordelende effekt. Set i forhold til en situation uden udligningsord-

ninger og med tilskud alene fordelt efter indbyggertalsnøglen opgøres den samlede omfordelende effekt til 28,1 mia. kr. i 2025. Ca. 15 % af omfordelingen udgøres af den omfordeling, der kan henføres til de særlige tilskuds- og udligningsordninger. Omfordelingsomfanget har været kraftigt stigende omkring strukturreformen i 2007, jf. de væsentlige opgave- og finansieringsændringer, der foregik her. Også i årene

## Hvad er vigtige særlige ordninger?

Ved siden af den generelle del af udligningssystemet er der en række særlige ordninger, herunder væsentligst:

- Finansieringstilskud
- Separate udligningsordninger: kommunal selskabsskat, offentlig dækningsafgift samt udgifter vedr. flygtninge, indvandrere m.fl.
- Særlige tilskud til udsatte kommuner og lignende: ø- og yder- samt hovedstadskommuner, kommuner med øer og færger og grænsenære kommuner mv.
- Særtilskud til vanskeligt stillede kommuner.

## Analysepunkter til belysning:

### *Systemets effekter*

- Omfordelingsomfang
- Udjævning.

### *Systemets struktur*

- Særordningernes andel
- Fastlåsnings af tilskud
- Særtilskud efter ansøgning.

umiddelbart efter 2020-reformen steg omfordelingsomfanget igen mærkbart, men det er også steget både før og efter disse år. Det stigende omfordelingsomfang genfindes også i betydelig grad, når der regnes i faste priser, eller det sættes i relation til det samlede opgaveomfang. Omfordelingen vil også stige mærkbart i 2026.

Systemets markante udjævnende effekt genfindes også, når de enkelte kommuners økonomi beregnes med og uden udligning. Hvis den fulde virkning af et bortfald af systemet antages at slå igenem på kommuneskatten, ville spændet

mellem laveste og højeste udskrivningsprocent i 2025 øges fra ca. 2 procentpoint til godt 47 procentpoint, hvilket dog selvsagt er rent hypotetisk.

Set over en længere periode fra 2013 til 2025 kan det observeres, at de særlige ordninger tegner sig for en stigende andel af omfordelingsomfanget, selvom det fortsat er den generelle del af systemet, der står for langt den største del.

Denne udbygning af de særlige ordninger er endvidere foregået, samtidig med at en mærkbar del – i 2025 knap 10 % – af beløbene er fastlåste i betydelig grad.

Endelig er særtilskud efter ansøgning som isoleret post også øget væsentligt fra 2013. Det er sket, samtidig med at antallet af modtagerkommuner er reduceret eller stagneret.



Hvis der skal indhøstes viden om arbejdet med tilskuds- og udligningssystemet, er historien vigtig. Elementer af kommunal udligning kan registreres i den danske offentlige økonomi over en meget lang tidshorisont, hvor bl.a. socialreformen i 1930'erne optræder. Det, der kan kaldes det moderne udligningssystem, er primært udviklet fra 1970'erne via en række reformer og ændringer.

I en næsten 50-årig periode har der været gennemført analysearbejder og systemudvikling, som ud over i de relevante lovforslag og andre regelsæt kan følges via et stort antal rapporter og betænkninger. I de fleste af årene har det været det såkaldte Finansieringsudvalg og arbejdsgrupper under Indenrigsministeriet, som har stået som forfatter.

Udvikling og udbygning af tilskuds- og udligningssystemet er ikke foregået i en gradvis, kontinuert proces, men er præget af forskellige emner, der er taget op med forskellig vægt på relevante tidspunkter. Historikken kan dog struktureres i delperioder med særskilte overskrifter.

Udviklingen i kommunale opgaver samt eliminering eller nedbygning af statslige refusionssystemer har ofte været igangsættere af forstærkede udligningssystemer.

Selvom systemets "fødselsår" regnes som 1984, og den daværende opbygning fortsat til dels ses aftegnet i de efterfølgende systemer, er mange elementer tilkommet senere og til dels forsvundet igen. Nogle af disse emner, som til dels optræder som mere permanente dilemmaer, jf. senere, er bl.a.:

- Spørgsmål om separation af bloktilskud fra udligning
- Vægten til henholdsvis demografi og socioøkonomiske forhold
- Separation af de enkelte udligningsordninger eller fokus på nettoopgørelser
- Mellekommunal "Robin Hood-udligning" eller statsfinansieret udligning
- Fremgangsmåde i behandlingen af de svagest stillede kommuner
- Metode til opstilling og beskrivelse af udgiftsbehov.



I forlængelse af opridsningen af det historiske forløb på udligningsområdet og baseret på erfaringerne fra udviklingsprocessen kan der opstilles en række dilemmaer, som ofte vil opstå, når systemet skal besluttes i praksis. Listen er ikke udtømmende, og dilemmaerne er selvsagt ikke nødvendigvis uløselige, men illustrerer snarere nogle konfliktende hensyn, som kræver en stillingtagen i de konkrete situationer. Nogle forsigtige udsagn om erfaringer er forsøgt udtaget.

Dilemma 1: Skal bloktilskuddet alene være et kommunalt finansieringselement eller medvirke direkte i udligningen? Det konkluderes, at det er vanskeligt at vælge alene den ene eller den anden model, men adskillelse af de to opgaver kan være hensigtsmæssig.

Dilemma 2: Skal udligningen være mellemkommunal ("Robin Hood") eller statsfinansieret? Det kan konkluderes, at den mellemkommunale form har fordele med hensyn til transparens, mens asymmetrisk finansiering med statsfinansiering kan nære illusioner om betalingen af udligning.

## Dilemmaer i udligningsarbejde

- ⇒ *om organisering*
- ⇒ *om indtægtsudligning*
- ⇒ *om udgiftsbehovsudligning*
- ⇒ *om øvrige spørgsmål*

Dilemma 3: Skal udligningen være landsdækkende, eller skal noget af den knyttes til geografisk afgrænsede områder? Det kan konkluderes, at det landsdækkende er udgangspunktet, men geografisk afgrænsning kan være et relevant udligningsredskab.

Dilemma 4: Skal udligningen opbygges af separate ordninger vedr. skattegrundlag og udgiftsbehov, eller skal der søges nettoficering, hvor det er muligt? Det kan konkluderes, at valget må tage præsentations- og forståelsesmæssige forhold

i betragtning, og at nettoopgørelsen medfører ensartede udligningsniveauer for skattegrundlag og udgiftsbehov. Nettoficering er dog også en oplagt mulighed for forenkling.

Dilemma 5: Skal systemet opbygges alene fra eller primært via generel udligning, eller skal der kunne rummes særlige ordninger og særtilskud? Det kan konkluderes, at det næppe er realistisk at undgå særlige ordninger, men disse må minimeres, hvis forenkling og transparens ønskes prioriteret.

Dilemma 6: Skal forskellige skatte- og indtægtsgrundlag udlignes via et samlet skattegrundlag, eller skal der anvendes separate ordninger? Det kan konkluderes, at samling af indtægtsgrundlag i ét grundlag giver en form for ligebehandling, men at der netop kan være begrundede ønsker om afvigende udligningsmæssig behandling af forskellige indtægtstyper.

Dilemma 7: Skal der anvendes egen eller gennemsnitlig skatteprocent i skattegrundlagsudligningen? Det kan konkluderes, at den gennemsnitlige skatteprocent er valgt for at forhindre enkeltkommuners indflydelse på udligning, men at dette valg udløser en problematik vedr. overudligning.

Dilemma 8: Den vanskelige opgave med at opgøre et retvisende udgiftsbehov for den enkelte kommune forudsætter anvendelse af de fagligt set bedste metoder samt valg mellem udgiftsnormmetode og adfærdsmetode – og herunder bl.a. stillingtagen til normaludgiftsmetode og kriteriemetode. Det kan konkluderes, at der historisk er truffet nogle valg i retning af adfærdsmetode og kriteriemetode, hvis fastholdelse kan indikere, at disse beslutninger har fungeret.

Dilemma 9: Hvor stramme krav skal der stilles til objektive udgiftsbehovskriterier primært om årsagssammenhæng, upåvirkelighed og gennemsigthed? Det kan konkluderes, at kravene har vist sig levedygtige, hvilket kan indikere deres relevans i anvendelsen, men at en vis pragmatik må kunne anlægges set i lyset af den usikkerhed, der er forbundet med udgiftsbehovsopgørelsen.

Dilemma 10: I hvor høj grad skal udligningssystemets opgørelser løbende tilpasses de dynamiske forhold, der optræder i udviklingen i de kommunaløkonomiske vilkår? Det kan konkluderes, at hensyn til overskuelighed og forudsigelighed trækker i retning af at minimere forsøg på præcision vedr. dynamiske elementer.

Dilemma 11: Diskretionære særtilskud til vanskeligt stillede kommuner harmonerer ikke nødvendigvis med et regelbaseret udligningssystem med faste terminer, men særtilskud anvendes dog i praksis alligevel. Det kan konkluderes, at særtilskud ikke helt kan undværes, men søges minimeret, hvis systematik i kredsen af modtagerkommuner kan identificeres og organiseres via den regelbaserede ordning.

Dilemma 12: Under hensyntagen til udligningssystemets formål er aktualiteten af udligningen vigtig, men der er samtidig ønsker om stabilitet og minimale ændringer fra år til år. Det kan konkluderes, at fastlåsning af en række tilskud synes at have prioriteret stabilitetshensynet, men det giver risiko for, at systemet taber legitimitet på sigt og kan evt. udløse større ændringer senere.

Dilemma 13: Afdækning af forskelle i økonomiske vilkår mellem kommunerne lægger op til en fuld udligning, men et udligningsniveau på 100 % kan evt. give utilsigtede negative incitamenter på effektivitet og vækstunderstøttelse. Det kan konkluderes, at udligningsniveauet ikke er 100 %, og at der i den (politiske) stillingtagen til udligningsniveauet også må tages hensyn til effektivitet og til kommunernes interesse i indkomstgrundlaget.

Dilemma 14: Det tilstræbes i udgangspunktet, at udligningssystemet er neutralt i forhold til kommunale dispositioner, men utilsigtede incitamentsvirkninger kan være vanskelige at undgå og i visse situationer ønskelige. Det kan konkluderes, at incitamentsvirkninger fra udligningen kan underkastes særlig opmærksomhed, og at overholdelse af princippet om objektive kriterier vil modvirke uønskede incitamentsvirkninger. I tilfældet med sanktionsmekanismerne er de incitamentsmæssige virkninger ønskede.

Det konkluderes, at formålet med undersøgelsen har været at bidrage med erfaringer med udgangspunkt i redegørelsen for det gældende system og enkelte analysepunkter. Herfra kan rejses nogle opmærksomhedspunkter for systemet, som belyses nærmere via diskussionen af en række dilemmaer i udligningsarbejdet.

Dilemmaerne illustrerer nogle mulige konfliktende hensyn, men peger også på nødvendigheden af valg og muligheder i den forbindelse.

Tilskuds- og udligningssystemet har hidtil udgjort – og skal også fremover være – en væsentlig faktor bag en velfungerende decentraliseret del af den offentlige sektor, hvor kommunerne er ansvarlige for en meget betydelig del af opgaverne.

Når systemet til stadighed eftergås, kan der ikke mindst fra historikken identificeres nogle ledetråde og principper, som har været prioriteret. Det gælder bl.a. en høj grad af regelbaserede ordninger, anvendelse af generelle tilskud og principper om objektive kriterier.

Der vurderes fortsat at være et betydeligt fagligt arbejde med at sikre systemets funktion som væsentlig faktor bag den decentrale del af den offentlige sektor. Det gælder også, selvom tilskud og udligning ikke i sig selv kan give de tilstrækkelige forudsætninger for den velfungerende offentlige sektor på det kommunale område.

# 1 Formål og rammesætning

## 1.1 Indledning og motivation

I Danmark er det kommunale selvstyre omtalt i grundlovens § 82, som lyder: *Kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov.* Selvom det kommunale selvstyre altså er underbygget af grundloven, fremgår det ikke, hvad omfanget og indholdet af dette skal være. Her konstaterede en rapport (Mau Pedersen et al., 2025b), at Danmark blandt OECD-landene ligger særdeles højt, når det angår kommunernes andel af de offentlige udgifter, som her blev målt til 40 %, idet kommunerne har ansvar for en lang række ydelser, som er essentielle i velfærdssamfundet. Samtidig ligger det i kommunekonstruktionen, at kommunerne må have en vis dispositionsfrihed og autonomi, hvis der skal kunne være tale om en grad af selvstyre, og Danmark har da også tilsluttet sig Europarådets konvention om dette (Council of Europe, 1985).

Kommunal udligning kan ses som en central forudsætning for såvel et mærkbart omfang som et reelt indhold af det kommunale selvstyre, idet udligningen skal sikre nogenlunde ensartede arbejdsbetingelser og vilkår for kommunalbestyrelser i de enkelte kommuner. Herved medvirker udligningen i at gøre kommunerne sammenlignelige for borgerne, så der kan realiseres allokativ efficiens (Mau Pedersen et al., 2025b, 15), dvs. at opgaven løses, så ydelserne tilvejebringes i en passende mængde set i forhold til efterspørgslen og til de lavest mulige omkostninger. Modsætningsvist kan det udtrykkes sådan, at majoriteten af de nationale lovgivere i fravær af udligning næppe ville betro kommunerne så væsentlige opgaver, som de faktisk har, alene af den årsag, at forskellene i velfærdsydelsernes omfang og kvalitet ville blive uacceptabelt store, dvs. politisk umulige.

Set i det lys er kommunal udligning derfor afgørende og en nødvendig forudsætning for det kommunale ansvar for opgavevaretagelsen i den offentlige sektor og dermed for velfærdssamfundet. Det kan også noteres, at tilskuds- og udligningssystemet omfordeler meget store beløb (i 2025 godt 28 mia. kr., jf. senere opgørelser), hvilket bekræfter den afgørende rolle. Det gælder også, selvom omfang og indretning af tilskuds- og udligningssystemet langt fra er præget af konsensus i opfattelserne.

På denne baggrund forekommer det velmotiveret på et aktuelt grundlag at undersøge principperne og fundamentet for udligningen i Danmark, således at der kan bidrages med tilgængelig viden om dette både i forhold til den almindelige vedligeholdelse og til den fortsatte udvikling af systemet. Dette gælder så meget desto mere, fordi der, så vidt det ses, ikke findes samlede, ajourførte fremstillinger af dette

emne på dansk. Der findes dog et antal betænkninger, rapporter, artikler og endog lærebøger om emnet, men oftest med fokus på særligt udvalgte aspekter af systemet og med skiftende aktualitet. I referencelisten er medtaget en liste over relevant litteratur, og i Bilag 1 er særskilt nævnt udgivelserne fra Indenrigsministeriet og Finansieringsudvalget.

Formålet med rapporten falder i tre spor.

I Del 1 er det hensigten at give en ajourført oversigt over det gældende kommunale tilskuds- og udligningssystem. Dette omfatter både det, der benævnes det generelle system, og de særlige tilskuds- og udligningsordninger, som supplerer og udbygger det generelle system. I forlængelse af beskrivelsen gives nogle få kvantitative dimensioner af systemets virkning og struktur.

Tilskuds- og udligningssystemet er etableret over en længere årrække, hvorfor en forståelse af systemet kan have gavn af en analyse af det historiske forløb. Ud fra denne komparative vinkel i tid gives i Del 2 et rids af historikken omkring systemet.

Endelig behandles i Del 3 en række dilemmaer, som kan identificeres i forsøget på at opstille det bedst mulige system. Her trækkes der på de mest aktuelle udfordringer, som systemet udsættes for, og på de historiske erfaringer, hvor forskellige løsninger har været diskuteret og evt. afprøvet. Dilemmaerne fremgår også mere eller mindre eksplicit i den række af rapporter og betænkninger, der er udarbejdet over årene.

Endelig gives afslutningsvist nogle få konkluderende bemærkninger.

Forinden beskrivelsen af systemets opbygning skal der indledningsvist foretages en nødvendig afgrænsning af, hvad vi forstår ved det kommunale tilskuds- og udligningssystem.

Til uddybning af systemets formål behandles derefter de økonomiske og politiske begrundelser *for* udligning som allerede indikeret. Herunder indgår udligning som en forudsætning for decentralisering af opgaver til kommuner, ensartede betingelser for velfærdsservice og lokalt ansvar via *generelle* tilskud, udjævning af konjunkturstød samt – mere underordnet – fordelingsmæssige og regionale formål.

Efterfølgende foretages der en modstilling med de forhold, der økonomisk *ikke* ses som udligningssystemets formål, herunder udjævning af levevilkår, aktiv fordelingspolitik, incitamentet til en bestemt kommunal adfærd m.fl. Det er dog klart, at de enkelte mulige formål ikke altid kan skilles ad.

Endvidere gives der som introduktion til det følgende i dette kapitel en helt kort oversigt over systemet. Endelig indikeres en væsentlig baggrund for udligningens

opgave ved at vise de kommunale og derved geografiske forskelle, der findes mellem kommunerne i den såkaldte strukturelle balance.

## 1.2 Afgrænsning

Der er mange elementer og faktorer i den offentlige sektor, som bidrager til, hvad der kan kaldes *udligning*. Når vi taler om tilskuds- og udligningssystemet, er det derimod en mere afgrænset del af den offentlige økonomi, vi betragter. Men denne afgrænsning er ikke givet på forhånd. Der kan, så vidt det ses, enten anvendes, hvad der kan kaldes en 'praktisk' afgrænsning – eller en 'principiell' afgrænsning.

Den *praktiske* afgrænsning baserer sig på følgende: Det kommunale tilskuds- og udligningssystem afgrænses som:

- De betalinger til og fra kommuner, som ved statens mellemkomst foretages med hjemmel i udligningsloven på Indenrigsministeriets resort (fx Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2021) og det årlige såkaldte bloktilskudsaktstykke (fx Finansministeriet, 2023), som via finansministeren forelægges til godkendelse i Folketingets finansudvalg.
- Alle disse betalinger – evt. med enkelte undtagelser<sup>1</sup> – indgår i *tilskudsudmeldingen*, dvs. udmeldes hvert år i den årlige tilskudspublikation (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2024a). Udmeldingen skal ifølge udligningsloven ske senest 1. juli i året før tilskudsåret.
- Med enkelte undtagelser<sup>2</sup> er denne afgrænsning dækkende for systemet igennem en meget lang årrække fra 1980'erne.

Med denne afgrænsning er en række betalinger fra staten til kommunerne ikke en del af det hermed afgrænsede tilskuds- og udligningssystem. Hovedparten af disse er dog næppe heller i den gængse opfattelse udligningstilskud, hvorimod andre kan være grænsetilfælde. Konkret gælder det følgende kommunale finansieringselementer, som kan have en udlignende effekt, men som med afgrænsningen ikke regnes som en del af systemet:

- Statslige refusioner, som ydes som en vis procent af kommunale udgifter. Sådanne afholdes for en række kommunale overførsler på

---

<sup>1</sup> Herunder særtilskud til vanskeligt stillede kommuner ydet efter ansøgning, som typisk meddeles i august måned før tilskudsåret.

<sup>2</sup> Det særlige finansieringstilskud – også benævnt ekstraordinært likviditetstilskud – på 3-3,5 mia. kr. årligt blev før 2021 alene udbetalt med hjemmel i bloktilskudsaktstykket. Det samme gælder yderligere ekstraordinære finansieringstilskud i 2025 og 2026.

beskæftigelsesområdet til personer. Det gælder bl.a. også refusionsordningen vedr. særligt dyre enkeltsager på det udsatte socialområde.

- Ministerielle tilskud til kommuner, som udbetales fra sektorministerier typisk til støtte for bestemte formål i form af såkaldte øremærkede tilskud (hvortil refusioner også kan henregnes). Sådanne findes eller har eksisteret på bl.a. folkeskoleområdet og børnepasningsområdet.
- Kommunale betalinger til regioner vedr. personer, der modtager regionalt organiserede sundhedsydelse – dvs. den kommunale medfinansiering (KMF), som nu er under afvikling.
- Kommunale skatteandele, bl.a. vedr. selskabsskat og dødsboskat, som betales til staten, men delvist viderebetales til kommuner. Disse betalinger kan dog efterfølgende være gjort til genstand for udligning, som det er tilfældet for den kommunale del af selskabsskatten som herved medregnes til systemet.

En anden afgrænsningsmåde er en *principiell* afgrænsning, hvor det afgørende element er, om der kan knyttes et udligningselement eller -formål til statslige finansieringstiltag vedr. kommunerne.

Her ville en væsentlig del af de ovennævnte refusioner kunne indgå under afgrænsningen, da der åbenlyst er knyttet et udligningsaspekt til disse betalinger. Det samme gælder en del af de nævnte ministerielle særlige betalinger, som dog typisk i deres oprindelse har haft andre formål end – eller ved siden af – udligning som begrundelse, navnlig at fremme af bestemte aktiviteter eller opgaveløsninger.

Der vælges her i det følgende at anvende den 'praktiske' afgrænsning frem for den 'princielle'. Dette sker af flere årsager: For det første er afgrænsningen netop praktisk og dermed anvendelig. Den har tilligemed været anvendt i en administrativ sammenhæng i en lang årrække og er hjemlet i sin "egen" særlige lov, udligningsloven. Det kan formentlig sluttet heraf, at der har hersket – og hersker – en særlig faglig og juridisk basis for de betalinger, der indgår her. For det andet, og i forlængelse af ovenstående, har denne definition og afgrænsning også været anvendt som udgangspunkt for de faglige analyser og redegørelser, der er foretaget gennem en årrække. Det svarer for det tredje også i betydeligt omfang til emnefeltet for det permanent nedsatte Finansieringsudvalg<sup>3</sup>. For det fjerde vil medtagelse af øremærkede tilskud introducere en tilskudstype, som er betydeligt mere intervenerende i den konkrete kommunale økonomi end de generelle tilskud (Mau Pedersen et al., 2025b, 90).

---

<sup>3</sup> Udvalg nedsat under og med sekretariatsbistand fra Indenrigsministeriet med de kommunale organisationer samt relevante sektorministerier og Finansministeriet som medlemmer ud over ministeriets repræsentanter.

De øremærkede tilskud vil således som oftest være ledsaget af nogle statslige formål med tilskuddenes anvendelse, som staten kan være forpligtet til at følge op på.

Det har i valget af afgrænsning også haft betydning, at den principielle afgrænsning både ville blive meget omfattende og være underlagt nogle skøn over, hvornår en betaling ville have et tilstrækkeligt stort 'udligningselement' til at kunne medtages under afgrænsningen.

Ved valget af den 'praktiske' afgrænsning er således indikeret en forholdsvis operationel definition på udligningssystemet for kommuner. Det bør dog ske parallelt med en bevidsthed om, at andre betalinger end dem, der medtages i afgrænsningen, kan have udligning som formål eller del-formål og herved i et vist omfang være alternativer til det kommunale tilskuds- og udligningssystem. Ligeledes bør det nævnes, at der også i det praktisk afgrænsede tilskuds- og udligningssystem kan være medtænkt formål med systemet, som ikke netop er udligning, herunder tilførsel af midler og købekraft til kommunerne fra staten og herved aflastning af bl.a. kommuneskatten. Styringsmæssige formål kan også være en mere eller mindre direkte del af udligningssystemet, eksempelvis hvor der knyttes sanktioner til den kommunale budgetadfærd i forbindelse med udbetaling af dele af bloktilskuddet.

### **1.3 Formålet med tilskuds- og udligningssystemet**

I sidste ende er det de nationale politikere, der definerer formålet med tilskuds- og udligningssystemet. Der er ikke indskrevet en egentlig formålsbestemmelse i udligningsloven, som blot indledningsvist ved hjælp af nogle overskrifter slår fast, hvilke reguleringer der foretages i medfør af loven. Muligvis er formålet forekommet selvindlysende – eller det har tværtimod været vanskeligt at sætte formålet på en kort "formel" i en lovtekst.

Det kan dog være hensigtsmæssigt alligevel at reflektere over, hvad der egentlig er systemets formål – og hvad der ikke er det. Der anlægges her en fagøkonomisk synsvinkel, hvor der kan trækkes på nogle af de begrundelser for systemet, der kan udledes herfra og i det hele taget ses i den sammenhæng, der følger af andre trufne valg, særligt decentraliseringen af opgaver til kommuner. Samtidig kan det forsøges at udlede, hvad der kan være formålet med den udformning, systemet nu engang har fået. Tilsvarende kan der sluttes modsætningsvist i retning af, hvad der netop ikke er systemets formål eller i det mindste ikke harmonerer med de formål, der i øvrigt ses bag systemet.

I sidste ende er det selvsagt også et politisk valg, hvilke opgaver og mål for systemet der findes velegnede for systemet at bidrage til løsningen af, og hvilke mål der

evt. kunne tænkes opstillet for systemet, men som efter sædvanlig faglig synsvinkel ikke skal løses af dette. En bevidst stillingtagen til og artikulation af formål er formentlig nyttig, når der skal vælges metoder og ske operationalisering, men rummer måske netop også spørgsmål, der kan skabe politisk uenighed.

### 1.3.1 Hvilke opgaver skal tilskuds- og udligningssystemet løse?

Danmark har som tidligere nævnt tilsluttet sig Europarådets charter om lokalt selvstyre (Council of Europe, 1985). Heri angives i artikel 9 følgende: *"Beskyttelse af økonomisk svagere lokale myndigheder kræver indførelse af økonomiske udligningsordninger eller tilsvarende forholdsregler, som kan udjævne virkningen af den ulige fordeling af mulige finansieringskilder og af de økonomiske byrder, som påhviler dem. Ved sådanne ordninger må det skøn, som de lokale myndigheder kan udøve inden for deres eget ansvarsområde, dog ikke formindskes."*

Udligningssystemets hovedopgave med at udjævne økonomiske vilkår er således allerede her slået fast, ligesom det er angivet, at det må ske på en måde, der er neutral i forhold til opgaveløsningen. Ved en nærmere iagttagelse kan følgende fem uddybende formål med tilskuds- og udligningssystemet nævnes:

1. Udligningen skal skabe en sammenhæng mellem serviceniveau og beskatningsniveau – allerhelst et fast forhold mellem skat og service.<sup>4 5</sup>

Dette overordnede formål kan specificeres nærmere således:

2. Udligningen skal udjævne de økonomiske vilkår mellem kommunerne således, at de enkelte kommuner får mulighed for at fastsætte nogenlunde ensartede serviceniveauer ved nogenlunde ensartede beskatningsniveauer.

Udligningen kræver dog netop ikke, at der skal være ensartede serviceniveauer, hvis kommunalbestyrelsen inden for lovgivningens rammer bestemmer noget andet. Det vil sige, at målet med udligningen herefter bliver: *Udligningen skal skabe en sammenhæng mellem serviceniveau og beskatningsniveau – allerhelst et fast forhold mellem skat og service.*

---

<sup>4</sup> I en bredere diskussion om skat-service-forholdet i kommunerne må også inddrages de begrænsninger på begge størrelser, som den overordnede styring af kommunerne indebærer, herunder via målsætninger om skattestop samt budgetlovens implikationer, som ledsages af sanktionsmekanismer. Sidstnævnte tages kort op bl.a. i afsnit 4.4.3, men er i øvrigt ikke emnet i denne fremstilling.

<sup>5</sup> Opgørelsen af serviceniveauet er ikke en trivial opgave, bl.a. fordi det kan være vanskeligt at adskille, hvorledes et vist udgiftsniveau er påvirket af såvel serviceniveaubeslutninger som effektivitet i opgaveløsningen. Se evt. Bilag 3 for en matematisk opskrivning og et par referencer.

Ud over disse positivt formulerede formål med udligningen kan den også anskues som en form for systemforudsætning for det, der i daglig tale benævnes velfærdssamfundet, kendetegnet ved en høj grad af kommunal organisering, dvs.:

3. Udligning er en forudsætning for lokalt selvstyre og decentralisering. Hvis der ønskes en sådan decentralisering, fordi der vurderes at være samfundsmæssige fordele herved (jf. fx Mau Pedersen et al., 2025b), bliver tilskuds- og udlignings-systemet med andre ord en betingelse for, at disse fordele kan indhøstes.

Baggrunden for dette udsagn er for det første, at manglende eller utilstrækkelig udligning må forudses at føre til nationalt uacceptable forskelle i de økonomiske vilkår for kommunerne og dermed forhindre realiseringen af den universelle velfærdsmode, som er gældende her i landet. Det vil være de enkelte kommuner, der vil opleve disse forskelle, men det vil også blive registreret på det centrale niveau, der bærer hovedansvaret for den offentlige sektors organisering og fordelingspolitik.

For det andet vil den sammenlignelighed, som er en forudsætning for kommunernes indbyrdes sammenligning og konkurrence om at være effektive og efficiente, ikke kunne gennemføres på et tilstrækkeligt oplyst grundlag, hvis deres økonomiske vilkår er meget forskellige. Forskelle mellem kommuner uden udligning må således forudses i høj grad at blive begrundet i de eksterne vilkår, som kommunerne ikke – eller kun i beskedent omfang – selv kan påvirke.

For det tredje ville manglende eller lav udligningsgrad kunne igangsætte såkaldte skatteflytninger, hvor flytninger mellem kommuner primært motiveres af forsøg på at bo i områder med mange velindtjenende og evt. socialt velstillede borgere. Dette vil åbenlyst ikke i sig selv bidrage til samfundsvelfærden, men tværtimod sætte spørgsmålstegn ved en decentral organisering.

4. Udligning afbøder negative konjunkturstød for enkeltkommuner.

Såfremt kommunerne – som i Danmark – også løser opgaver, der er væsentligt påvirket af konjunktoren, kan decentralisering uden udligning blive en ustabil konstruktion i den forstand, at konjunkturudsving med forskelligt gennemslag i de enkelte kommuner vil ramme nogle kommuner hårdere end andre. Udligningssystemet medvirker således i konjunkturafskærmningen, fordi kommuner, der evt. rammes særskilt kraftigt af et konjunkturtilbageslag, i et vist omfang dækkes ind via dette systems udligningsmekanismer, men også fordi indkomstoverførsler på kommunalt ansvar også fortsat i et vist omfang refunderes af staten.

## 5. Udligningen indgår i den nationale omfordelingspolitik.

Udligning skal efter den almindelige fagøkonomiske opfattelse så vidt muligt sikre horisontal lighed for borgerne mellem kommunerne, dvs. forenklet sagt, at "det lige behandles lige", hvorimod det ikke er formålet med udligning at opnå (større) lighed mellem de enkelte borgere i en given kommune, dvs. vertikal lighed (Boadway & Shah, 2007, 60 f.). Selvom udligningen således ikke er rettet mod den enkelte persons økonomiske vilkår og hermed den personrettede fordelingspolitik, vil en situation uden udligning alligevel påvirke denne fordelingspolitik. Det skyldes, at befolkningens lokalisering med hensyn til indkomst langt fra er jævnt fordelt mellem kommunerne, og kommuner med mange højindkomstmodtagere uden udligning systematisk må antages at blive beskattet med en lavere procent end personer i kommuner med mange indbyggere med en lavere indkomst. Det vil med andre ord kunne medføre, at kommuneskatten kommer til at "vende den tunge ende nedad" og herved modarbejde den nationale fordelingspolitik.

### 1.3.2 Hvilke formål er ikke udligningssystemets opgave?

En præcisering af udligningssystemets formål kan også opnås ved at overveje, hvilke opgaver og formål det netop ikke er systemets formål at løse. Dette kan der ganske vist herske politisk uenighed om, men ud fra en fagøkonomisk vinkel kan følgende tre negative afgrænsninger nævnes:

1. Det er ikke udligningssystemets opgave at ensliggøre serviceniveauer og skatteprocenter.

Som allerede påpeget er det *muligheden* for at have nogenlunde ensartede serviceniveauer, der regnes som en opgave for udligningen. Derimod følger der ikke forpligtelser til at fastsætte et bestemt serviceniveau. Det følger både af, at der ikke formuleres sådanne formål i udligningsloven, og af, at udligningstilskuddene er såkaldte generelle tilskud, som ydes, uden at bestemte udgifter eller opgaveløsninger skal dokumenteres.

Der kan naturligvis i lovgivningen være fastsat krav til serviceniveauer og standarder, jf. eksempelvis minimumsnormeringer i daginstitutioner, satser for ydelser i henhold til lovgivningen om personlige indkomstoverførsler og lignende, men disse betingelser er ikke en del af udligningssystemet. Hvis sådanne reguleringer optræder, kan de dog i praksis øge opgaven for udligningssystemet. Hvis udligningen således er utilstrækkelig på det regulerede område, men kommunen af hensyn til lovmedholdeligheden i realiteten er forpligtet til at afholde bestemte udgifter til området, må en evt. utilstrækkelig udligning føre til, at andre udgiftsområder må kompensere for mangler i udligningen, idet serviceniveauet ikke kan tilpasses.

Set i forhold til en situation uden udligning medvirker tilskuds- og udligningssystemet utvivlsomt til en væsentlig grad af udjævning af udskrivningsprocenterne (jf. også afsnit 2.3.2). Det er dog ikke ensbetydende med, at systemet i sig selv kræver samme udskrivningsprocenter i de enkelte kommuner. Muligheden for at have forskellige skatteprocenter ses således i faglitteraturen som en værdi ved det decentraliserede system (Mau Pedersen et al., 2025b, 51 f.).<sup>6</sup>

## 2. Udligningen tilsigter ikke at udjævne levevilkårsforskelle.

Selvom udligning ikke kan ses helt adskilt fra den nationale, personrettede fordelingspolitik, jf. foregående afsnit, er det ikke udligningens formål som sådan at udjævne levevilkår. Det følger af, at det er kommunernes økonomiske vilkår frem for de enkelte persons økonomi, der er i fokus for systemet, dvs. kommunernes økonomiske handlemuligheder.

Diskussionen om levevilkår bliver jævnlige kædet sammen med, at hus- og grundpriser er væsentligt højere i nogle egne af landet, typisk omkring de større byer og i hovedstadsområdet, end i de tyndere befolkede egne.

## 3. Det er ikke udligningens opgave at give (tilsigtede) incitamenter til en bestemt kommunal adfærd.

Dette kan allerede ses i sammenhæng med den ovenfor citerede artikel fra Europarådets charter om lokalt selvstyre samt den nævnte anvendelse af generelle tilskud i udligningssystemets betalinger.

Hvis der er nationale ønsker om at give kommunerne incitamenter til en bestemt adfærd, kan der evt. benyttes andre finansieringsinstrumenter, herunder refusionsordninger (Mau Pedersen et al., 2025b, 24).

Det vil tværtimod som oftest være bestræbelsen netop at undgå bestemte incitamenter fra tilskuds- og udligningssystemet – ud over et generelt ønske om at tilstræbe almindelig effektivisering og produktivitetsudvikling. Komplikationer med hensyn til at undgå visse incitamenter ses jævnlige i opstillingen af såkaldte objektive udgiftsbehovskriterier, jf. senere i bl.a. kapitel 4., afsnit 4.4.3.

Det kan endelig anføres, at forsøg på at forfølge andre mål end udligning vil risikere at forplumre det primære udligningsformål (jf. Mau Pedersen, 2023, og OECD, 2022).

---

<sup>6</sup> Ved udligningsreformen fra 2020 blev der indført et 100 %-tilskud til kommuner med udskrivningsprocenter højere end 26,3, hvilket i realiteten svarer til et skatteloft.

## 1.4 Kort oversigt over tilskuds- og udlignings-systemet

### 1.4.1 Hovedelementer i systemet

Jf. den i foregående afsnit foretagne afgrænsning kan hovedelementerne i systemet oplistes således (idet en uddybende beskrivelse af flere sider findes i kapitel 2 om systemets organisering (jf. også Mau Pedersen & Ruge, 2022):

1. Det generelle tilskuds - og udligningssystem, som omfatter to hovedspor/vinkler for udligningen:

- Skattegrundlagsudligning
- Udgiftsbehovsudligning

Hertil kommer:

- Bloktilskuddet til kommuner (forskellige dele).

Desuden henregnes den såkaldte overudligningsordning og den særlige kompensationsordning til den generelle del af systemet.

2. Særlige ordninger. Disse omfatter en række meget forskelligartede ordninger, som kan henføres under tre overskrifter:

- Særlige udligningsordninger
- Særlige tilskudsordninger
- Særtilskud.

### 1.4.2 Et geografisk indtryk af det gældende systems opgave og virkning

Det er vanskeligt at udtrykke udligningsopgaven i ét samlet tal. Den strukturelle balance, som indgik som en integreret del af tilskuds- og udligningssystemet indtil og med 2020 og fortsat anvendes i visse sammenhænge, er dog en ganske anvendelig størrelse til dette formål.

Den strukturelle balance for en kommune udtrykker forskellen mellem kommunens skatteindtægter, opgjort ved en gennemsnitlig skatteudskrivning på det samlede skattegrundlag, og kommunens beregnede samlede demografiske og socioøkonomiske udgiftsbehov. Herved fås et samlet mål for kommunens økonomiske situation

før tilskud og udligning. Forhold vedr. andre kommunale indtægter end indkomst- og grundskatter samt særlige udgiftsbehov, der ikke indgår i det beregnede samlede udgiftsbehov, indgår ikke i målet.

Den strukturelle balance er således et nettotal, hvor både indtægtsgrundlag og udgiftsbehov indgår. Den enkelte kommune kan i sagens natur variere med hensyn til netop disse to hovedelementer. Nogle kommuner har evt. både et lavt skattegrundlag og et højt udgiftsbehov, hvilket alt andet lige peger i retning af et stort behov for udligningstilskud, men andre kombinationer forekommer også. En kommune med et højt skattegrundlag kan også have et højt udgiftsbehov, men er i mange tilfælde også karakteriseret ved et lavt udgiftsbehov og dermed kandidat til at være nettobetaler i udligningen (jf. nærmere afsnit 4.1.4).

Den nærmere definition af det beregnede udgiftsbehov i tilskuds- og udligningssystemet angives senere, men kort fortalt er det et beregnet udtryk for, hvad det koster kommunen at levere ydelser og service på et gennemsnitligt niveau. Skatteudskrivningen er opgjort som indtægterne ved kommunal indkomstskat og grundskyld.

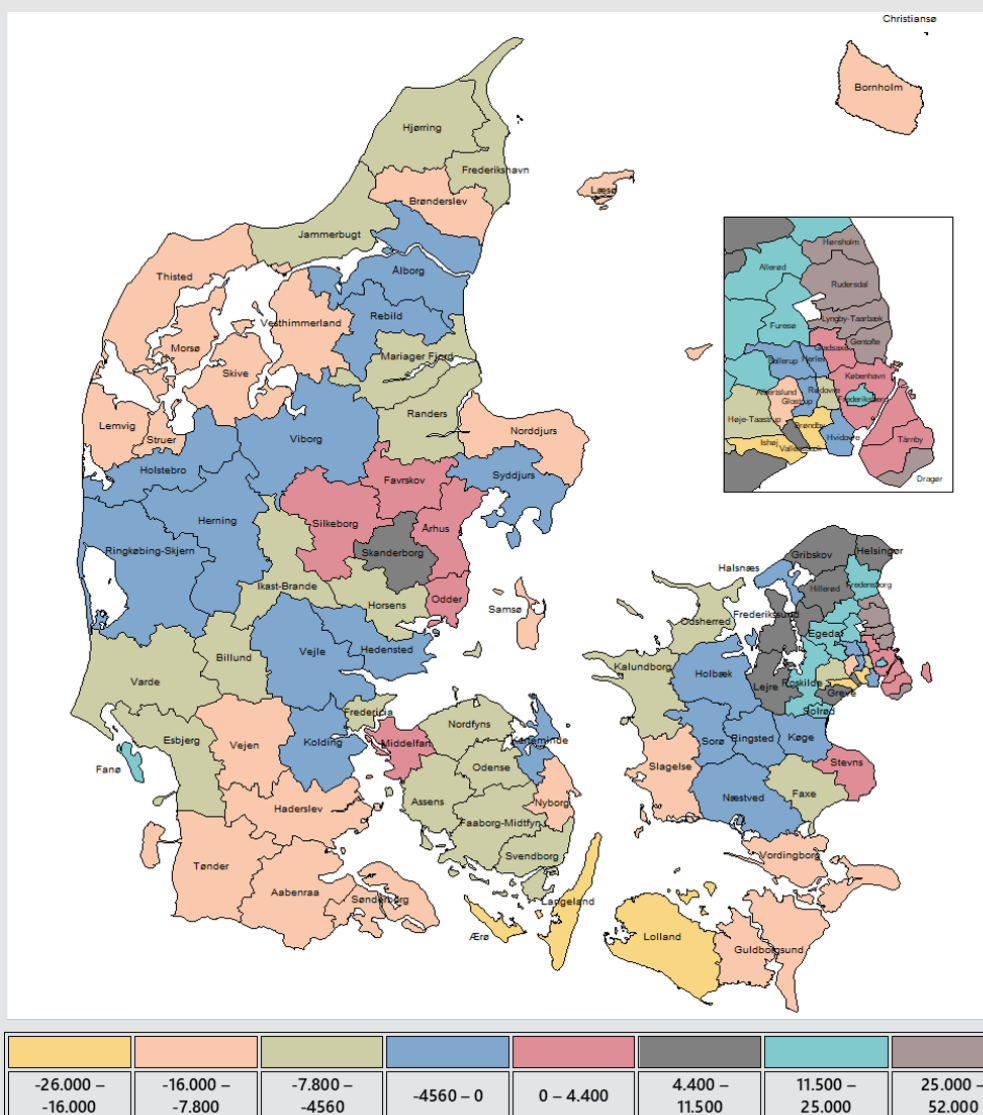
Bloktilskuddet indgår ikke i regnestykket for den strukturelle balance, hvilket indebærer, at de fleste kommuner får en beregnet negativ strukturel balance (jf. Social- og Indenrigsministeriet, 2019, 53 ff. vedr. den mere præcise definition). For at give et indtryk af kommunernes position er den strukturelle balance pr. indbygger for 2020<sup>7</sup> for den enkelte kommune set i forhold til den gennemsnitlige balance pr. indbygger i hele landet, jf. figur 1.1.

Det fremgår af kortet, at den mest negative strukturelle balance pr. indbygger findes i en række kommuner i det nordvestlige Jylland, i Sydjylland, på Lolland-Falster og Langeland, i enkelte kommuner på Københavns Vestegn samt i ø-kommunerne, ekskl. Fanø Kommune. Omvendt findes de mest positive balancer i forhold til gennemsnittet i seks kommuner især nord for København, men også Københavns og Frederiksberg Kommuner samt en del øvrige kommuner omkring København adskiller sig positivt vedr. den strukturelle balance, hvilket bl.a. også gælder Aarhus Kommune og kommuner omkring Aarhus.

---

<sup>7</sup> 2020 er det seneste år, for hvilket der er opgjort publicerede tal for den strukturelle balance.

Figur 1.1 Strukturel balance pr. indbygger minus gennemsnit – 2020



Kilde: Egne beregninger på basis af Indenrigs- og Socialministeriet (2019) og [www.noegletal.dk](http://www.noegletal.dk) anvendt 30.01.25.

Den strukturelle balance er selvsagt ikke selve udligningsberegningen, men blot en form for udgangspunkt. Selve de omfordelende beløb, som det samlede tilskuds- og udligningsystem giver anledning til, er angivet i figur 1.2.

Omfordelingsomfanget analyseres nærmere i afsnit 2.3.1, men den aktuelle omfordeling (2025) afspejles i figuren. Omfordelingen er i praksis opgjort ved at sammenlægge alle de faktiske tilskuds- og udligningsbeløb for den enkelte kommune

opgjort pr. indbygger og sammenholde dette med en situation uden udligning og alene med tilskud udbetalt med samme beløb pr. indbygger til alle kommuner.

Selvom der selvsagt ikke er en fuldstændig tæt en til en-sammenhæng mellem de to figurer, ses der dog et betydeligt sammenfald i mønstrene fra de to kort.

Når der ikke er en fuld sammenhæng, skyldes det flere forhold. De enkelte forskelle udlignes således i separate ordninger med forskellige grader af udligningsintensitet. Desuden er de generelle ordninger vedr. udligning af skattegrundlag og udgiftsbehov suppleret af en lang række særlige udligningsordninger og særlige tilskudsordninger.



# **Del 1**

## **Oversigt over det gældende tilskuds- og udligningssystem**

## 2 Det gældende systems opbygning og virkning

Lige siden udligningsordningerne blev fastlagt i hovedtræk i 1970'erne (jf. kapitel 3 nedenfor om historikken), har der været sondret mellem det generelle system og de specielle (oftest benævnt særlige) ordninger, jf. den korte introduktion i foregående kapitel.

Begge kategorier af ordninger opfattes som dele af tilskuds- og udligningssystemet, selvom den generelle del af systemet mest udtrykkeligt foretager omfordeling. Nogle af de særlige ordninger må ses som et supplement til eller en form for korrektion af det generelle system, særligt hvor den generelle udgiftsbehovsopgørelse, der indgår her, ikke er fundet tilstrækkeligt dækkende eller effektiv med henblik på at tilføre midler til kommuner med relevante behov.

I det følgende beskrives de enkelte dele mere detaljeret. Selvom der er en overordnet struktur i opbygningen og vel også en vis velbegrundet struktur, er systemet også opbygget af en række del-elementer, som kan besværliggøre overblikket. Jf. senere om den historiske udvikling, hvor forenkling har været for øje ved flere lejligheder.

### 2.1 Det generelle udligningssystem

Til det generelle udligningssystem henregnes først og fremmest de ordninger, som udligner henholdsvis skattegrundlag og udgiftsbehov. Også bloktilskuddet henregnes til denne del af systemet, hvilket også gælder den særlige kompensationsordning samt overudligningsordningen, som dog har mere begrænset betydning. Hovedtrækkene i de tre første dele beskrives i det følgende.

Som allerede indikeret kan der peges på to hovedkategorier af forskelle mellem kommuner, som er genstand for generel udligning. Det er forskelle, som kommunerne ikke umiddelbart selv kan ændre på, og som altså i et betydeligt omfang må antages er givne:

1. Forskelle i skattegrundlag pr. indbygger
2. Forskelle i udgiftsbehov pr. indbygger.

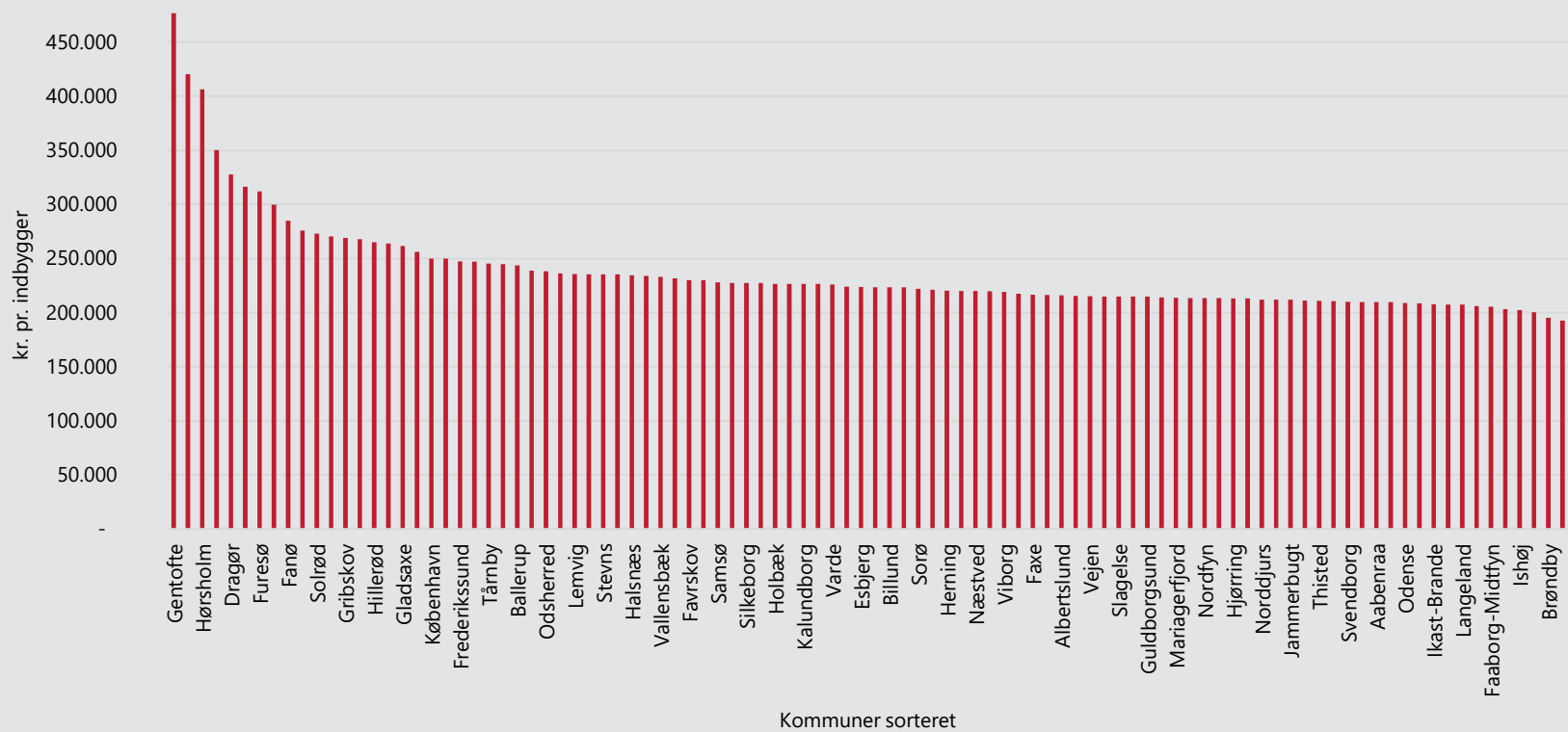
### 2.1.1 Udligning af skattegrundlag

Den første hovedkategori – skattegrundlagene – er forholdsvis ligetil at opgøre. Kommunerne har således nogle indtægter fra personlige indkomster og grundværdier, som tilsammen udgør skattegrundlaget. Størrelsen på dette afhænger selvsagt af, hvor høje indkomster kommunerne har, og hvor meget grundene typisk er værd i kommunen. I figur 2.1 er alle 98 kommuner afsat som en søjle, hvis højde udtrykker denne størrelse. Kommunerne er sorteret efter størrelse på søjlen med de højeste længst til venstre. En kommune som Gentofte, som ofte trækkes frem som en kommune med mange borgere med relativt høje indkomster, har således i 2025 et højt beskatningsgrundlag pr. indbygger (konkret på 476.681 kr. ifølge kommunetallene for det statsgaranterede udskrivningsgrundlag plus grundværdier), hvilket er næsten 2,5 gange større end i Brøndby Kommune i den anden ende af indkomstfordelingen. Som det ses, ligger Bornholm og Langeland Kommuner også i den lavere del, mens Frederiksberg og Hørsholm ligger betydeligt længere oppe.

Når det samlede beskatningsgrundlag skal opgøres, udgøres langt hovedparten af de skattepligtige indkomster, som er den skattemæssige hovedindtægtskilde for kommunerne. Hertil lægges en andel af grundværdierne, hvor der tages hensyn til, at "1 kr. i grundværdi" ikke modsvarer "1 kr. i indkomst", idet grundskyldpromillen er langt lavere end udskrivningsprocenten. Den lavere skattekraft af grundværdierne gør sig i endnu højere grad gældende for den del af grundværdierne, der udgøres af såkaldt produktionsjord (landbrug, skovbrug mv.).

I 2025 gælder i øvrigt, som i de foregående og nærmest kommende år, særlige regneregler som følge af indfasningen af nye ejendomsvurderinger. Hensigten hermed har været umiddelbart på kort sigt at undgå byrdefordelingsmæssige virkninger af nye grundvurderinger. De særlige forhold herom og de anvendte såkaldte beregningstekniske grundværdier kan bl.a. ses i ministeriets meddelelse om kommunal udligning og generelle tilskud (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2024a, 13).

Figur 2.1 Beskatningsgrundlag (statsgaranti) pr. indbygger i 98 kommuner, 2025



Anm.: Beskatningsgrundlag sammensat af udskrivningsgrundlag tillagt en andel af grundværdier vedr. landbrug samt øvrige ejendomme.

Opgjort fra det statsgaranterede grundlag for året.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2024a).

## 2.1.2 Udligning af udgiftsbehov

Den anden hovedkategori af udefra givne økonomiske vilkår – udgiftsbehovene – er knap så ligetil at opgøre som skattegrundlagene. For hvornår er der egentlig tale om et behov? Og hvordan skal det måles? For at komme det lidt nærmere bliver det ofte omformuleret i retning af, hvad det ved et gennemsnitligt serviceniveau vil koste at betjene borgerne med kommunale ydelser med de karakteristika, disse borgere har. Her er der to faktorer, der sædvanligvis trækkes frem til at karakterisere befolkningen: aldersfordeling og socioøkonomiske forhold, som aktuelt hver vægter med henholdsvis to tredjedele og en tredjedel i det samlede udgiftsbehov.

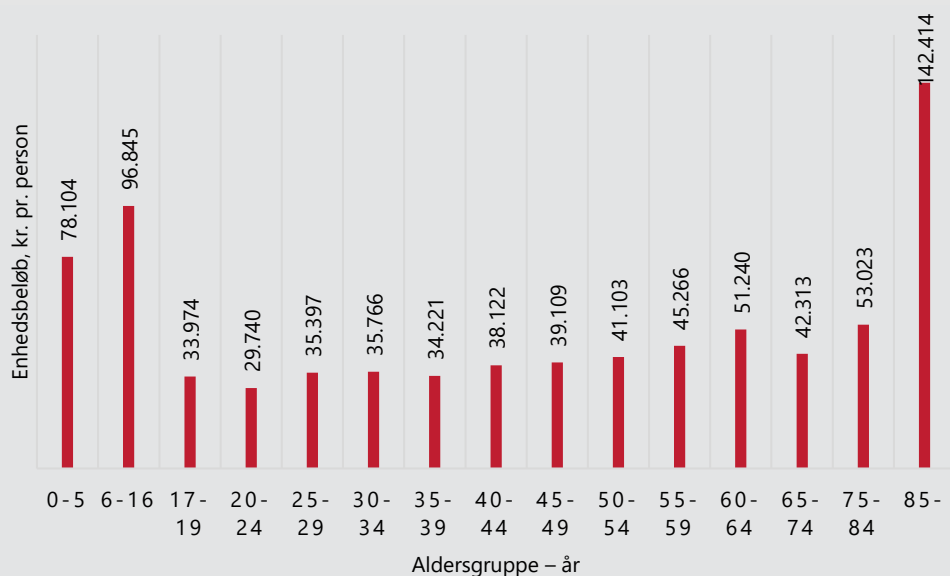
### *Det aldersbestemte udgiftsbehov*

Aldersfordelingens begrundelse er nem at forstå. Det er meget nærliggende at forestille sig, at det koster mere at drive en kommune med relativt mange gamle og børn end en kommune, hvor de øvrige aldersklasser (fx 20-64-årige) er mere fremherskende. Det skyldes, at ældre borgere, især de ældste, i en kommune trækker væsentligt på kommunens plejesektor, ligesom børnene skal have tilbudt daginstitutionsplass eller skole. Når man kender gennemsnitsudgifter pr. individ på landsplan, fx udgifterne til en folkeskoleelev, kan man regne sig frem til et samlet mål for kommunens aldersbetingede udgiftsbehov. Regneprincipperne er beskrevet i den årlige bekendtgørelse om tilskud og udligning (for 2025: Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2024b).

Med til det aldersbestemte, demografiske udgiftsbehov henregnes også et kriterium for nedgang i befolkningstal, hvor kommuner med faldende befolkningstal får tildelt et særligt udgiftsbehov på denne baggrund.

De nævnte gennemsnitsudgifter optræder med benævnelsen enhedsudgifter og opgøres hvert år med dokumentation i den årlige bekendtgørelse om opgørelse og afregning af tilskud og udligning. Størrelsen af enhedsudgifterne for 2025 er angivet i figur 2.2.

Figur 2.2 Enhedsudgifter i aldersgrupper i udgiftsbehovsopgørelsen i 2025<sup>1</sup>



Note: <sup>1</sup> I den demografiske opgørelse indgår også et kriterium for nedgang i folketal med et enhedsbeløb (2025) på 82.255 kr. Det gennemsnitlige enhedsbeløb i den demografiske udvigning er 87.066 kr.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2024b).

Der fremstår en U-lignende facon af enhedsbeløbene fordelt på aldersklasser. Således er enhedsbeløbet for 0-5 årige, hvor dagpasning er en betydelig post, opgjort til 78.104 kr. pr. 0-5-årig, hvilket dog med 96.845 kr. overgås af enhedsbeløbet i aldersklassen 6-16-årige, hvor folkeskoleudgifterne indgår. I aldersklasserne fra 17-19-årige til 35-39-årige er enhedsudgifterne væsentligt lavere, omkring godt 30.000 kr., hvilket afspejler, at de kommunale udgifter er noget lavere for denne befolkningsgruppe, som bl.a. udgøres af handicapydelse og arbejdsmarkedsrettede ydelser som kontanthjælp, sygedagpenge, fleksjob mv. I aldersgrupperne fra 40-44-årige til og med 60-64-årige ses en gradvis stigning i enhedsbeløbene, hvilket bl.a. dækker over øgede udgifter til arbejdsmarkedsydelse som førtidspension og seniorpension. Disse udgifter reduceres dog i aldersgruppen 65-74-årige tillige med andre ydelser på beskæftigelsesområdet, om end kommunernes medfinansiering på sundhedsområdet er stigende i aldersgrupperne. Det gælder også udgifter til hjemmehjælp og hjemmesygepleje, som for alvor slår igennem i aldersgrupperne 74-84-årige og for de over 85-årige, hvor enhedsudgifterne er markant højere. Udgifter til plejecentre, plejeboliger og lignende slår tungt igennem her. Det er oplagt, at kommunernes opgaveportefølje er afgørende for enhedsbeløbenes størrelse i aldersgrupperne.

Til det demografiske udgiftsbehov og denne del af udligningen henregnes også et kriterium for kommuner med nedgang i befolkningstallet. Kommuner med faldende folketal får således tildelt et særligt udgiftsbehov ud fra den betragtning, at det kan være omkostningsfuldt at skulle tilpasse institutioner til en reduceret befolkning.

#### *Det socioøkonomiske udgiftsbehov*

Men det er ikke hele historien, for der kan også være sociale, geografiske og såkaldte socioøkonomiske forhold, der spiller ind. Det gælder selvfølgelig på de sociale områder vedr. udsatte, på beskæftigelsesområdet, inden for specialundervisning mv., men også på det såkaldte normalområde kan socioøkonomiske forhold påvirke udgifterne. Hvis der eksempelvis er mange arbejdsløse i kommunen, mange enlige og personer med beskeden uddannelse kan det også skabe et behov for kommunale ydelser, som er større end i den kommune, hvor beskæftigelsen er bedre, de sociale forhold mere gunstige osv. Det kaldes det socioøkonomisk betingede udgiftsbehov, som sammen med det aldersbetingede udgiftsbehov giver et samlet mål for kommunens udgiftsbehov. Når dette opgøres pr. indbygger kan det sammenlignes med landsgennemsnittet og gøres til genstand for udligning.

I opgørelsen af det socioøkonomiske udgiftsbehov benyttes i 2025 18 socioøkonomiske udgiftsbehovskriterier, som også kunne kaldes særlige nøgletal. I tabel 2.1 er disse kriterier og de vægte, der ifølge udligningsloven anvendes, når de regnes sammen i et samlet mål, angivet Dette mål er opgjort som et indeks med landsgennemsnittet sat til 100. Indekset er meget passende døbt det socioøkonomiske indeks.

I modsætning til opgørelsen af de aldersbetingede kriterier og tilknyttede enhedsudgifter er de socioøkonomiske kriterier ikke knyttet op på bestemte udgiftsområder, selvom de netop skal afspejle særlige udgiftspresfaktorer, som findes på de forskellige områder. Kriterierne er derimod fremkommet i en anden proces.

I denne proces, jf. rækken af betænkninger gennem årene på området, sker der først en statistisk udvælgelse af relevante kriterier, som skal opfylde betingelserne for at være "objektive" (jf. nærmere temaer om metode og objektive kriterier i kapitel 4 med reference til den historiske udvikling). Derefter bestemmes de enkelte kriteriers vægt i det samlede begreb på området – det, som tidligere nævnt, såkaldte socioøkonomiske indeks. Her kan de statistiske undersøgelser også være til hjælp, men de præcise vægte fremgår direkte af udligningsloven.

Det er formentlig denne del af tilrettelæggelsen af udligningssystemet, som har krævet og fortsat vil kræve en betydelig fagøkonomisk aktivitet. I kapitel 4 drøftes de dilemmaer, der kan opstå i den forbindelse, bl.a. i forbindelse med valg af metode.

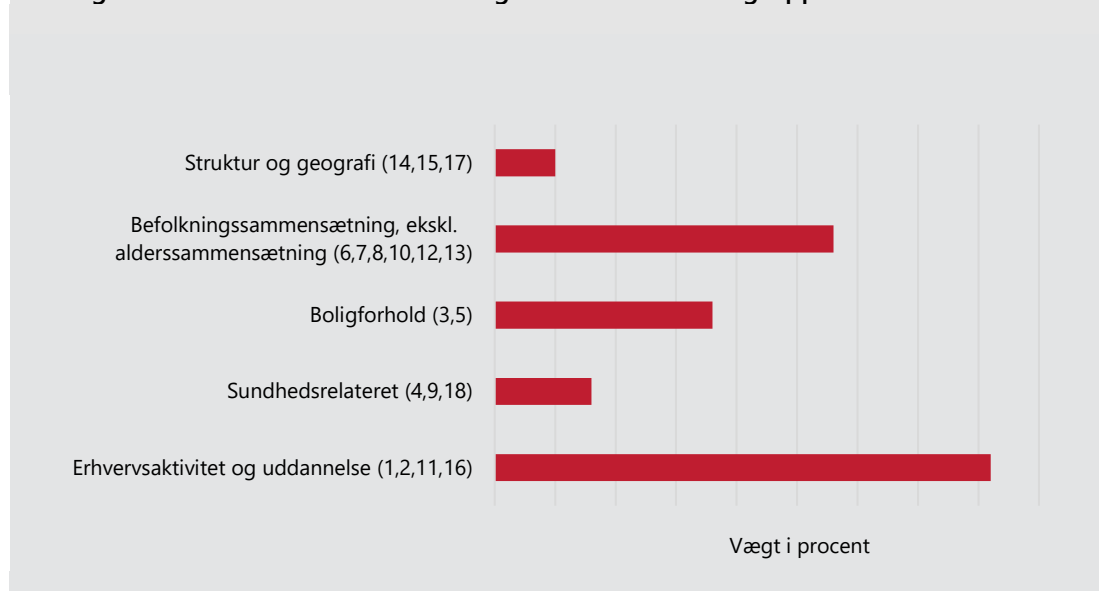
Hvilke kriterier der i sidste ende er udvalgt og med hvilken vægt, afhænger af de opgaveområder, kommunerne har, de statistiske muligheder samt faglige undersøgelser. Det afspejler sig også i, hvilke kategorier kriterierne henregnes til, jf. figur 2.3.

**Tabel 2.1** Oversigt over socioøkonomiske udgiftsbehovskriterier, 2025

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

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2024b).

**Figur 2.3** Socioøkonomiske udgiftsbehovskriterier grupperet efter emne



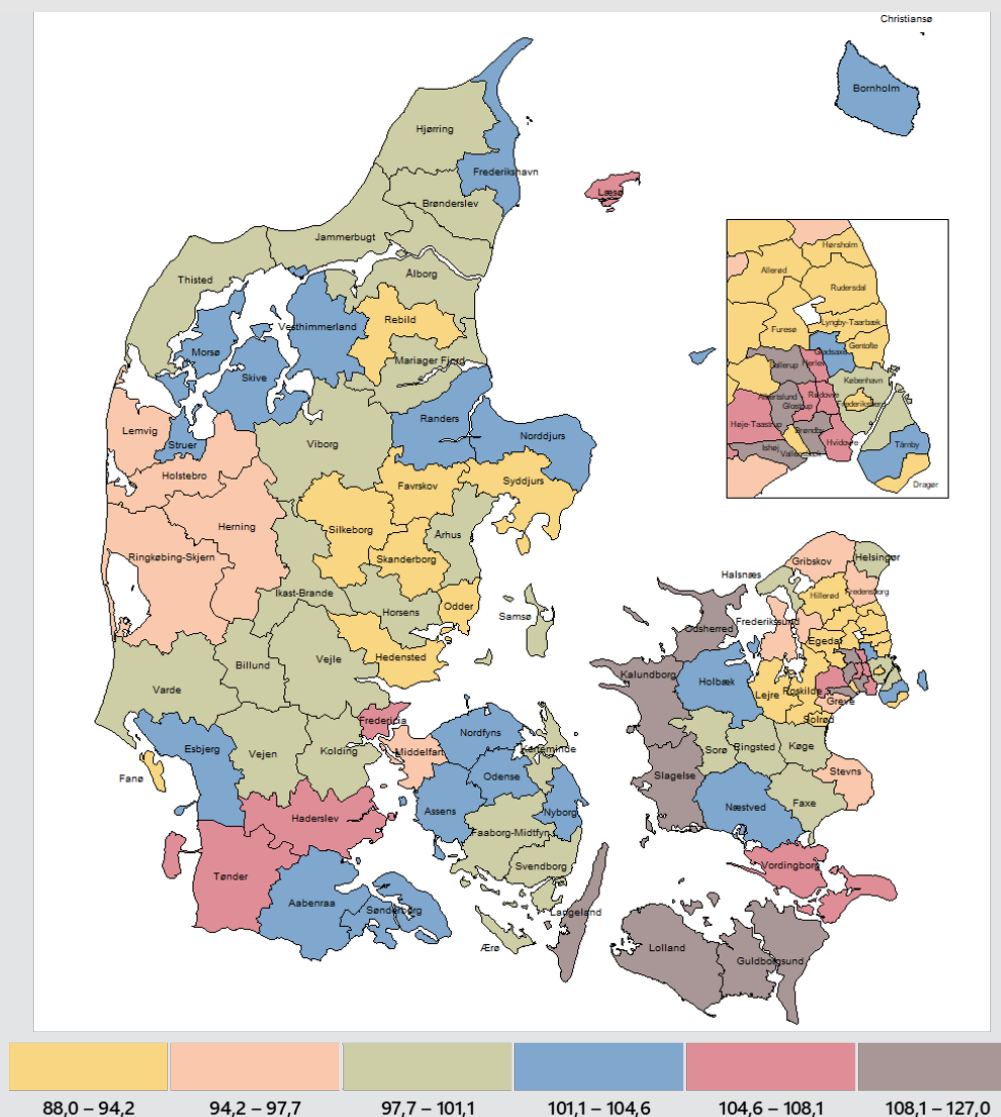
Anm.: Numrene i kategorierne henviser til tabel 2.1.

Kilde: Se tabel 2.1.

I figur 2.3 er de socioøkonomiske kriterier som nævnt kategoriseret i nogle emner, som afspejler de dimensioner af udgiftsbehovene, som de søger at repræsentere. Til kategorien 'Erhvervsaktivitet og uddannelse', som vejer tungest, er henregnet kriterier vedr. beskæftigelse, uddannelsesniveau og erhvervsfærdigheder og omfang af erhvervs erfaring. De sundhedsrelaterede kriterier omhandler forekomst af psykiatriske patienter og handicappede samt lav middellevetid. En tredje kategori karakteriserer boligforhold, dvs. bl.a. forekomst af almennyttige boliger i kommunen, billige udlejningsboliger og beboede sommerhuse. En fjerde kategori er nuanceringer af befolkningssammensætningen, som ikke primært vedrører aldersgrupper, herunder civilstand, børn af enlige, forekomst af personer med lav indkomst, etnisk sammensætning mv. Endelig er der tre kriterier, som primært omhandler mere geografiske og strukturelle forhold, herunder afstand til arbejdspladser, regionsopgjort ledighed blandt forsikrede ledige samt befolkningstæthed.

Det socioøkonomiske indeks varierer i 2025 fra 52 til 163. Ishøj Kommune og Lolland Kommune har det højeste socioøkonomiske indeks med 163. De laveste socioøkonomiske indeks optræder i Allerød og Egedal Kommuner med henholdsvis 52 og 60. Den geografiske fordeling fremgår af figur 2.4.

Figur 2.4 Størrelse af det socioøkonomiske indeks i procent af 100, 2025



Anm.: Det socioøkonomiske indeks er i figuren divideret med 100.

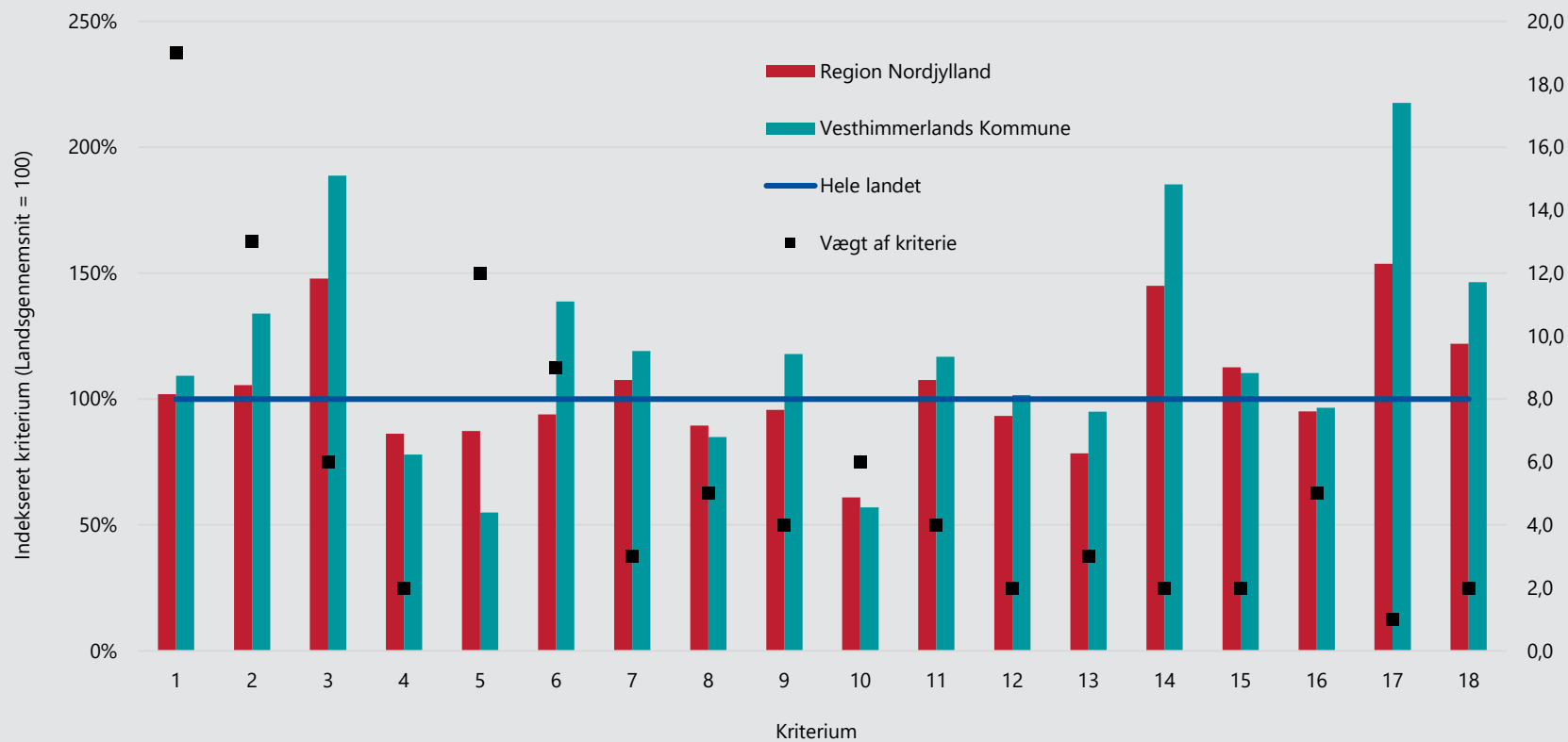
Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2024a) og [www.noegletal.dk](http://www.noegletal.dk).

Det fremgår, at en række kommuner i Sydsjælland, Vestsjælland, det sydlige Jylland, Norddjursland samt på Lolland-Falster, Langeland og Københavns Vestegn har de højeste værdier af det socioøkonomiske indeks, mens de laveste indeks bl.a. optræder i en række københavnske omegnskommuner i bl.a. Nordsjælland, Østjylland og Rebild Kommune. De to største kommuner, Aarhus og København, er tæt på gennemsnittet. Der er erfaringsmæssigt en vis stabilitet over årene i mønsteret for kommuner med henholdsvis høje og lave indeks.

Kommunernes andel af det socioøkonomiske udgiftsbehov er illustreret i figur 2.5, hvor der for eksemplets skyld er udvalgt en bestemt kommune, Vesthimmerlands Kommune, hvor der sammenlignes med kommunerne i Region Nordjylland og i hele landet. Vægten til de enkelte kriterier (målt på højre akse) er afsat som en prik.

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.

Figur 2.5 Socioøkonomiske udgiftsbehov: kriterieværdier samt vægtning af kriterier (2025)



Anm.: Numrene i kategorierne henviser til tabel 2.1.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2024a) samt Mau Pedersen (2024).

### 2.1.3 Særligt vedrørende udligningsniveauet

Når de udligningsrelevante forskelle i beskatningsgrundlag, udgiftsbehov eller andre grundlag er registreret, og de konkrete udligningsbeløb skal beregnes, må der tages stilling til, med hvilken intensitet udligningen skal foregå, dvs. hvor stor en procent af forskellene der skal omsættes til udligningsbeløb. Denne intensitet opgøres som et procenttal under betegnelsen *udligningsniveau*.

Umiddelbart kan det vælges at lade de opgjorte forskelle udligne fuldt ud, dvs. med en intensitet på 100 %. I de fleste tilfælde er der dog valgt et noget lavere udligningsniveau. Blandt de særlige udligningsordninger er der for dækningsafgift af offentlige ejendomme valgt et udligningsniveau på 10 %, for kommunernes andel af selskabsskat 50 % og for udlændingeudligningen 100 %. I det generelle udlignings-system varierer udligningsniveauet mellem 75 % og 95 %, jf. tabel 2.2.

Tabel 2.2 Marginale udligningsniveauer<sup>1</sup> før og efter 2020-udligningsreformen

	2020 (før)		2021 (efter) og 2025	
	Udligningsniveau <sup>2</sup>	Antal kommuner	Udligningsniveau <sup>2</sup>	Antal kommuner
<b>Udgiftsbehov</b>				
Gruppe m. laveste udligningsniveau	61 %	6	93 %	39/ <b>37</b>
Gruppe m. mellem udligningsniveau	88 %	34		
Gruppe m. højeste udligningsniveau	93 %	58	95 %	59/ <b>61</b>
<b>Beskatningsgrundlag</b>				
Gruppe m. laveste udligningsniveau	61 %	6	75 %	58/ <b>61</b>
Gruppe m. mellem udligningsniveau	88 %	34	93 %	8/ <b>8</b>
Gruppe m. højeste udligningsniveau	93 %	58	95 %	32/ <b>29</b>

Note: <sup>1</sup>Der er opgjort det marginale udligningsniveau, dvs. for kommuner med henholdsvis højt og lavt udgiftsbehov og beskatningsgrundlag pr. indbygger med den henholdsvis højeste og laveste del af udgiftsbehovet og beskatningsgrundlaget.

<sup>2</sup> Ekskl. særlige tilskud og særlige udligningsordninger. Der er tale om det marginale udligningsniveau, dvs. den procent, hvormed en marginal ændring af forskelle i udgiftsbehov eller skattegrundlag udlignes fraset individuel skatteprocent og eventuel overudligning.

Kilde: Blom-Hansen & Mau Pedersen (2020) Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2024a).

Udligningsniveauet er en parameter, der traditionelt har varieret en del gennem årene. Til illustration heraf er angivet udligningsniveauerne før og efter udligningsreformen fra 2020 i det generelle udligningsystem. Her blev udligningsniveauet for de fleste kommuner øget noget, men det blev dog reduceret for en gruppe af kommuner vedr. skattegrundlagsudligningen (jf. nærmere afsnit 4.4.2).

I tilslutning til fastsættelsen af udligningsniveauet kan det overvejes at korrigere for regionale løn- og prisforskelle i det omfang, omkostningerne ved tilvejebringelse af kommunale ydelser er påvirket heraf. En korrektion for sådanne forskelle har eksisteret i systemet, men blev dog som tidligere omtalt afskaffet i Finansieringsudvalget (1993, 264) mod en reduktion af udligningsniveauet.

Efter udligningsreformen i 2020 er udligningen udformet som en udligning omkring et landsgennemsnit, men evt. suppleret af en ekstra udligning.

Udgiftsbehov i det gældende system er således som udgangspunkt udlignet med 93 %. Dertil beregnes der en ekstra udligning for kommuner med et højt udgiftsbehov pr. indbygger (højere end landsgennemsnittet) på 2 %, dvs. i alt et udligningsniveau på 95 %.

Tilsvarende er beskatningsgrundlaget i 2025 udlignet med 75 % i udgangspunktet. Hertil opgøres en ekstra udligning på 20 % for kommuner med et lavt beskatningsgrundlag pr. indbygger (lavere end 90 % af landsgennemsnittet), dvs. i alt 95 % for den lave del af skattegrundlaget pr. indbygger. Desuden opgøres der et ekstra bidrag på 18 % for kommuner med et højt beskatningsgrundlag pr. indbygger (højere end 25 % af landsgennemsnittet), dvs. i alt 93 % for den højeste del af beskatningsgrundlaget pr. indbygger. Denne udligning af beskatningsgrundlag er beskrevet matematisk sidst i Bilag 2.

#### **2.1.4 Overudligningsordningen**

I forlængelse af beskrivelsen af udligningsniveauet er det nærliggende at nævne den særlige såkaldte overudligningsregel. Reglen er en form for værnregel, som skal sikre, at en kommune ved en indkomstfremgang højst kan miste 93 % af ekstra-provenuet til udligningssystemet, dvs. mindst vil beholde 7 % til kommunen selv.

Grunden til, at der kan opstå såkaldt overudligning, dvs. at en kommune kan komme til at skulle levere en meget stor del af en provenufremgang i udligning og måske endda aflevere mere end svarende til provenufremgangen, er, at udligningen beregnes med en gennemsnitlig skatteprocent, mens skatteprovenuet for kommunen selv selvfølgelig opgøres med kommunens egen skatteprocent. Hvis kommunen har en lavere skatteprocent end landsgennemsnittet, kan der opstå overudligning.

I det gældende udligningssystem er det alene kommuner med en beskatningsgrundlag pr. indbygger højere end 125 % af landsgennemsnittet, der kan få beregnet et overudligningstilskud. Dette tilskud beregnes som en form for fradrag for kommunens i øvrigt beregnede bidrag til udligningen, som netop sikrer, at reglen med et eget-provenu på mindst 7 % opretholdes. Det er dog samtidig fastsat, at der

ikke kan beregnes overudligningstilskud for udskrivningsprocenter lavere end 23,25 %. I 2025 lå ingen kommuner dog lavere end 23,25 % (Vejle Kommune med 23,4 % var lavest).

Det kan observeres, at ikke alle elementer i udligningssystemet, der relaterer sig til beskatningsgrundlagets størrelse, er omfattet af overudligningsbestemmelsen. Det gælder således ikke det bidrag på op til 1,04 % af beskatningsgrundlaget, som kommuner med et højt beskatningsgrundlag skal yde til ordningen vedr. tilskud til udsatte hovedstadskommuner (jf. afsnit 2.2.2). Dette bidrag er dog ifølge loven fastlåst på forholdene i 2020 og har derfor ikke umiddelbart incitamentsmæssige virkninger.

I 2025 er der syv kommuner, som modtager et overudligningstilskud.

### **2.1.5 Den særlige kompensation**

Dette tilskud skal kompensere visse tab for kommuner ved udligningsreformen vedtaget i 2020. Tilskuddet er uden tidsbegrænsning og nominelt uændret fra år til år. Det er en rent mellemkommunal ordning, hvor modtagernes beløb finansieres fuldt ud af kommunerne selv.

Beløbene er opgjort en gang for alle. I opgørelsen af, hvilke tab der skal indgå, indgår en række af elementerne fra 2020-reformen, men dog ikke alle. Således er bl.a. tilskud fra ordningerne vedr. udsatte ø- og yderkommuner og udsatte hovedstadskommuner ikke medregnet.

### **2.1.6 Bloktilskuddet**

Bloktilskuddet er primært et instrument til at overføre midler fra staten til kommunerne på en tilsigtet byrdefordelingsmæssigt neutral måde. Bloktilskuddet udgør i 2025 knap 85 mia. kr.

Bloktilskuddet benyttes også i medfør af Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT) som kompensationsinstrument vedr. ændringer i kommunale opgaver og udgifter. Tilskuddet reguleres desuden som kompensation for konjunkturafhængige ændringer i kommunale udgifter til primært en række overførselsindkomster, dvs. hvad der benævnes budgetgarantien. Endelig kan finansministeren med tilslutning fra Folketingets finansudvalg forhøje eller nedsætte tilskuddet, hvis en balanceret udvikling i den kommunale økonomi taler herfor.

En mindre del af tilskuddet anvendes til medfinansiering af tilskud til udsatte ø- og yderkommuner samt vedr. kommuner med vanskelige økonomiske vilkår.

Fordelingsnøglen for 99 % af tilskuddet er kommunernes indbyggertal.

4 mia. kr. af bloktilskuddet er betinget, hvorved forstås, at op til de 4 mia. kr. kan tilbageholdes, hvis kommunernes budgetter ikke overholder de rammer, der er aftalt ved de årlige økonomiforhandlinger. Der er ifølge sanktionsreglerne også mulighed for at modregne i bloktilskuddet, hvis kommunernes udskrivningsprocenter øges, eller de kommunale regnskaber overskrider budgetterne og de aftalte rammer. Disse mulige reguleringer ligger vel at mærke uden for udligningen mellem kommunerne.

## **2.2 De særlige udlignings- og tilskudsordninger**

Ved siden af det generelle udligningssystem er der også forskelle mellem kommuner, som hverken skyldes forskelle i skattegrundlag eller generelle udgiftsbehov, men måske er beslægtet med det. Det gælder særligt for udgiftsbehov, der ikke er fundet at være afspejlet tilstrækkeligt i den generelle opgørelse af udgiftsbehov. Også disse forskelle er det ønsket at udligne. Til brug herfor er i praksis formuleret et antal såkaldte særlige udligningsordninger eller evt. benævnt særlige tilskudsordninger.

De særlige ordninger er også indskrevet i udligningsloven og må medtages, hvis der ønskes et samlet overblik over tilskuds- og udligningssystemet. I det følgende er de væsentligste ordninger omtalt. Et overblik over det samlede antal ordninger udsondret på det generelle system og de særlige ordninger er givet i tabel 2.3.

**Tabel 2.3 Elementer i tilskuds- og udligningsystemet 2025**

2025
<b>A. Generelt system (5 ordninger)</b>
(a) Udligning af udgiftsbehov
(b) Udligning af beskatningsgrundlag
(c) Overudligningsordning
(d) Bloktilskud
(e) Særlig kompensation
<b>Særlige tilskuds- og udligningsordninger (23 permanente ordninger)</b>
(a) Tilskud vedr. høj udvikling i ledighed
(b1) Tilskud, udsatte ø- og yderkommuner
(b2) Tilskud, udsatte hovedstadskommuner
(c) Udlændingeudligning
(d) Selskabsskatteudligning
(e) Udligning af dækningsafgift af offentlige ejendomme
(f) Finansieringstilskud
(g1, g2, g3, g4, g5) Tilskud til ældrepleje og dagpleje
(h1, h2,) Tilskud til vanskeligt stillede kommuner
(i1, i2) Tilskud til kommuner på og med øer
(j1, j2) Tilskud til kommuner med færger
(k) Tilskud vedr. uddannelsesstatistik
(l) Overgangsordning vedr. reform
(m) Tilskud til grænsenære kommuner
(n) Tilskud til boligområder med høj kriminalitet

Kilde: Mau Pedersen & Ruge (2022) opdateret.

## 2.2.1 Tilskud til udsatte ø- og yderkommuner

Med 2020-udligningsreformens afskaffelse af hovedstadsudligningen og tilskuddet til kommuner med højt strukturelt underskud blev der som delvis erstatning herfor indført to særlige tilskudsordninger, dels vedr. udsatte ø- og yderkommuner, dels vedr. udsatte hovedstadskommuner, jf. næste afsnit. Begge tilskud er nævnt i den politiske aftale om en udligningsreform (Regeringen, 2020b), om end sammenhængen til de tidligere tilskud ikke er nævnt. "Mekanikken" i tilskudsfordelingen er den samme i de to ordninger og i øvrigt hidtil uset i udligningslovgivningen. Her nævnes modtagerkommunerne ved navn i selve lovteksten, og der tilknyttes en faktor 1, 2, 3, 4 og 5 til kommunerne, som sammen med indbyggertallet afgør, hvor meget kommunen modtager. Som eksempler kan nævnes Sorø Kommune med den laveste faktor 1 og Langeland Kommune med den højeste faktor 5.

Hele 36 kommuner modtager tilskud fra ordningen med i alt godt 1,7 mia. kr. i 2025, hvoraf staten finansierer ca. to tredjedele.

Modtagerkommunerne afgrænses indledningsvist til kommuner med lavt beskatningsgrundlag og beliggende uden for hovedstadsområdet. Herudover nævner lov-bemærkningerne fra det oprindelige lovforslag syv såkaldte kriterier som angiveligt afgørende for tildelingen af de nævnte faktorer, herunder fx om kommunen har en landdistriktsgrad over 60, og om andelen af gamle førtidspensionister er over 0,7 %.

Det forhold, at beregningernes sammenhæng med de angivne kriterier ikke er dokumenterede – ud over slutresultatet – peger i retning af, at udvælgelsen af, hvilke kommuner der er tilskudsberettigede og med hvilken faktor, primært må opfattes som den politiske vurdering hos partierne bag udligningsreformen om behovene for tilskud. En statistisk dokumentation af en strategisk anvendelse af tilskuddet kræver økonometriske studier (jf. undersøgelsen i Etzerodt & Mau Pedersen, 2024).

Tilskudsfordelingen er fastlåst fra ikrafttræden i 2021 bortset fra bevægelser i folketallet.

### **2.2.2 Tilskud til udsatte hovedstadskommuner**

Denne tilskudsordning vedr. udsatte hovedstadskommuner er parallel til den ovenfor præsenterede om udsatte ø- og yderkommuner, om end kommunerne i hovedstadsområdet her selv finansierer den største del af puljen (i 2025 ca. 60 % af en pulje på knap 0,7 mia. kr.). Ordningen må ses på baggrund af afskaffelsen af hovedstadsudligningen samt den særlige pulje til vanskeligt stillede kommuner i hovedstadsområdet, som skete ved 2020-reformen. 15 kommuner modtager tilskud. Alle hovedstadsområdets kommuner bidrager med et generelt bidrag, og kommuner med et højt skattegrundlag på over 120 % af hovedstadsgennemsnittet med et ekstra bidrag.

Ordningen hviler lige som den ovenfor nævnte til udsatte ø- og yderkommuner ikke på en dokumenteret sammenhæng til kommunernes udgiftsbehov. Afgrænsningen er angiveligt et resultat af et antal kriterier, men tilskudsfordelingen baseres også her på et antal navngivne kommuner med tilknyttede tildelingsfaktorer. Fordelingen er ligeledes fastlåst på forholdene ved lovforslagets vedtagelse i 2020 – bortset fra tilpasninger i indbyggertallet. Den strategiske anvendelse af tilskudsfordelingen kan også gøre sig gældende her (Etzerodt & Mau Pedersen, 2024).

### **2.2.3 Udligning vedrørende udgifter til flygtninge, indvandrere og efterkommere**

Selvom der i den generelle udgiftsbehovsudligning også indgår et kriterium vedr. indvandrere og efterkommere (nr. 10 i tabel 2.1 ovenfor), er der etableret en særlig mellemkommunal udligningsordning specifikt vedr. de merudgifter, som indvandrere, flygtninge og efterkommere kan medføre for en kommune. Det er fx udgifter vedr. sprogundervisning, merudgifter på social- og sundhedsområdet, administration mv. Disse merudgifter antages således ikke i tilstrækkeligt omfang at være opfanget af det generelle system, og der har formentlig politisk været et særligt ønske om at undgå en udgiftsbetinget kommunal uvilje mod fordelingen af indvandrere og efterkommere mellem kommunerne, som langt fra er jævn.

Der er blevet foretaget flere analyser vedr. udgifter til indvandrere, flygtninge og efterkommere og senest i 2014 (Finansieringsudvalget, 2014), som pegede på, at den daværende ordning kunne indebære en form for overkompensation af kommuner i nogle tilfælde. Ordningens volumen blev derfor reduceret via en regulering af de tilskudsbeløb pr. 0-5-årige og 6-16-årige, som indgår i ordningen. Ordningen har et meget betydeligt omfang med modtagne tilskud og afgivne bidrag på knap 3,5 mia. kr. i 2025.

### **2.2.4 Finansieringstilskud**

Finansieringstilskuddet hidrører oprindeligt fra et ekstraordinært såkaldt likviditetstilskud ydet til kommunerne i 2012 som følge af et likviditetsmæssigt tab i dette år ved etableringen af institutionen Udbetaling Danmark. Som et resultat af de årlige økonomiforhandlinger blev tilskuddet dog videreført i de efterfølgende år, skønt den likviditetsmæssige begrundelse bortfaldt, men dog med understregning hvert år af, at tilskuddet var midlertidigt. Endvidere blev tilskuddet fordelt efter en særlig fordelingsnøgle fra 2015. Ved 2020-udligningsreformen blev tilskuddet gjort permanent og indskrevet i udligningsloven med et beløb på i alt 3,5 mia. kr., hvilket var en væsentlig årsag til, at reformen blev overfinansieret i betydelig grad.

Fordelingen af tilskuddet hviler formentlig på en ad hoc-mæssigt opstillet fordelingsnøgle og er således næppe analyse-mæssigt sammentænkt med det øvrige system.

Puljen er grundlæggende fordelt efter indbyggertal. Det gælder således et grundbeløb på 1,5 mia. kr. For 1 mia. kroners vedkommende skal kommunerne opfylde et kriterium om et højt strukturelt underskud, og for de sidste 1 mia. kroners vedkommende skal kommunen have et lavt beskatningsgrundlag, men for de omfattede kommuner foregår fordelingen også her efter indbyggertal. Kategoriseringen af kommuner er dog fastlåst, idet alene indbyggertallene kan ændre fordelingen fra år til år.

I 2025 og 2026 er finansieringstilskuddet suppleret af et ekstra finansieringstilskud på henholdsvis 2,5 mia. kr. og 2,6 mia. kr. (Regeringen & KL, 2025), som for 1,8 mia. kroners vedkommende fordeles efter omtrent samme nøgle som finansieringstilskuddet, men dog med en mindre vægt på indbyggertalsfordelingen.

### **2.2.5 Selskabsskatteudligning og udligning af dækningsafgift af offentlige ejendomme**

De separate udligningsordninger, der i henholdsvis 2007 og 2020 er etableret vedr. henholdsvis kommunal andel af selskabsskat og dækningsafgifter af offentlige ejendomme, tilgodeser kommuner med relativt lave indtægter fra disse kilder.

Fordelingen af skatteprovenu mellem kommunerne for selskabsskattens vedkommende er analyseret i flere betænkninger, men mest grundigt i betænkning 1316 fra 1996 (Indenrigsministeriet, 1996). Heri er også behandlet den såkaldte viderefordelingsregel, som – inden udligning – omfordeler selskabsskatteprovenu mellem kommuner for selskaber, som har virksomhed i flere kommuner.

Kommunernes andel af selskabsskatten blev reduceret fra 15,24 % til 14,24 % ved udligningsreformen i 2020, hvilket formentlig var på baggrund af den ulige fordeling af selskabsskatteindtægterne også efter udligning. Muligheder for ændringer i udligningsniveauet eller evt. elimineringen af skatten som en kommunal skat har også været omtalt (fx Mau Pedersen, 2024). Som følge af uligheder i indtægterne fra den kommunale andel af selskabsskat, også efter den gældende udligning, skal der ifølge økonomiaftalen for 2026 (Regeringen & KL, 2025, 5) primo 2026 arbejdes med såkaldte løsningsmodeller.

Begge ordninger er mellemkommunale og hviler altså finansielt i sig selv. Baggrunden for udligningsordningerne er den betydelige skævhed i provenu, der eksisterer mellem kommunerne vedr. disse skatter.

Udligningsniveauet er betydeligt lavere end i den generelle udligning med henholdsvis 50 % vedr. selskabsskatten og 10 % vedr. dækningsafgiften af offentlige ejendomme. Den øvrige dækningsafgift af erhvervsjendomme, som kun en del af kommunerne opkræver, udlignes ikke.

### **2.2.6 Tilskud til vanskeligt stillede kommuner**

I en vis forstand er adskillige af særordningerne de facto målrettet kommuner, der er eller kunne blive vanskeligt stillede. To af ordningerne er dog allerede ifølge titlen direkte rettet mod netop vanskeligt stillede kommuner.

Den første af disse ordninger benævnes tilskud til '*kommuner med vanskelige økonomiske vilkår*'. Tilskuddene fordeles sammen med de øvrige tilskud i tilskudsudmeldingen. I 2025 udgjorde tilskuddene i alt 353,3 mio. kr., og puljen pris- og lønreguleres årligt. Fordelingen af tilskudspuljen mellem kommuner ser umiddelbart meget stabil ud og baserer sig angiveligt på kriterier vedr. lavt beskatningsgrundlag, demografi og struktur. Der er dog ikke vist beregninger af tilskudsbeløbene.

Tilskuddet til kommuner med vanskelige økonomiske vilkår er indført med virkning fra 2018. Året før blev en såkaldt social særtilskudspulje fra 2013 afskaffet. Sidstnævnte pulje blev hovedsageligt fordelt til kommuner med by-sociale problemstillinger, dvs. primært bymæssige kommuner inklusive hovedstadskommuner og de større provinsbyer, hvorimod den eksisterende pulje er rettet mod by- og landkommuner.

Den anden ordning, benævnt '*særtilskud til vanskeligt stillede kommuner*', udmeldes ikke sammen med de øvrige tilskud, bortset fra et mindre tilskud til Aabenraa Kommune vedr. det tyske mindretal. Derimod skal de enkelte kommuner, som mener sig berettigede til tilskud, søge ministeriet herom. Også denne pulje pris- og lønreguleres, men er ved diskretionære ændringer yderligere forhøjet, hvilket ofte er sket efter indgåelse af den årlige økonomiaftale mellem regeringen og KL. Puljen er herved i 2025 blevet på godt 800 mio. kr. Kommunerne får typisk svar på ansøgningerne i august i året før tilskudsåret. En mindre del af kommunerne (4-5 kommuner), hvis tilskud hører til de højeste blandt de godt 20 modtagende kommuner, har også indgået en såkaldt udviklingsaftale med ministeriet. Herved tilbydes disse kommuner en vis budgetstabilitet vedr. tilskuddene i en årrække.

Da puljen vedr. denne ordning fordeles af ministeren, kan der ikke stilles helt klare og faste kriterier op for fordelingen, men det er angiveligt aktuelle såvel som vedvarende socioøkonomiske og strukturelle udfordringer, der danner baggrund for fordelingen.

Trods forøgelsen af sidstnævnte pulje gennem årene er antallet af modtagerkommuner begrænset, og langt de fleste af disse har modtaget tilskud i en lang årrække. Der er udarbejdet en separat talmæssig analyse heraf, jf. afsnit 2.3.5.

### **2.2.7 Øvrige særlige tilskudsordninger**

Ud over de ovennævnte særlige udlignings- og tilskudsordninger eksisterer endnu en række særordninger, jf. tabel 2.3. Én fælles overskrift på disse er '*særlige udgiftsbehov*', som ikke indgår i det generelle system.

Dette gælder oplagt de særlige tilskudsordninger for kommuner på øer og her også i forbindelse med transport til disse. Ø-tilskuddene har været genstand for flere

analyser gennem årene, senest med særlig fokus på bl.a. Fanø Kommune (omtalt i Houlberg & Ruge, 2024).

Endvidere er der gennem årene etableret nogle beløbsmæssigt betydelige tilskudsordninger på henholdsvis børne- og ældreområderne, som mest kan ses som et supplement til bloktilskuddet, og som fordeles efter demografi for de relevante aldersgrupper.

Endelig blev der med 2020-reformen etableret nogle særlige ordninger for henholdsvis grænsenære kommuner og kommuner med boligområder med særlig høj kriminalitet. Begge ordninger er dog af begrænset beløbsmæssigt omfang.

## 2.3 Analyse: nogle resultater og effekter af det gældende system

I dette afsnit vises nogle kvantitative resultater og effekter fra tilskuds- og udligningssystemet. Der er i analysen tale om et udvalg af statistiske undersøgelser, som er fundet relevante. Fraset det sidste afsnit om særtilskud er undersøgelserne, så vidt det ses, ikke publiceret tidligere, i hvert fald ikke i den her anvendte opstilling.

### 2.3.1 Omfordeling via tilskuds- og udligningssystemet

Et indtryk af omfordelingen er allerede indikeret tidligere i afsnit 2.1 og figur 2.1. Selvom det ikke er den fulde kvantitative beskrivelse af udligningssystemets effekt, kan omfordelingsomfanget alligevel give et vist indtryk af den økonomiske signifikans og ambitionsniveauet i omfordelingen. Der kan herved angives følgende opgørelse, udarbejdet til bl.a. denne sammenhæng<sup>8</sup>, af tilskuds- og udligningssystemets omfordelende effekt ifølge tilskudsudmeldingen for 2025:

- Omfordeling via den generelle del af tilskuds- og udligningssystemet: 24,4 mia. kr.<sup>9</sup>
- Omfordeling via særlige ordninger i tilskuds- og udligningssystemet: 4,3 mia. kr.

---

<sup>8</sup> Det samlede omfordelingsomfang fra det generelle system er også angivet i Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2024a). Metoden er endvidere beskrevet og anvendt i Nørtoft et al. (2022). Det bemærkes, at opgørelsen af summen af omfanget for den generelle del, og den særlige del summer til et højere beløb, end hvis ordningerne ses samlet. Dette skyldes, at visse af de særlige ordninger så at sige modvirker de generelle ordninger fordelingsmæssigt og vice versa.

<sup>9</sup> Svarer til tallet i Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2024a, 9). Ifølge Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2025) stiger dette til 26,5 mia. kr. i 2026.

- Samlet omfang af omfordelingen: 28,1 mia. kr.<sup>10</sup>

Omfordelingsomfanget er beregnet ved at sammenligne de faktiske beløb ifølge tilskudsudmeldingen med en hypotetisk situation, hvor statens samlede nettotilskud blev fordelt neutralt, dvs. her antaget svarende til indbyggertalsfordelingen mellem kommunerne. Langt den største del af omfordelingen sker således i kraft af den generelle del af systemet, men der sker dog også en ganske væsentlig omfordeling via den specielle del.

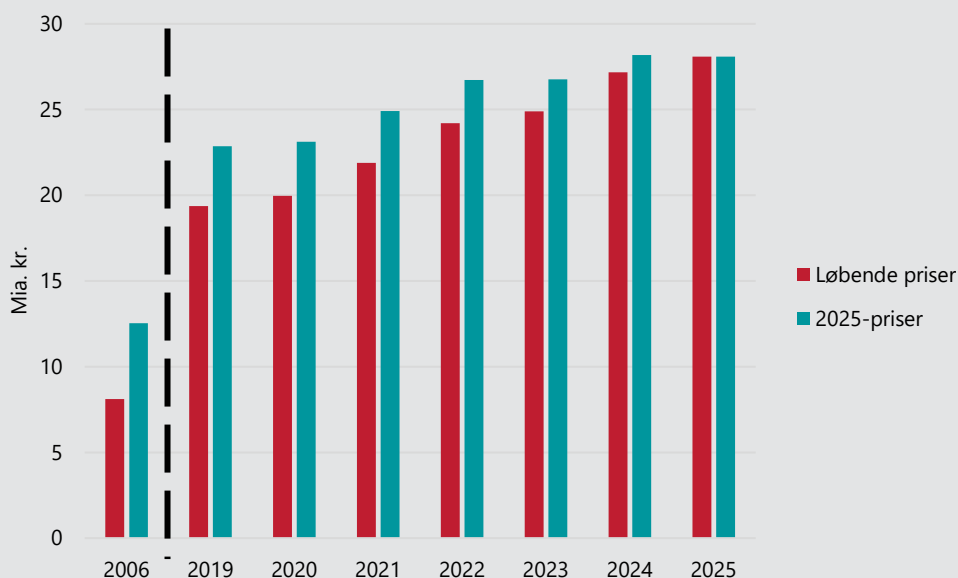
Det kan samtidig konstateres, at summen af udligningsomfanget fra henholdsvis den generelle og den specielle del af systemet overstiger den samlede udligning med 0,7 mia. kr. Dette indikerer, at der er omfordelingselementer, der så at sige modgår hinanden fra de to dele af systemet. En nærmere undersøgelse viser således, at enkelte af ordningerne under den specielle del øger omfordelingsomfanget særskilt beregnet for denne del af systemet, men reducerer omfordelingen fra det samlede system. Det drejer sig bl.a. om den overgangsordning, som er indført for kommuner med tab på 2020-udligningsreformen. Desuden virker den særlige udligningsordning vedr. udgifter i forbindelse med indvandrere og efterkommere negativt på det samlede udligningsomfang. Også inden for den generelle del af udligningssystemet er der elementer, der så at sige virker modsat på den samlede omfordeling. Det gælder således den såkaldte overudligningsordning, hvorimod den særlige kompensation øger udligningsomfanget samlet set.

De enkelte kommuners regnestykke og slutresultat er naturligvis meget varierende, jf. systemets formål. I figur 2.5 fremgår det, hvorledes omfordelingsomfanget har udviklet sig siden 2006, dvs. før kommunalreformen.

---

<sup>10</sup> Tallene for omfordelingen er opgjort hver for sig for det generelle system og de særlige ordninger. Da visse fordelings effekter virker i modsat retning i disse to dele af systemet, summer tallene ikke præcist til en opgørelse af den samlede omfordeling.

**Figur 2.6** Omfanget af omfordeling fra tilskuds- og udligningssystemet, mia. kr. 2006, 2019-2025



Anm.: Priskorrektion er inkl. overførsler, jf. KL (2025b).

Anvendt metode er summation af samtlige afvigelser mellem de enkelte kommuners modtagne beløb på nettobasis ifølge det gældende tilskuds- og udligningssystem sammenlignet med en situation, hvor alle de summerede nettotilskud fordeles neutralt, dvs. her som samme beløb pr. indbygger i alle 98 kommuner.

Databrud mellem 2006 og 2019. For 2019-2025 er medtaget 98 kommuner. For 2006 omfattes 271 kommuner, hvor Ærø er regnet som to separate kommuner (Ærøskøbing og Marstal) og Bornholm som én kommune.

Kilde: Egne beregninger på basis af årlige tilskudsudmeldinger (selvbudgetteringskemaer). Der er tale om det samlede omfordelingsomfang uden særskilt beregning for den generelle og den specielle del. Befolkningstal er anvendt i henhold til tilskudsudmelding, dog for 2006 hovedsageligt Danmarks Statistik BYF1A, maj 2024. For 2025 er omfordelingen beregnet ekskl. effekten af 2,5 mia. kr. i engangstilskud til kommunerne lanceret med beregningen af finanslovsforslaget for 2025.

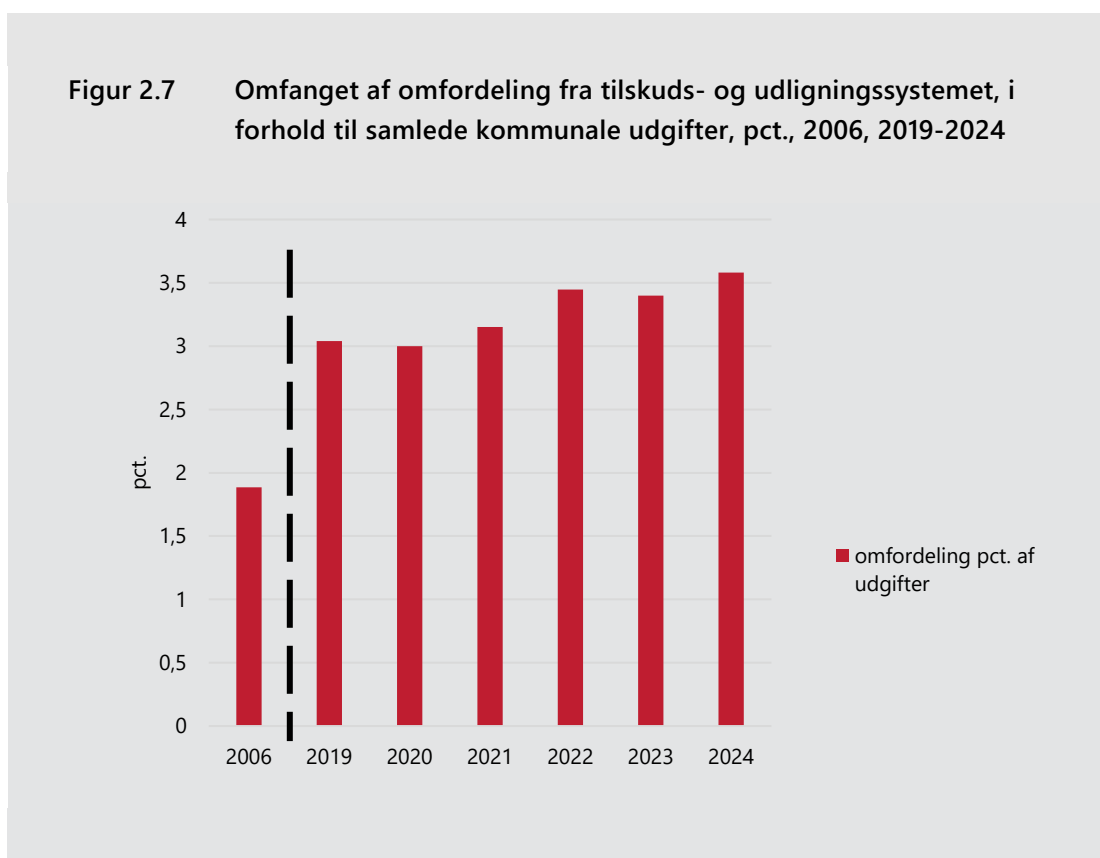
Det fremgår, at udligningsomfanget er øget markant i forhold til situationen før kommunalreformen (her repræsenteret ved året 2006). Fra 2019 og frem er udligningsomfanget forøget gradvist over årene – opgjort i årets pris- og lønniveau fra 19,4 mia. kr. i 2019 til 28,1 mia. kr. i 2025, dvs. med 45 %. Der påregnes også en væsentlig stigning i 2026.

Opgjort i faste priser (2025-niveau) reduceres stigningen fra 2019 til 2025 til godt 22 % over den 6-årige periode. Her fremtræder de største stigninger i årene umiddelbart efter 2020-udligningsreformens iværksættelse, dvs. 2021 og 2022.

Der er flere faktorer, som påvirker denne udvikling. Kommunalreformen har selvsagt både ændret finansieringssystem og opgaveportefølje samt den kommunale inddeling væsentligt. Dels kan det være forskellene i indtægtsmuligheder og udgiftsbehov, der udvikler sig og uddybes over årene. Dels kan det være besluttede skær-

pelser af ambitionsniveauet i udligningssystemet, således som det blev artikulert ved fremlæggelse af udspil til udligningsreformen fra 2020.

Endelig må omfordelingsomfanget antagelig også udvikle sig med sammenhæng til omfanget af kommunernes opgaver. Til belysning heraf er omfordelingsomfanget i løbende priser i figur 2.7 sat i forhold til de samlede opgjorte drifts- og kapitaludgifter. Her varierer procenten fra 1,9 % i 2006 til 3,6 % i 2024, men i øvrigt er de årlige ændringer meget parallelle med den udvikling, der ses i figur 2.6 vedr. omfordelingsomfanget i faste priser, herunder en mærkbar forøgelse i 2021 og 2022.



Anm.: Se anmærkninger til figur 2.6.

Udgifter er de samlede drifts- og kapitaludgifter.

Kilde: Egne beregninger på basis af årlige tilskudsudmeldinger (selvbudgetteringsskemaer), jf. figur 2.6 samt Danmarks Statistik, OFF3, juni 2025.

### 2.3.2 Udligningens effekt på skat og service

Det hypotetiske spørgsmål om, hvilken effekt tilskuds- og udligningssystemet har på de faktiske service- og beskatningsniveauer, er vanskeligt at besvare – eller vel egentlig umuligt. Hvis der ikke var udligning, er det således mest sandsynligt, at en række af de opgaver, som kommunerne i dag varetager, i stedet ville blive løst af

staten eller regionerne, hvor der internt i en region eller i staten utvivlsomt ville finde en form for uformel udligning sted.

For alligevel at give et indtryk af udligningens betydning for skat og service kan der opstilles en form for snævert konsekvens-regnestykke. Det kan således opgøres, hvad udskrivningsprocenterne ville være uden et tilskuds- og udligningssystem, hvor det forudsættes, at den fulde konsekvens heraf indregnes i udskrivningsprocenten. Dette er selvsagt ikke realistisk, idet kommunerne i den situation også må formodes at tilpasse serviceniveauet. Ved siden af den isolerede konsekvens på udskrivningsprocenten kan man således alternativt opgøre den isolerede effekt på serviceniveauet, hvis skatteprocenterne fastholdes.<sup>11</sup>

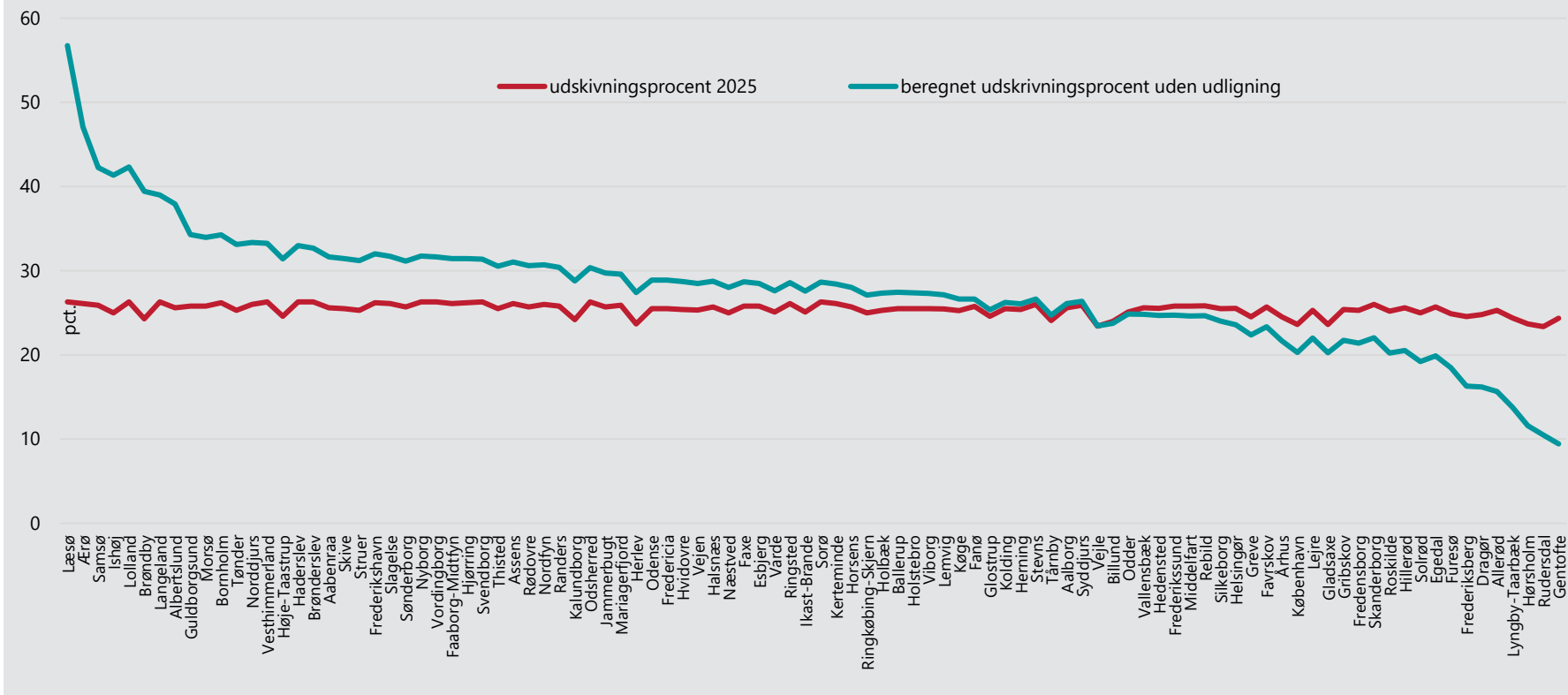
Den isolerede effekt på skatteprocenter er gengivet i figur 2.8, hvor den røde kurve angiver de gældende udskrivningsprocenter, mens den grønne kurve indikerer de alternative skatteprocenter. Rækkefølgen er sorteret efter sidstnævnte med Læsø Kommune som den kommune, der uden tilskuds- og udligningssystemet potentielt ville have den højeste udskrivningsprocent potentielt (56,3 %) mod den gældende 26,3 %. Derimod ville Gentofte Kommune i den anden ende af fordelingen potentielt kunne nedsætte skatten til 9,4 % mod den gældende 24,34 %. En række kommuner som Syddjurs, Herning og Billund m.fl. har derimod næsten sammenfaldende skatteprocenter med og uden tilskuds- og udligningssystemet.

Sådanne variationer i skatteprocenterne er i sagens natur uden for et realistisk scenarium, men er alene illustrative.

---

<sup>11</sup> I en egentlig dybtgående analyse af adfærdsmønstret i en tænkt situation uden udligning måtte inddrages såvel de institutionelle forhold vedr. overordnede styringsmæssige bindinger på skatteprocenter og serviceniveauer som de i faglitteraturen behandlede adfærdsmønstre, fx forekomsten af den såkaldte fluepapireffekt ved ændrede generelle tilskud (jf. fx Gamkhar & Shah, 2007).

Figur 2.8 Udskrivningsprocenter: Gældende i 2025 og beregnet procent uden tilskuds- og udligningsystem, sorteret



Anm.: Beregnet udskrivningsprocent er beregnet i et system uden udligning, hvor indtægt fra skat dækker det samme beløb, som kommunen i 2025 modtager i skat, samt forskellen imellem tilskud- og udligning i 2025, og i et system uden udligning, hvor nettotilskud fordeles efter indbyggertal.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2024a) samt egne beregninger.

### 2.3.3 Særskilt belysning af udviklingen i henholdsvis generel og særlig del af systemet

Der er næppe tvivl om, at tilskuds- og udligningssystemet med baggrund i 1984-lovgivningen dengang var tænkt som et system, der primært skulle varetage udligningsopgaven i en *generaliseret* form. Som tidligere beskrevet kan der heri lægges, at udligningen skulle foregå med udgangspunkt i nogle få parametre som omdrejningspunkt, dvs. i praksis skattegrundlag og udgiftsbehov. Bloktilskuddet, som oprindeligt var fordelt efter beskatningsgrundlag, var en integreret del af dette system. Den mere detaljerede tilrettelæggelse af udligningen skete primært ved den måde, som henholdsvis skattegrundlaget og udgiftsbehovet blev fastlagt på, dog evt. med korrektioner for at undgå såkaldt overudligning.

Gennem årene er denne oprindelige vægt på det generaliserede system dog blevet modificeret på flere måder, hvor to særlige udviklingstræk kan trækkes frem.

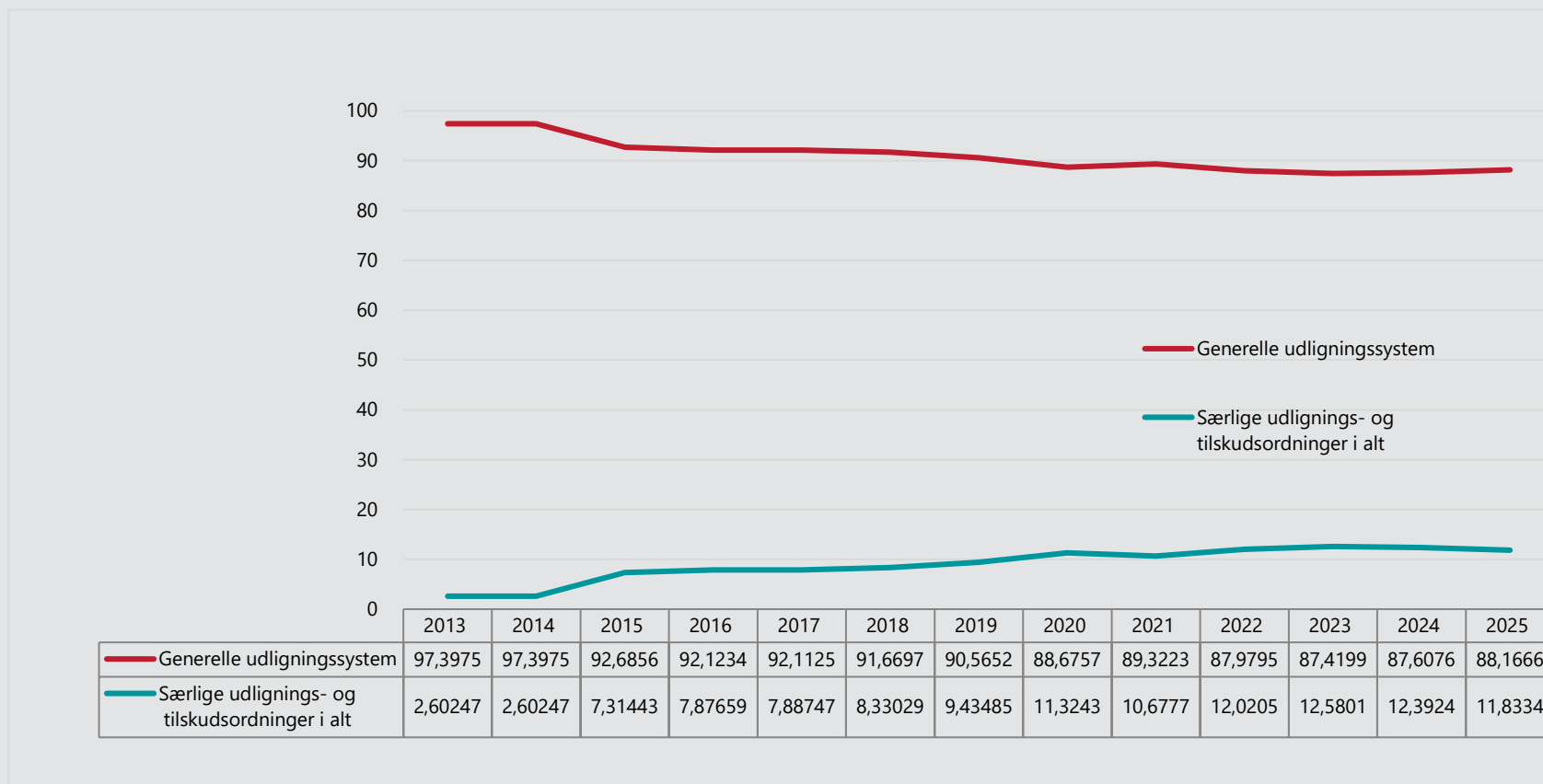
For det første forlod man allerede fra 2007 princippet med at fordele bloktilskuddet efter beskatningsgrundlag og overgik til en fordeling efter indbyggertal. Dette var nogenlunde sammenfaldende med, at der blev afsat flere puljer, som blev fordelt efter demografi, dvs. indbyggertal udsondret på nogle aldersgrupper. Udviklingen fortsatte med det såkaldte finansieringstilskud, som fra 2012 blev fordelt til kommunerne med 3-3,5 mia. kr. årligt. Indbyggertalsfordelingen spiller også en betydelig rolle i de særlige tilskudsordninger for udsatte ø- og yderkommuner samt udsatte hovedstadskommuner, som blev etableret fra 2021.

For det andet – og til dels sammenfaldende med den første faktor – er der gradvist vokset en række særlige tilskudsordninger og særlige udligningsordninger frem så at sige ved siden af det generelle system. Den relative vægt af disse ordninger i forhold til den generelle del af systemet kan illustreres på flere måder. I figur 2.9 er fordelingen af nettotilskud for de to kategorier i de seneste 13 år, dvs. perioden 2013-2025, vist som to grafer.

Det bemærkes, at målt på størrelsen af nettotilskud er de særlige tilskuds- og udligningsordningers andel i perioden fra 2013 vokset fra godt 2,5 % til knap 12 % i 2025. Der er tale om en jævn udvikling, som dog flader ud eller stagnerer de seneste par år.

Et andet mål for de to dele af tilskuds- og udligningssystemets relative betydning er omfordelingsomfanget. Dette er i afsnit 4.1 angivet til henholdsvis 24,4 mia. kr. og 4,3 mia. kr. for henholdsvis den generelle og den særlige del. Procentvis er fordelingen ca. 85 % og 15 %, om end en sådan fordeling bortser fra, at de to dele af tilskuds- og udligningssystemet i et vist omfang kan neutralisere (modgå) hinanden.

Figur 2.9 Generel versus særlig udligning 2013-2025, procentfordeling



Anm.: Vedr. afgrænsning af generelt udligningssystem og særlige udlignings- og tilskudsordninger henvises til tidligere i kapitel 2.

Kilde: Egne beregninger på basis af årlige tilskudsudmeldinger.

### 2.3.4 Aktualitet og graden af fastlåsning

En række af tilskuds- og udligningsbeløbene i det gældende system er fastlåst i den forstand, at udefrakommende ændringer i økonomiske vilkår ikke øver indflydelse på de udligningsbeløb, der beregnes. I andre dele af systemet er der derimod en korrespondance mellem de løbende ændringer i vilkår og de opgjorte betalinger i systemet.

En fastlåsning er knyttet til de enkelte ordninger og evt. modificeret derved, at alene ændringer i indbyggertal i de enkelte kommuner kan medføre ændringer i de kommunespecifikke beløb, hvortil kan komme pris- og lønopregning af tilskuddene.

For at give et indtryk af den økonomiske tyngde af de fastlåste tilskud er den omfordeling beregnet, der kan henføres til disse tilskud, jf. boks 2.1. Der er anvendt samme metodik til beregning af omfordelingen som i afsnit 2.3.1.

#### Boks 2.1 Omfordeling fra fastlåste tilskuds- og udligningsordninger i 2025

Følgende særlige tilskuds- og udligningsordninger er fastlåste:

- Særlig kompensation
- Finansieringstilskud<sup>1</sup>
- Tilskud til udsatte ø- og yderkommuner<sup>1</sup>
- Tilskud til udsatte hovedstadskommuner, inklusive kommunale bidrag<sup>1</sup>
- Tilskud til grænsenære kommuner<sup>2</sup>
- Tilskud til kommuner vedr. høj kriminalitet i visse boligområder.<sup>2</sup>

Samlet omfordeling via fastlåste tilskuds- og udligningsbeløb i 2025:

2.588 mio. kr. = 9,2 % af samlet omfordeling.

Anm.: Der er ikke medtaget overgangsordninger, midlertidige tilskud samt en række tilskud fordelt efter en demografisk nøgle, dvs. tilskud vedr. bedre kvalitet i dagtilbud, løft af ældreplejen, styrket kvalitet i ældreplejen samt bekæmpelse af ensomhed. Det har endvidere ikke kunnet afklares, om tilskud til kommuner med vanskelige økonomiske vilkår reelt er fastlåst. Endelig er et ekstra finansieringstilskud på 1,8 mia. kr. ikke medtaget.

Note: <sup>1</sup> tilskudsbeløbene reguleres dog med indbyggertal.

<sup>2</sup> tilskudsbeløb pris- og lønreguleres dog årligt.

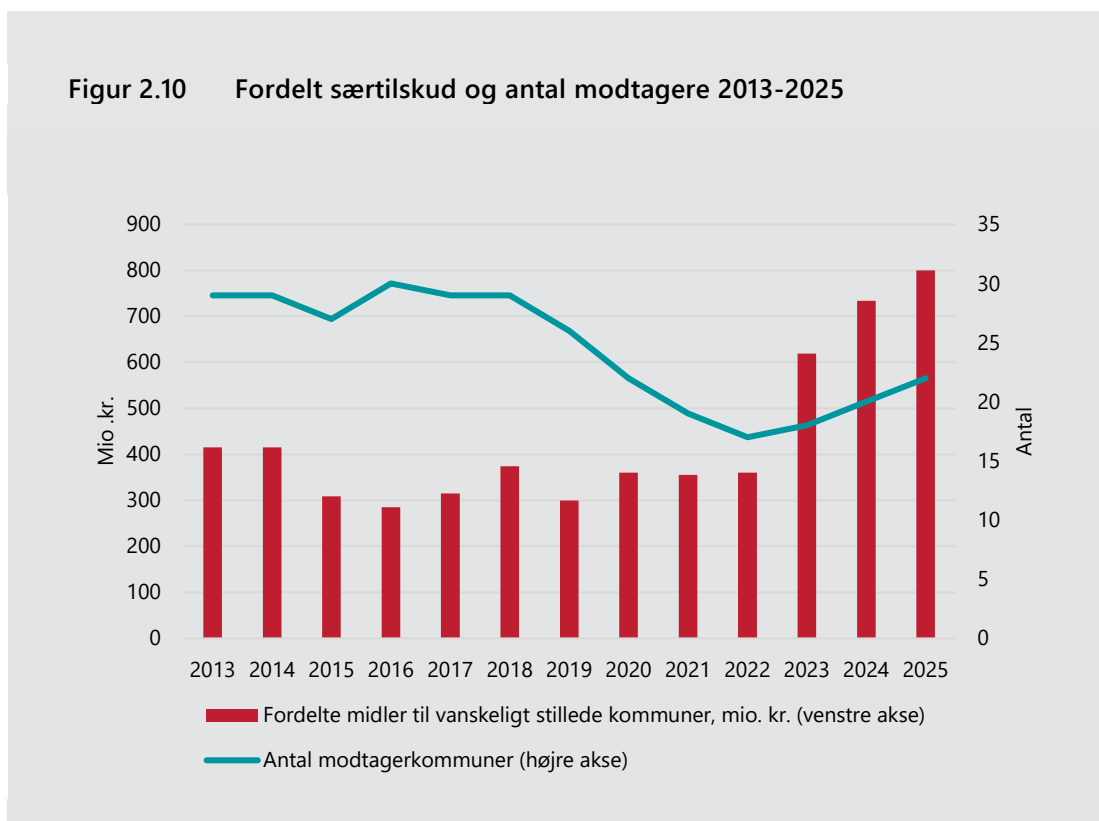
Kilde: Egne beregninger fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2024a).

Det fremgår, at en ret betydelig del af omfordelingen i det i 2025 gældende tilskuds- og udligningssystem varetages via tilskuds- og udligningsbeløb, der er fastlåste.

### 2.3.5 Vanskeligt stillede kommuner – tilskud efter ansøgning

Som en form for korrektion eller buffer i forhold til virkningen af det øvrige tilskuds- og udligningssystem har der i alle årene siden systemets start i 1980'erne eksisteret tilskudspuljer, som vanskeligt stillede kommuner har kunnet ansøge om midler fra.

Der er foretaget en lille undersøgelse af tilskudspuljernes størrelse og fordeling i perioden fra 2013 (jf. Mau Pedersen, 2024, 36-37). Det fremgår, at særtilskudspuljerne, trods det samlede systems udbygning, er blevet forøget over årene. Set over perioden 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>12</sup> Der er altså tale om en modgående udvikling, som er illustreret i Figur 2.10.



Anm.: År angiver det budgetår, hvor tilskuddet er ansøgt til.

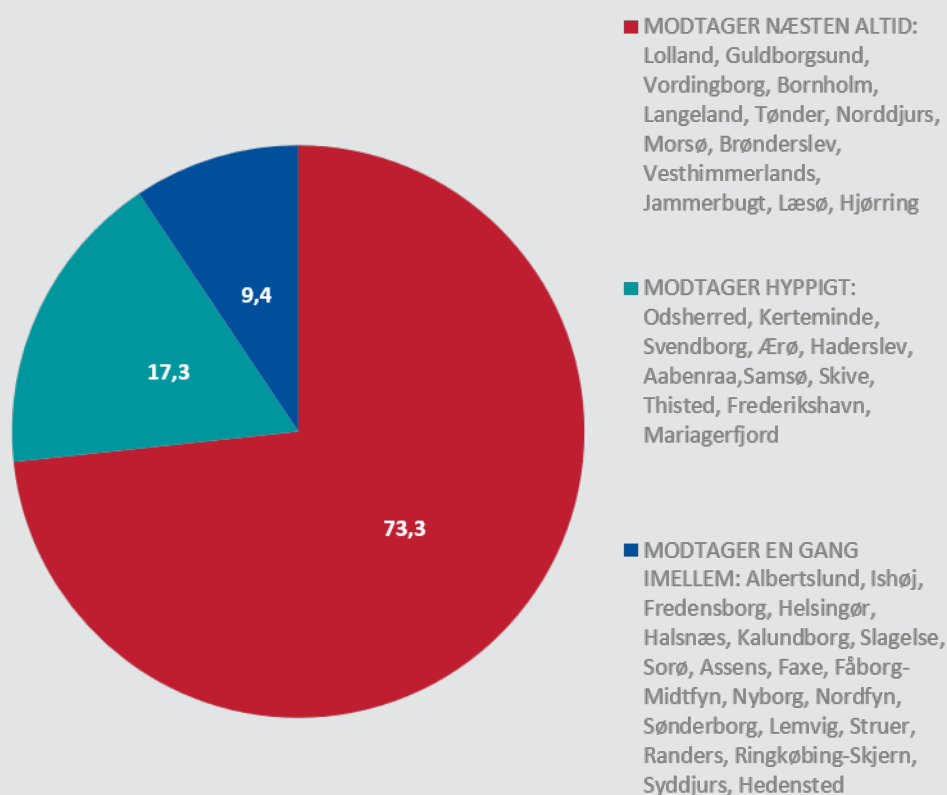
Særtilskud ydet efter udligningslovens § 16.

Kilde: Egne beregninger baseret på pressemeddelelser og information fra ministeriet i de enkelte år, jf. Mau Pedersen (2024).

<sup>12</sup> Fra 2024 til 2025 er antallet af modtagerkommuner øget med 2 fra 20 til 22.

Det skal understreges, at der i figuren alene er medtaget særtilskud til vanskeligt stillede kommuner efter ansøgning. Som det fremgik af afsnit 2.2.6, eksisterer der også et tilskud til kommuner med vanskelige økonomiske vilkår, som ikke forledes efter ansøgning, men som så at sige på forhånd er fordelt af ministeriet.

**Figur 2.11 Særtilskud efter ansøgning – hyppighed af tildelte midler 2013-2025, procent**



Anm.: Ordforklaring: 'næsten altid' = modtaget alle 13 eller evt. 12 år, 'hyppigt' = modtaget 6-11 år, 'en gang imellem' = modtaget 1-5 år.

Særtilskud ydet efter udligningslovens § 16.

Kilde: Samme kilder som figur 2.10.

Det fremgår af Figur 2.11, 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 13 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.

**Del 2**

**Historisk overblik**

# 3 Udligningssystemets historik

Tilskuds- og udligningssystemet er etableret og udbygget i en længere proces, og det er blevet ændret og justeret adskillige gange. Overskrifterne har været mange forskellige fra reform, modernisering, forenkling m.fl. Forløbet afspejler utvivlsomt både en metodemæssig udvikling, hvor der gradvist er opbygget et fagligt grundlag og metodik, og de ændrede vilkår, som systemet har skullet håndtere som følge af nye kommunale opgaver, udviklingen i indtægtskilderne og reduktionen af brugen af andre finansieringsmetoder. I en indsamling af erfaringer med arbejdet med udligningssystemer hører det således med til billedet at angive de væsentlige historiske trin og etaper.

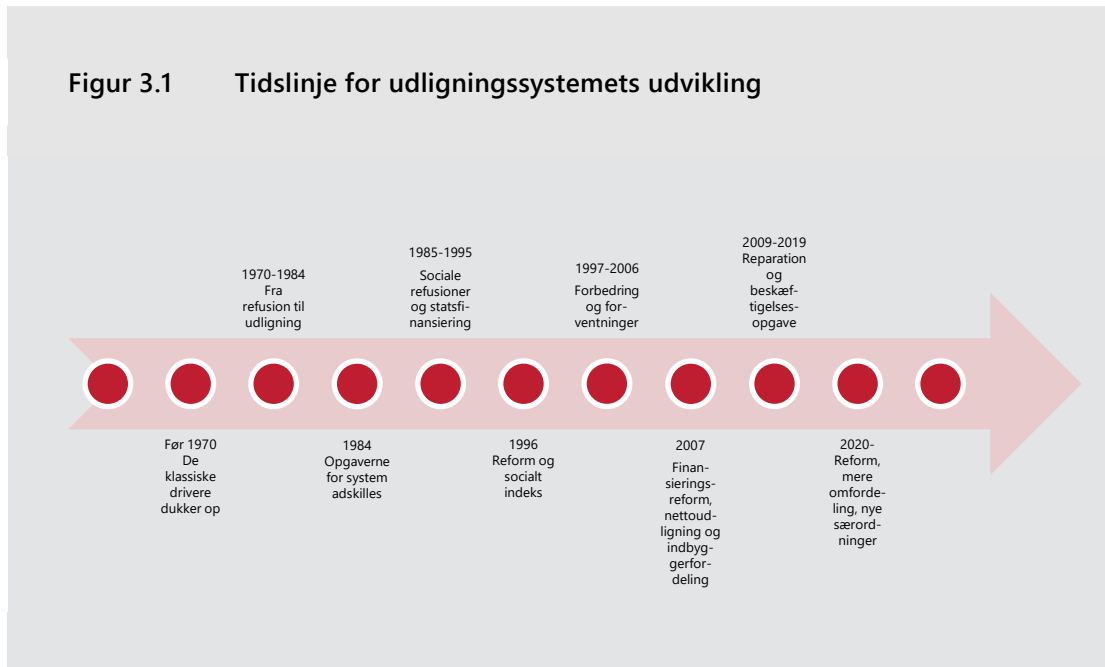
Det må dog også forventes, at der langt fra er tale om en fremadskridende, kontinueret proces med tæt intern sammenhæng, men i stedet ofte et forløb med mere eller mindre pludselige skift i indretningen, tilbagevenden til tidligere udgaver af systemet på visse stræk etc. En analyse af de skiftende magtforhold som forsøg på forklaring af udviklingen ville være nærliggende, men er dog ikke forsøgt i det følgende. Det samme gælder graden af såkaldt stiafhængighed i udviklingen, som utvivlsomt også har gjort sig gældende i nogle perioder.

De valgte perioder og overskrifter på disse er tænkt som en måde at give emnet en vis struktur, men kan selvsagt disponeres på flere forskellige måder. En anden organisering af stoffet kunne være at fokusere på en række temaer, som har været i fokus i de forskellige perioder. Disse kan forhåbentlig antydes i de valgte overskrifter, men vil også i et vist omfang blive taget op i næste kapitel om udvalgte dilemmaer i arbejdet med udligningssystemet.

## 3.1 Et historisk rids

I dette afsnit gives en forholdsvis kort beskrivelse af det historiske forløb i behandlingen af udligningsemnet. Til rådighed for belysning af dette forløb er en lang række betænkninger og rapporter publiceret over en knap 50-årig periode, jf. Bilag 1. Endvidere er der trukket på følgende referencer med oplysninger om udligningshistorikken: Mikkelsen (1991), Heide-Jørgensen (1998), Lundtorp (2004), Etzerodt & Mau Pedersen (2018) samt lovgivning fra perioderne.

Der kan foretages forskellige periodeopdelinger, hvor den her valgte er illustreret i denne tidslinje. Pilen kan symbolisere et fremadskridende forløb, men som allerede indikeret er dette dog langt fra altid jævnt – som det også fremgår i det følgende.



Kilde: VIVE.

## 3.2 Historik i perioder

### 3.2.1 Udligning før den første kommunalreform – de klassiske drivere

Driverne for fremkomsten af udligningsemnet i den offentlige økonomi er både nu såvel som tidligere dels de kommunale opgaver og dels finansieringsforholdene.

Disse forhold kan spores tilbage til før 1970-kommunalreformen og endda helt tilbage til 1800-tallet. Et indenrigsministerium med bl.a. kommunallovgivning blev oprettet i 1848. Kommunerne havde allerede sidst i 1800-tallet ansvar på bl.a. skoleområdet og forsoget (hjælp til fattige og forsørgelse i visse tilfælde), hvor statslige refusioner optrådte som en hjælp til kommunernes egen finansiering. Forholdene var forskellige i købstadskommuner og sognekommuner, mens Københavns Kommune havde sine egne særlige rammer. Kommunale skattespørgsmål var også et emne i regeringen, selvom synspunktet var, at kommunale skatter ikke krævede den grundlovsikrede lovhjemmel i modsætning til statsskat (Heide-Jørgensen, 1998, 54 f.).

På skatteområdet var indkomstsatten fra 1903 en væsentlig faktor, hvor sondringen mellem erhvervsskattekommune og bopælskommune optrådte. Kommunerne havde i forskelligt omfang frihedsgrader til at indføre og graduere en progressiv skat (Heide-Jørgensen, 1998, 90; Christensen, 2003, 20). Selvom statstilskud og statslige refusioner var anvendte finansielle instrumenter, blev der alligevel tale om

forskelle i det kommunale skattetryk, hvor udtryk som fattigkommuner og skattelykommuner fremkom. I 1930'ernes begyndelse blev det således anset som et problem, at det kommunale skattetryk i sognekommuner kunne variere mellem 0,5 % og 17,8 %, hvilket utvivlsomt må ses på baggrund af et udligningsbehov, selvom den kommunale inddeling også kunne involveres i diskussionen (Heide-Jørgensen, 1998, 144 f.). På denne baggrund og ikke mindst med sociallovgivningen fra 1933 (også kaldt K.K. Steinckes socialreform) blev der oprettet et mellemkommunalt refusionsforbund, hvor visse sociale udgifter blev fordelt på samtlige kommuner finansieret med en tredjedel efter indbyggertal, en tredjedel efter indkomstgrundlag og en tredjedel efter areal i form af afgiftspligtige grundværdier, altså parametre, der genkendes fra senere udligningsordninger (Lundtorp, 2004, 9; Mau Pedersen, 1995, 196). I 1937 blev der ligeledes etableret en kommunal udligningsfond, der fik sine midler fra en særlig fælleskommunal beskatning, som omfattede en progressiv indkomstskat, en formueskat og en ensartet skat på de afgiftspligtige grundværdier. Fonden gav tilskud og refusioner til kommuner på skole- og sygehusområdet samt visse sociale områder og virkede helt til 1958, hvor den blev afløst af en statslig tilskudsordning (Mau Pedersen, 1995, 196; Heide-Jørgensen, 1998, 181).

I 1937 blev der også etableret en særlig udligningsordning omfattende København og umiddelbare nabokommuner, dvs. mellem kommunerne København, Gentofte og Frederiksberg. Ordningen kan formentlig ses som et kompromis, hvor alternativet kunne have været en sammenlægning af især Københavns og Frederiksberg Kommuner (Etzerodt & Mau Pedersen, 2018). Denne ordning blev senere efter mange udsættelser og geografisk udvidelse til den såkaldte og nu afskaffede hovedstadsudligning.

### **3.2.2 Forholdene omkring og efter 1970-kommunalreformen – fra refusion til udligning**

Det stigende omfang af kommunale opgaver var i 1950'erne og 1960'erne i væsentlig grad finansieret ved refusion ud fra statslige regler. I 1960 var man nået op på hele 90 refusionsordninger (jf. også Mikkelsen, 1991, 63 ff., samt en principiel international vinkel (Smart & Bird, 2010)). Der var efterhånden centrale ønsker om at afvikle disse refusioner og indføre generelle tilskud – også benævnt bloktilskud – i stedet. Dette skete i en række såkaldte byrdefordelingsreformer med den første i 1969 og den femte i 1976, hvor bl.a. lærerlønrefusionen forsvandt. Motivationen for at afvikle refusioner var formentlig bl.a. ønsket om at undgå tilskyndelser til kommunal udgiftsvækst, hvor eksempelvis lærerlønrefusionen kunne medføre, at kommuner reelt fik øget deres nettoindtægter ved at ansætte en lærer, hvis væksten i skatteindtægter blev medregnet (Lundtorp, 2004, 8).

Med afviklingen af refusion og indførelsen af bloktilskud blev det meget aktuelt at overveje at anvende bloktilskuddet til en form for udligning, om end fordelingen i starten primært var baseret på indbyggertal, indkomst og areal. Med en egentlig lov om kommunal udligning i 1970/1971 blev der i stedet indført statstilskud efter objektive kriterier med vægt på demografi og vejlængder samt areal. Samtidig blev der indført en skattegrundlagsudligning, som var mellemkommunal, men asymmetrisk og derfor delvis statsfinansieret. Kommuner over landsgennemsnittet med hensyn til skattegrundlag skulle afgive 25 %, mens kommuner under gennemsnittet modtog 35 % (Lundtorp, 2004, 10).

Behovet for økonomisk samordning mellem statens og kommunernes økonomi opstod også i denne tid med de friere økonomiske rammer for kommunerne. Det er karakteristisk, at staten i 1972/73 lagde et loft over den kommunale beskatning i lyset af manglende enighed med kommunerne herom. Det daværende KL var oprettet i 1970.

Det må tages i betragtning, at statsrefusion i en vis forstand er den mest præcise måde at foretage udligning på, idet et andet niveau end det opgavevaretagende kommunale, dvs. staten, simpelthen overtager finansieringen eller en del heraf – og reelt også påtager sig noget af ansvaret for afholdelsen af udgifter, selvom det i praksis er kommunernes disposition. Det var derfor ikke overraskende, men tværtimod tydeligt, at der med den gradvise afvikling af refusioner, herunder også bortfald af vejrefusion i 1978, blev oplevet et væsentligt skærpet behov for udligning. Dette kunne på udgiftssiden i første række gøres afhængig af alderssammensætningen af kommunens befolkning, men der blev efterhånden også indført såkaldte sociale kriterier i fordelingen, bl.a. børn af enlige forsørgere, enlige ældre og boligkriterier. Den centrale betænkning nr. 855 (Indenrigsministeriet, 1978, 1979) markerer det betydelige arbejde med at opstille et fagligt grundlag for udgiftsbehovsopgørelsen.

Med såvel skattegrundlagsudligning som udgiftsbehovskriterier kan begge de to centrale dele af udligningssystemet siges at være født i 1970'erne (Heide-Jørgensen, 1998, 195).

Det er også bemærkelsesværdigt, at nogle særlige ordninger så dagens lys omkring 1980, bl.a. vedr. indvandrerudgifter og kommuner på større øer (Heide-Jørgensen, 1998, 211).

### **3.2.3 1984 blev et skelsættende år i udligningssystemet – separation af tilskud og udligning**

1980'ernes start var kriseår for den danske økonomi med betydelige underskud på såvel betalingsbalance som den offentlige saldo. Den kommunale økonomi blev selvsagt også påvirket heraf. Der kom således mere fokus på størrelsen af det

kommunale bloktilskud og dettes rolle for kommunernes udgiftsdispositioner. Med den stigende samfundsøkonomiske vækst i 1980'erne var der bl.a. statslige finanspolitiske betænkeligheder ved, hvorledes kommunernes vækst i skatteindtægterne i medfør heraf ville blive anvendt. Der kunne således blive et ønske om at reducere bloktilskuddet for at neutralisere en stigning, hvilket blev benævnt konjunkturregulering. Dette aktualiserede noget, der blev set som et behov for at skille udligning og tilskud ad i den kommunale finansiering, idet en finansiel regulering af bloktilskuddet i modsat fald kunne risikere at blive umuliggjort af de udligningsmæssige konsekvenser, som en sådan regulering ville have.

Gennemførelsen af en adskillelse af disse forhold var i modsætning til det tidligere og indtil 1984 gældende system, hvor bloktilskuddet blev fordelt efter udgiftsbehov og altså direkte medvirkede i udligningsopgaven. Nu blev det foreslået og indført, at bloktilskuddet blev fordelt efter skattegrundlag og således – blev det opfattet – var fordelt neutralt målt i procent af skattegrundlaget. Udligningen blev opgjort uafhængigt heraf ved det udgiftsniveau, der skulle finansieres. Bloktilskuddet blev således afgørende for, hvor stor en del af udgifterne der skulle finansieres af henholdsvis kommuneskatten og statskatten, men ikke for selve udligningen. Teknisk set kom det til udtryk ved, at det skattetryk (benævnt 'skattetryksfaktor' i udligningsterminologi), der blev anvendt i selve udligningsberegningen, alene blev opgjort i forhold til, hvor store udgifter der skulle finansieres – med egne skatter og bloktilskud.

1984-systemet var stort set rent mellemkommunalt, dvs. at systemet finansielt hvilede i sig selv – et nulsumsspil, om man vil.

Intensiteten af udligningen, dvs. udligningsniveauet svarende til den procent, hvorved de opgjorte forskelle blev udlignet, var fastsat til henholdsvis 30 % i udgiftsbehovsudligningen og 50 % i skattegrundlagsudligningen. Hertil kom dog yderligere 30 % i den særlige mellemkommunale hovedstadsudligning, så det marginale udligningsniveau for hovedstadskommunerne altså blev henholdsvis 60 og 80 %. Som en slags pendant til hovedstadsudligningen blev der indført et særligt udligningstilskud til kommuner med svagt beskatningsgrundlag under 90 % af landsgennemsnittet, som blev benævnt Brørup-udligningen efter den forslagsstillende kommune (Lundtorp, 2004, 43 f.), som bragte det marginale udligningsniveau op til eller lidt højere end i hovedstadsudligningen.

Endelig blev der fastsat en såkaldt overudligningsbestemmelse, som skulle sikre, at en kommune ikke kunne miste mere end 90 % af et skatteprovenu ved en indkomstfremgang. Det var mest en bestemmelse, som skulle værne kommuner i hovedstadsområdet med en lav skat imod at miste uforholdsmæssigt meget af provenustigningen i udligning, men problemet i dette område blev dog i forvejen mindsket ved, at skattegrundlagsudligningen i hovedstadsudligningen blev beregnet med udgangspunkt i kommunens egen skatteprocent og ikke en gennemsnitsstørrelse.

Reformen i 1984, som også var et resultat af grundigt udvalgsarbejde, jf. betænkning 963 (Finansieringsudvalget, 1982-1984), lagde grunden til det udligningssystem, der i vidt omfang gælder i dag, idet dog bl.a. fordelingen af bloktilskud blev ændret med finansieringsreformen i 2007. Systemet fik kaldenavnet 'GURLI', hvis oprindelse dog er vanskelig at opspore. Navnet kunne være en forkortelse af en længere titel: Generali-seret Udligning af Regionale og Landsdækkende Indkomstforskelle, men det er tænkeligt en efterrationalisering. Under alle omstændigheder blev 1984, hvad der kan kaldes "fødselsåret" for det moderne tilskuds- og udligningssystem.

I årene i 1980'erne var der også betydelig fokus på, om forskellige kommunetyper blev håndteret hensigtsmæssigt. Københavns Kommune havde fortsat en særlig stilling som såkaldt centerkommune, og kommunen udgav egne rapporter vedr. udligningsemnet. Centerkommunetankegangen omhandlede primært det, Københavns Kommune opfattede som en kommune, der løste sociale opgaver på egne, men også andre kommuners vegne, fordi den fremstod som en art socialt center. Derudover gav befolkningens bevægelser i disse år anledning til at analysere særskilt på kommuner med befolkningstilbagegang og ikke mindst med befolkningsfremgang, hvilket bl.a. gjaldt for kommuner på Københavns Vestegn.

### **3.2.4 Social finansieringsomlægning, statsfinansieret udligning og aktivitetsvirkninger**

I 1987 blev der igen foretaget en større afvikling af tilbageværende statsrefusionsordninger, og her på meget store udgiftsområder som hjemmehjælp, ældreinstitutioner, dagpleje og daginstitutioner og sundhedspleje (Lundtorp, 2004, 12; Mau Pedersen, 1995, 201 f.) med tilhørende konsekvenser for bl.a. de sociale kriterier i udgiftsbehovsudligningen. På handicapområdet blev der indført såkaldt delt (50 %) finansiering mellem kommuner og amtskommuner, hvilket gav anledning til en del udgiftspolitiske bekymringer i en lang årrække.

Også fra 1987 blev der indført såkaldt statsfinansieret udligning, som er et af de emner i organiseringen af systemet, hvor løsningen er svinget frem og tilbage siden 1970'erne. I starten var en del af bloktilskuddet, jf. ovenfor, simpelthen afsat til at medvirke i udligningen, mens der med 1984-systemet blev tale om et mellemkommunalt finansieret system af den type, der ofte kaldes "Robin Hood"-udgaven af systemet. Men i 1987 blev det statsfinansierede element indført igen, om end som en primært præsentationsmæssig ændring og ikke med et byrdefordelingsmæssigt formål. Rent teknisk blev statsfinansieringen indført ved, at skattegrundlagsudligningen i forhold til alle kommuner uden for hovedstadsområdet blev målt i forhold til gennemsnittet i hovedstadsudligningen. Herved blev der kun modtagere af udligningen, og regningen blev dækket af bloktilskuddet. Herved blev det resterende bloktilskud, som blev fordelt efter skattegrundlag til alle kommuner, mindsket.

Inden for hovedstadsområdet fortsatte den særlige mellemkommunale hovedstadsudligning. Udligningsniveauerne blev samtidig forøget med et par procentpoint, og der blev indført en lønindeksering, som skulle regulere tilskuddene efter det lokale lønniveau.

Endelig skal fra perioden nævnes den stigende interesse for såkaldte aktivitetsbestemte tilskud. Dvs. en art statslige tilskud, der kunne anvendes til at tilskynde til en bestemt adfærd i kommunerne, fx en opprioritering på visse sociale områder. Interessen kan ses som en art modreaktion på de gradvise og gentagne reduktioner eller afskaffelse af refusioner, som nu også kom til at omfatte kommunale indkomstoverførsler, særligt førtidspension. Der blev dog ikke i større omfang tale om indførelse af de nævnte aktivitetsbestemte tilskud. En særlig pulje vedr. kommunale udgifter til indkomstoverførsler, dvs. de såkaldte budgetgaranterede udgifter, blev dog etableret som en art reparation på det generelle udligningssystem (Mau Pedersen, 1995, 113).

### **3.2.5 Udlignings- og finansieringsreformen i 1996 og bedre beskrivelse af sociale udgiftsbehov**

Med reformen af tilskuds- og udligningssystemet i 1996 blev den i 1987 indførte statsfinansiering igen afskaffet til fordel for et mellemkommunalt system af Robin Hood-typen. Reformen havde dog primært fokus på udgiftsbehovsopgørelsen (Mau Pedersen, 1995, 114 ff.). Endvidere blev ordningen vedr. korrektion for regionale løn- og prisforskelle af forenklingshensyn afskaffet igen i 1996 imod en nedsættelse af udligningsniveauet (Finansieringsudvalget, 2004, 406).

På den ene side blev der tilstræbt en forenkling af systemet, bl.a. ved afskaffelse af lønindekseringen og en særlig fordeling af en pulje vedr. kommunernes udgifter til indkomstoverførsler. Det såkaldte vejkræterium blev afskaffet og erstattet af et grundtillæg, som blev ydet til alle kommuner uanset størrelse.

På den anden side blev opgørelsen af de sociale udgiftsbehov revideret på flere punkter, og selve præsentationen blev ændret fra en opgørelse af værdier af de enkelte udgiftsbehovskriterier til et såkaldt socialt indeks. Dette skulle understrege, at meningen med de sociale kriterier ikke var at kompensere enkeltudgifter på visse udgiftsområder, men snarere at give en måling på det samlede sociale udgiftspres i kommunen. Tidligere blev de sociale kriterier betegnet som 'paraplykriterier' for at understrege, at formålet var bredere end blot at kompensere på helt bestemte udgiftsområder.

1996-systemet bibeholdt det tidligere indførte tilskud til kommuner med svagt beskætningsgrundlag, og elementerne er i det væsentligste bibeholdt eller videreført i en tilpasset udgave i det nugældende system.

### **3.2.6 Et tiår op til strukturreformen i 2007 med ønsker om reform og forbedret system**

Årene 1998 til 2005 var præget af en intensiv diskussion og kritik af det gældende system, hvor den reelle omfordeling til fordel for kommuner med lavt skattegrundlag og/eller højt tudgiftsbehov i nogle sammenhænge blev betvivlet, bl.a. af den gruppering af kommuner, der beregnede sig som "Det Skæve Danmark". Finansieringsudvalget udgav adskillige store betænkninger, nr. 1361, 1365 og 1437 (Finansieringsudvalget, 1998a; 1998b; 2004) og rapporter (bl.a. til forberedelse af 2007-finansieringsreformen, herunder Indenrigsministeriet, 1996) som dokumenterede systemets faktiske effekt i forhold til forskellige kommunegrupper og ændringer i forhold til tidligere reformer.

Særskilte emner i de nævnte redegørelser var incitaments- og effektivitetsbetragtninger samt bloktilskuddets fordeling. Kritikken af sidstnævnte var ikke mindst fokuseret på, at bloktilskuddet blev fordelt efter skattegrundlag og altså i absolutte beløb kom de kommuner, der havde størst skattegrundlag, til gode med de største beløb. Selvom logikken var, at der skulle være neutralitet ved finansielle ændringer i bloktilskuddet, jf. ovenfor, blev der i stigende grad opmærksomhed på bloktilskuddets rolle som kompensationsinstrument ved såkaldte DUT-ændringer i kommunernes opgaver og konjunkturbetingede ændringer til compensation via budgetgarantien. Fordelingsnøglen kunne umiddelbart ligne en "omvendt Robin Hood". I disse situationer var en fordeling af tilskuddet efter indbyggertal formentlig lettere at forklare end den dagældende fordelingsnøgle efter skattegrundlag. Et separat emne var den udligningsmæssige håndtering af den såkaldte grundtakstmodel, som havde afløst den tidligere omtalte delte finansiering på det sociale område, der blev indført i 1987.

Selvom der var forventninger og meldinger om behovet for en større reform af systemet, blev der – sikkert til nogles skuffelse – ikke foretaget større ændringer før ved 2007-reformen.

### **3.2.7 Finansieringsreformen i 2007 og væsentlige ændringer**

Sammen med opgavereformen/strukturreformen i 2007 blev der gennemført, hvad der blev kaldt en finansieringsreform for kommunerne. Den var i væsentligt omfang nødvendiggjort af ændringerne i strukturreformen, som førte adskillige hidtidige delvist amtskommunale opgaver på bl.a. det specialiserede sociale område over til kommunerne, hvilket bl.a. også gjaldt visse opgaver og aktivitetsbestemt medfinansiering på sundhedsområdet samt inden for specialundervisningen. Det øgede udligningsbehovet dels på grund af opgavernes karakter, dels fordi der hidtil havde været en form for fuld udligning inden for de enkelte amtskommuners geografiske

område, som nu med opgavereformen blev fordelt på de enkelte kommuner. Samtidig skulle kommunerne overtage en del af amtskommunernes hidtidige skatteudskrivning, hvor de nye regioner derimod ikke fik skatteudskrivningsret.

Finansieringsreformen indebar forståeligt nok betydelige ændringer i udgiftsbehovsopgørelsen i lyset af de nye opgaver og en forøgelse af udligningsniveauet i landsudligningen uden for hovedstadsområdet.

Derudover blev der introduceret en såkaldt nettoudligning via en opgørelse af den strukturelle balance. Denne balance var et nettoudtryk for kommunens skattekraft fratrukket dens udgiftsbehov opgjort pr. indbygger. Rationalet bag nettoopgørelsen var, at det afgørende for den enkelte kommunes økonomiske situation som afhængig af de eksternt påvirkede skattegrundlag og udgiftsbehov netop er netto-virkningen heraf.

Den strukturelle balance blev anvendt i både landsudligning, hovedstadsudligning og tilskud til kommuner med et højt strukturelt underskud.

Da bloktilskuddet ikke indgik i regnestykket for den strukturelle balance, blev langt de fleste kommuner opgjort med et underskud. Dette skulle betales af staten via bloktilskuddet, og hermed var en delvist statsfinansieret udligning igen etableret.

Endvidere blev der med 2007-finansieringsreformen indført en 50-procents udligning af kommunernes andel af selskabsskatten, som også havde været analyseret i flere tidligere ministerielle rapporter.

### **3.2.8 Reparation, opretning og hensyntagen til finansiering på beskæftigelsesområdet**

I tiden efter 2007-finansieringsreformen frem til 2020-reformen, jf. næste afsnit, blev der ikke gennemført strukturelle ændringer i systemet, men dog foretaget visse vigtige ændringer.

Af særlig betydning blev ændringerne på beskæftigelsesområdet. For det første overtog kommunerne i 2009 og 2010 en væsentlig finansieringsopgave vedr. forsikrede ledige. Derudover blev der fra 2016 gennemført en reduktion samt harmonisering af refusionssatserne for alle de kommunale indkomstoverførsler på beskæftigelsesområdet, dvs. især kontanthjælp, fleksjobydelse, dagpenge til arbejdsløse og syge og førtidspension. Den førstnævnte opgaveændring førte til etableringen af et særligt beskæftigelsestilskud i 2010, som særligt skulle kompensere kommunerne vedr. de forsikrede ledige. Tilskuddet havde udgangspunkt i et grundtilskuds-år og benyttede sig af såvel forventede som endeligt opgjorte ledighedstal samt – i de

senere år – en særlig afstemning af tilskudsbeløbene inden for de enkelte landsdele. Den anden ændring vedr. det nye refusionssystem – det såkaldte trappesystem (Mau Pedersen et al., 2019) – kan ses som den seneste og måske sidste delvise reduktion og betydelige omlægning af refusioner. Ændringerne herved har sammen med den nævnte kommunale overtagelse af opgaver på beskæftigelsesområdet muligvis været den historisk set mest krævende udfordring for udligningssystemet og gav i perioden anledning til flere midlertidige særordninger samt et mislykket forsøg på en samlet løsning i 2018. Den senere 2020-reform skulle således også håndtere denne udligningsopgave.

I perioden blev der foretaget enkelte justeringer eller "reparationer" på 2007-finansieringsreformen, bl.a. vedr. ordningen for tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud. Samtidig blev der i 2012 foretaget en del ændringer vedr. de dagældende udgiftsbehovskriterier på det socioøkonomiske område oven på gennemgravningen af dette emne i betænkning 1533 (Finansieringsudvalget, 2012).

Endelig blev der i årene efter 2007 indført forskellige bestemmelser i udligningsloven om mulige sanktioner via bloktilskudsreduktioner ved skattestigninger og ikke-aftalte kommunale overskridelser af rammer på serviceudgifter og anlægsudgifter. Det var selvsagt styringsmæssige og ikke udligningsmæssige motiver, der lå bag disse bestemmelser, men staten benyttede sig altså af bloktilskuddet som reguleringsmekanisme.

### **3.2.9 2020-udligningsreformen som den seneste ændring i udligningssystemet**

Oven på det mislykkede forsøg på at ændre i udligningssystemet i 2018 lykkedes det en ny regering og forligspartnere at gennemføre en del ændringer i systemet via et vedtaget lovforslag fra 2020 med ikrafttrædelse fra 2021. Ud over at samle op på de udestående opgaver i kraft af ændringerne på beskæftigelsesområdet, jf. ovenfor, blev der gennemført adskillige ændringer, som vel bibeholdt de fleste elementer i det hidtidige system, men alligevel gjorde op med andre. Ændringerne var i øvrigt karakteriseret ved ikke at have direkte baggrund i faglige redegørelser og analyser udarbejdet op til reformen, men kunne dog selvsagt trække på tidligere udarbejdede rapporter.

En væsentlig ændring i organiseringen af systemet var afskaffelsen af den ovennævnte nettoudligning, idet systemet blev ført tilbage til en bruttoopgørelse, hvor skattegrundlag og udgiftsbehov udlignes hver for sig i separate ordninger. Disse ordninger var mellemkommunale, hvilket umiddelbart afskaffede det statsfinansierede element i udligningen, som dog i en anden form blev indført igen ved statslig

medfinansiering af visse ordninger samt en betydelig overfinansiering af den samlede reform, især via det såkaldte finansieringstilskud på 3,5 mia. kr.

Derudover blev beskæftigelsestilskuddet, som blev indført i 201, samt såvel hovedstadsudligningen som det særlige tilskud til kommuner med højt strukturelt under-skud afskaffet. De to sidstnævnte ordninger overlevede dog i praksis i et vist omfang via to separate tilskudsordninger til henholdsvis udsatte ø- og yderkommuner og udsatte hovedstadskommuner samt en ny ordning benævnt 'særlig kompensation'. I modsætning til tidligere udligningslove, når bortses fra særlige bestemmelser vedr. enkelte ø-kommuner, blev de to særlige tilskudsordninger formuleret som tilskud med en tilknyttet tilskudsfaktor til de enkelte navngivne tilskudskommuner.

Som et andet særkende ved 2020-reformen blev fastlåsning af tilskud benyttet i udstrakt grad, jf. afsnit 2.3.4. Det gjaldt således de nævnte særlige tilskudsordninger (bortset fra reguleringer som følge af ændringer i folketal), hovedparten af finansieringstilskuddet, den særlige kompensation samt visse mindre, særlige tilskudsordninger.

Endvidere skete der en vis forøgelse af udligningsniveauerne i såvel skattegrundlags- som udgiftsbehovsudligningen (Blom-Hansen et al., 2020) samt en indskrænkning af overudligningsbestemmelsens virkeområde.

Endelig blev – som en mindre teknisk ændring – det såkaldte betalingskommunefolketal i udligningen, som var indført i 1985 for at give bedre sammenhæng mellem en kommunal betalingsforpligtelse på handicapområdet og udligningsbetalinger, afskaffet.

# **Del 3**

# **Dilemmaer**

## 4 Dilemmaer forbundet med udligningssystemer

I forbindelse med udviklingen og bestræbelserne på forbedring af tilskuds- og udligningssystemets funktion i forhold til formålene opstår erfaringsmæssigt ofte nogle dilemmaer. Der kan typisk være ønske om at forbedre systemet på visse punkter, som kan modgå andre hensyn eller endog øge udfordringerne på andre områder.

Dilemmaerne understreger på den ene side nogle mulige konflikter mellem forskellige hensyn, men retter på den anden side også opmærksomheden mod nogle mulige valg, der må og kan foretages.

Hensigten med det følgende er at illustrere dilemmaproblemstillinger, som nemt eller ligefrem uvægerligt opstår, og som også kan have udspillet sig historisk. Der er derfor ofte indhøstet nogle erfaringer med løsningerne, som her kan trækkes frem, jf. allerede nævnte indikationer heraf i det foregående kapitel om historikken. Selvom erfaringerne ikke altid er entydige, og der ikke – bortset fra elementer i afsnit 2.3 – er opstillet særskilte empiriske undersøgelser, kan der dog via udviklingsmæssige og historiske observationer uddrages nogle forsigtige udsagn med henblik på at kondensere nogle resultater.

De enkelte afsnit struktureres således, at dilemmaet først præsenteres, derefter diskuteres fordele og ulemper med inddragelse af erfaringer og aktuelt gældende forhold, og endelig konkluderes der. Der fokuseres på danske forhold, men nævnes dog enkelte internationale erfaringer fra især andre nordiske lande.

Kilderne til fremstillingen er primært en række af rapporter og betænkninger, som er udgivet af Indenrigsministeriet og Finansieringsudvalget helt tilbage fra 1970'erne, men primært i 1980'erne og frem til i dag – dog med stærkt faldende hyppighed i de sidste 5-10 år. I Bilag 1 er gengivet en oversigt over de nævnte publikationer. Der trækkes også på andre litterære bidrag samt regelsættet.

Rækken af dilemmaer er kategoriseret under fire hovedoverskrifter: vedr. organisering af systemet, indtægtsudligning, udgiftsudligning samt øvrige.

Uanset at der i det følgende nævnes en længere række af dilemmaer, er der oplagt ikke tale om nogen udtømmende opregning. Spørgsmål om graden af regelbaseret system kontra ad hoc- og skønsmæssigt besluttede udligningselementer diskuteres således ikke eksplicit, men berøres i afsnittet om særtilskud. Det samme gælder

selve organiseringen af arbejdet i tæt tilknytning til det ressortansvarlige ministerium, i et særskilt udvalg/arbejdsgruppe (som Finansieringsudvalget) eller i egentlige uafhængige ekspertudvalg eller -kommissioner. Her må henvises til alternative litterære fremstillinger eller analyser inden for emnet *fiskal føderalisme*. Der kan fx henvises til Boadway & Shah (2007) vedr. internationale sammenligninger samt publikationer fra OECD's "Network on Fiscal Relations Across Levels of Government".

## 4.1 Dilemmaer vedrørende tilskuds- og udligningssystemets organisering

### 4.1.1 Bloktilskuddets rolle – udligning eller finansieringsinstrument

Dilemmaet:

- Fra en central og statslig synsvinkel kan det på den ene side forekomme meget nærliggende at involvere bloktilskuddet i løsningen af udligningsopgaven. Både udligningstilskud og bloktilskud er generelle tilskud og passer så at sige til udligningsopgaven. Præsentationsmæssigt kan det også synes nærliggende at minimere opkrævningen af betalinger (såkaldte udligningstilsvær) ved at lade bloktilskuddet forestå den opgave.
- På den anden side bliver det mere uklart, hvordan udligningsopgaven løses, hvis noget af opgavens løsning er "gemt" i bloktilskuddet. Hvis bloktilskuddet primært ønskes brugt som finansieringsinstrument, som kan reguleres op eller ned afhængigt af ikke-udligningsmæssige forhold, herunder konjunktursituationen, kan det være uheldigt med bindinger på bloktilskuddet i form af udligning.

Historisk har begge synsvinkler været bestemmende for systemet. En vis del af udligningen var tidligere afsat til udligning af udgiftsbehov (jf. afsnit 3.2.2), men en betænkning fra 1982 (Finansieringsudvalget, 1982-1984) anbefalede en klar adskillelse af udligningsopgaven og bloktilskuddets finansielle opgave. I det gældende system er der i udgangspunktet foretaget en adskillelse af de to opgaver, men der findes dog en række tilskud, som fremstår som generelle, men samtidig er koblet op på en udligningsopgave, jf. bl.a. det såkaldte finansieringstilskud (afsnit 2.2.4.).

En separat diskussion i forlængelse af ovenstående har været ført om, hvornår et bloktilskud er (helt) udligningsneutralt. Synspunktet var i en lang periode op til strukturreformen i 2007, at bloktilskuddet i så fald skulle fordeles efter beskatningsgrundlag. Som tidligere angivet blev denne fordelingsmetode dog forladt til fordel for en indbyggertalsnøgle for fordelingen. Dette var dels mere ligetil at forklare,

dels mere velegnet, når bloktilskuddet også benyttes som kompensationsinstrument for nye og ændrede opgaver (DUT) og budgetgaranti. Samtidig er det dog udtrykkeligt bestemt i udligningsloven, at finansministeren kan regulere bloktilskuddet op eller ned, hvis en balanceret økonomisk udvikling tilsiger det (jf. afsnit 2.1.6).

Den eksisterende løsning er således reelt en blanding af de to principper, men dog med opgaveadskillelsen som udgangspunkt. Det samme gælder til en vis grad i Norge og Sverige, hvorimod Finland primært anvender bloktilskud til udligningsformål (Borge et al., 2025).

*Konkluderende* viser erfaringen, at det er vanskeligt at organisere systemet, så der vælges alene den ene eller den anden mulighed. Basalt set skal bloktilskuddet både kunne bruges rent finansielt og samtidig i realiteten i et vist omfang medvirke i løsningen af udligningsopgaven. En adskillelse er dog hensigtsmæssig, hvis der ikke via bloktilskuddet ønskes intervenseret i omfordelingsopgaven.

#### **4.1.2 Mellemkommunal eller statsfinansieret udligning**

Meget parallelt med det foregående afsnit ses herefter på et ofte registreret dilemma om finansieringen af udligningen.

Dilemmaet:

- En rent mellemkommunal udligning, populært angivet som en "Robin Hood-udligning", indebærer, at udligningstilskuddene netop finansieres fuldt ud af udligningstilsvaret. Det mellemkommunale element understreger det fælles ansvar, som måske kan være mere eller mindre oplagt.
- Heroverfor kan udligningen modsat være helt statsfinansieret, dvs. at staten, evt. via reduktion af bloktilskuddet, finansierer alle udligningstilskuddene, dvs. uden at der skal fremsendes en "regning" til nogle kommuner.

Også disse alternative måder at organisere systemet på har været behandlet i betænkninger (fx Finansieringsudvalget, 1985), og begge modeller er afprøvet. I det gældende system er der lagt betydelig vægt på den mellemkommunale finansiering, men, jf. foregående afsnit, med indslag af tilskud, der alene finansieres af staten.

En hypotese til støtte for et statsfinansieret system kan være, at den fordelingsmæssige opgave muligvis lettere accepteres, herunder blandt lokale politikere, hvis især bidraget ikke tydeligt kan identificeres. Det kan evt. også begrunde asymmetriske ordninger, hvor der både er modtagere og bidragsydere, men sidstnævnte ikke dækker hele udgiften ved tilskud. Det gælder fx den gældende skattegrundlags-

udligning og de statslige bidrag til udsatte ø- og yderkommuner. Omvendt kan den asymmetriske støtte nære illusioner om, hvordan udligningen betales, hvilket muligvis kan hæmme en politisk beslutningstagen baseret på et transparent system. Risikoen for, at systemet så at sige bliver overfinansieret, kan også have sammenhæng til en statslig involvering af finansieringen.

*Konkluderende* bemærkes, at den mest ærlige og gennemskuelige form for udligning er den symmetriske og mellemkommunale. En vis asymmetri og element af statslig finansiering af udligningen kan tydeligvis synes politisk opportunt, i hvert fald på kort sigt, men kan nære illusioner om, hvorledes udligningen betales.

### 4.1.3 Landsdækkende system eller geografiske afgrænsninger

Dilemmaet:

- På den ene side er Danmark som enhedsstat et lille og forholdsvis homogent land med hensyn til økonomisk og befolkningsmæssig udvikling, hvor de udligningsmæssigt relevante forskelle ikke nødvendigvis er knyttet til geografiske forhold. Samtidig er det på nationalt plan klart forudsat, at velfærdssamfundet er af den universelle type.
- På den anden side kan der faktisk identificeres udligningsmæssige opgaver, som er forholdsvis tæt knyttet til bestemte geografiske lokationer.

Med de nævnte stærke nationale ønsker om ligelige vilkår i hele landet vil udgangspunktet for udligning også som oftest være det landsdækkende perspektiv. En særlig geografisk baseret ordning for visse dele af landet kan opfattes som en særbehandling eller forskelsbehandling i forhold til de ikke-omfattede dele af landet, der muligvis endda ikke altid kan underbygges rent fagligt. Fremkomsten gennem årene af stærke synspunkter om rimeligheden eller det uretfærdige i en separat hovedstadsudligning illustrerer denne synsvinkel, selvom det faglige underlag for ordningen var velbeskrevet.

På den anden side er det bemærkelsesværdigt, at de geografiske afgrænsninger alligevel har spillet så stor en rolle i hele systemets levetid. Det kan hænge sammen med, at nogle udligningsmæssige forskelle så at sige giver mest mening, når de opgøres i tilknytning til geografi, regioner, landsdele mv. Muligvis er den politiske forståelse for udligning også lettere at opnå i et geografisk afgrænset område, hvor de bidragsbetalende kommuner har modtagerkommunerne som nære naboer (Mau Pedersen og Finansieringsudvalget, 1998, 16). Endelig er det formentlig en realitet, at der faktisk er geografisk tilknyttede forskelle i økonomiske vilkår også i et land

som Danmark, samtidig med at det er vanskeligt at finde ikke-geografiske udligningskriterier, der kan repræsentere de samme forhold.

2020-reformen afskaffede den særlige hovedstadsudligning og pendanten hertil i det øvrige land (den såkaldte Brørup-udligning). Det særlige beskæftigelsestilskud, der ligeledes blev afskaffet ved 2020-reformen, indebar også en vis form for fuld udligning inden for landsdele. I det gældende system er der dog fortsat adskillige geografiske elementer i kraft af bl.a. ordningerne vedr. udsatte hovedstadskommuner og udsatte ø- og yderkommuner samt regionalt opgjorte udgiftsbehovskriterier. Endvidere indgår landsdele som sammenligningsgrundlag i det særlige tilskud til kommuner med en stor stigning i ledigheden. Hertil kommer oplagt de særlige ordninger vedr. ø-kommuner eller kommuner beliggende på øer.

Også i de øvrige nordiske lande, ikke mindst Norge, spiller de geografiske afgrænsninger en rolle (Borge et al., 2025).

*Konklusionen* er på denne baggrund, at geografiske afgrænsninger i udligning er ét af redskaberne til at opnå en effektiv udligning med relevante nuancer, hvis der ikke er nærliggende alternative mål og kriterier, der kan benyttes. Den geografisk baserede udligning er dog ikke nødvendigvis langtidsholdbar.

#### **4.1.4 Nettosystem eller separate bruttoordninger**

Dilemmaet:

- De økonomiske vilkår, der ønskes udlignet, består af flere dimensioner, men primært indgår indtægtsgrundlag/skattegrundlag og udgiftsbehov. Umiddelbart kan det forekomme nærliggende og mest enkelt at udligne disse to grundlag hver for sig.
- I erkendelsen af, at det er nettoresultatet af skattegrundlaget og udgiftsbehovet, der i sidste ende er det udligningsrelevante mål, kan det omvendt være nærliggende, at sammenlægge de to mål for udligningsrelevante grundlag til en form for nettoudligning, hvilket kan ske via det, der kan kaldes den strukturelle balance. Herved kan også opnås forenkling.

I det system, der var gældende før 2021 og gennemført ved finansieringsreformen fra 2007, blev der netop udlignet via forskelle mellem kommunerne i den såkaldte strukturelle balance. Den strukturelle balance var fastsat som kommunens skatteindtægter, beregnet ved at anvende et landsgennemsnitligt beskatningsniveau på kommunens beskatningsgrundlag, fratrukket kommunens opgjorte udgiftsbehov. Den strukturelle balance utrykte således nettobalancen mellem kommunen med

dens udgiftsbehov, dvs. implicit med landsgennemsnitligt serviceniveau, og dens skatteindtægter med den landsgennemsnitlige skatteprocent. Kommuner med et underskud fik en vis andel heraf i udligningstilskud og vice versa for kommuner med overskud. Da bloktilskuddet ikke indgik i regnestykket, havde langt de fleste kommuner et underskud, som staten netop dækkede via bloktilskuddet, dvs. et element af statsfinansieret udligning, jf. foregående afsnit.

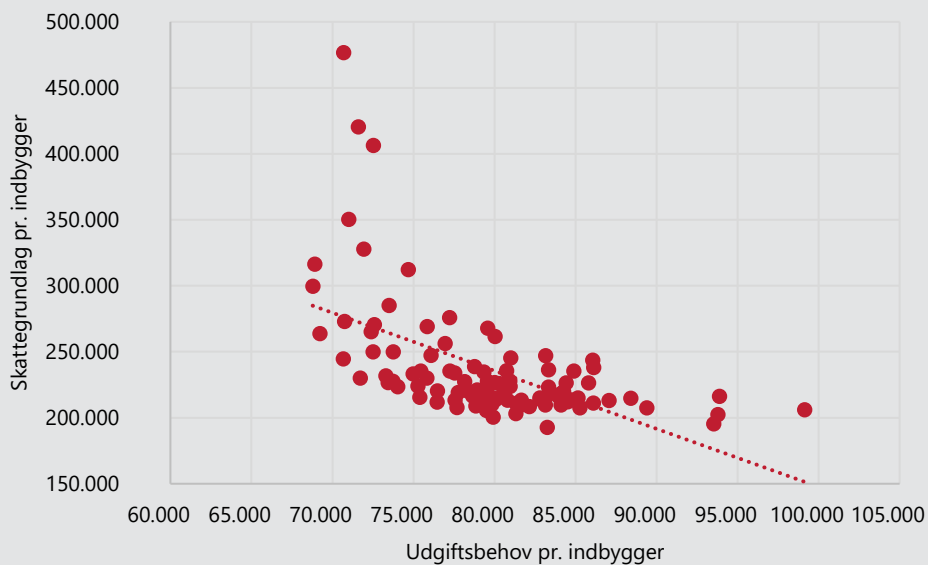
Nettoberegningen blev også anvendt i den dagældende særlige hovedstadsudligning og i det særlige udligningstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud (ofte benævnt 'Brørup-udligning'). I første del af Bilag 2 er denne version af den dagældende generelle del af udligningssystemet beskrevet matematisk.

Nettoberegningen giver især mening, hvis der ikke er en entydig sammenhæng mellem skattegrundlag og udgiftsbehov. At dette ikke er tilfældet, bekræftes af figur 4.1, hvor skattegrundlag og udgiftsbehov pr. indbygger er afsat som punkter i diagrammet for hver af de 98 kommuner. Der kan dog iagttages en vis negativ sammenhæng, dvs. en tendens til at kommuner med lavt beskatningsgrundlag har et højt udgiftsbehov, men der er også eksempler på det modsatte.

Eksempelvis har kommunen med det højeste skattegrundlag, Gentofte, også et af de laveste udgiftsbehov pr. indbygger. En kommune som Skanderborg har også et forholdsvis lavt udgiftsbehov, men ligger med et middelhøjt statsgaranteret skattegrundlag. Ikast-Brande Kommune har også et lavt udgiftsbehov, men ligger samtidig forholdsvis lavt med hensyn til skattegrundlaget pr. indbygger. Et lavt skattegrundlag pr. indbygger gælder også for Lolland Kommune, der til gengæld har det højeste udgiftsbehov pr. indbygger i landet. Endelig kan nævnes Ærø Kommune, som også har et lavt skattegrundlag, men ligger noget under middel på udgiftsbehovet. Alt i alt peger observationerne på, at der kan være en idé med at opgøre nettoudligningsbehovet, fordi der ikke er nogen tydelig sammenhæng mellem de to udligningsgrundlag.

Nettoudligningsprincippet kan også genfindes i international litteratur vedr. omfordeling og udligning (jf. oprindelig Buchanan (1950) og bl.a. også diskuteret i Boadway & Shah (2007, 59 ff.). Nettoudligningen har været behandlet i flere betænkninger (jf. Finansieringsudvalget, 1985, men primært Finansieringsudvalget, 2005, 140 ff.). Her er det bl.a. vist, at nettoudligning kan indrettes, så den giver samme resultater for den enkelte kommune som bruttoudligning, men altså med færre præsenterede udligningsbeløb.

Figur 4.1 Skattegrundlag og udgiftsbehov pr. indbygger 2025



Anm.: Lineær tendenslinje er indtegnet.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2024a).

Som en fordel ved nettoudligning kan fremhæves den præsenteringsmæssige forenkling, der kan ligge i, at der fokuseres på det, der i sidste ende må være essentielt for den enkelte kommunes udligningsbehov. Dette prioriterer et forenklingssyn, som kan være tiltrængt. Samtidig tvinger nettoudligning så at sige de samme udligningsniveauer igennem på indtægts- og udgiftssiden.

Sidstnævnte kan dog også opfattes som en ulempe, hvis der tværtimod er ønsker om forskelle i udligningsniveauerne, hvilket der således har været siden 2020-udligningsreformen og også længere tilbage i tiden fra systemets start.

Muligvis kan selve begrebet strukturel balance opfattes som kompliceret i nogle sammenhænge, hvor det kan forekomme enklest at udligne de to sider af udligningen hver for sig.

Endelig kan det være en ulempe at lade staten medfinansiere udligningen, hvis det resterende bloktilskud herved bliver forholdsvis beskedent eller ligefrem negativt. Dette er dog næppe en afgørende hindring for nettoudligningsprincippet.

Det kan *konkluderes*, at netto- og bruttoudligning kan vælges afhængigt af prioriteringer af præsentation og eventuelle ønsker om udligningsniveauer. Nettoudligning kan evt. levere en form for forenkling af systemet, som kan være efterspurgt.

#### 4.1.5 Generelt system versus særlige ordninger og særtilskud

Dilemmaet:

- Af hensyn til overskuelighed og transparens er det en fordel at have et enkelt generelt udligningssystem, som alene udligner forskelle i indtægts-/skattegrundlag og udgiftsbehov.
- Hvis mange nuancer og forskellige forskelle mellem kommuner skal afspejles i udligningen, kan det derimod være nærliggende at etablere nogle særlige tilskuds- og udligningsordninger ud over det generelle system.

I afsnit 2.3.3 er særskilt belyst udviklingen i de senere år vedr. henholdsvis den generelle og specielle del af tilskuds- og udligningssystemet. Det fremgår, at de specielle og særlige elementer er kommet til at fylde mere i systemet. Omvendt er det klart, at systemet i en meget lang periode har indeholdt begge typer af udligningsordninger, hvilket kan indikere, at det er en form for vilkår for et fungerende system, at den generelle del suppleres med særlige ordninger. Udtrykt på en anden måde kan der være en modstrid mellem retfærdighed og forenkling (Blom-Hansen & Mau Pedersen, 2020).

Ideelt set ville et system med udelukkende generelle ordninger være at foretrække i relation til overskuelighed, gennemsikuelighed og transparens, hvilket da også har været overskrift på betænkninger og politiske udspil (Finansieringsudvalget, 1993 samt Regeringen, 2020a). Baseret på udviklingen kan det dog observeres, at en markant gennemførelse af forenkling ikke har været mulig og i hvert fald ikke realiseret, idet antallet og omfanget af særordninger er øget (Mau Pedersen, 2024). En vækst i den kommunale opgavevaretagelse og den tidligere gradvise afskaffelse af langt de fleste refusionsordninger har på den anden side øget den kommunale økonomis kompleksitet og systemets opgave og dermed muligvis vanskeliggjort en reduktion i eller afskaffelse af særordninger.

*Konkluderende* kan fremhæves den tilsyneladende vanskelighed ved at realisere officielle ambitioner om forenkling og mest mulig vægt på det generelle system frem for de særlige ordninger. Trods komplikationer ved forenkling kan det dog ikke begrunde en opgivelse af forenklingsambitionerne.

## 4.2 Dilemmaer primært vedr. indtægtsudligningen

### 4.2.1 Samlet mål eller differentiering

Dilemmaet:

- Den mest enkle måde at udligne forskellige typer af kommunale skatteindtægter er formentlig at omregne alle forskellige skatte- eller indtægtsgrundlag til ét fælles, samlet grundlag, der herefter gøres til genstand for udligning.
- Alternativt kan de enkelte indtægts- og skattegrundlag udlignes hver for sig i særskilte ordninger evt. med hvert sit udligningsniveau.

I den gældende skattegrundlagsudligning sammenregnes udskrivningsgrundlaget for den kommunale personskat med de grundværdier i kommunen, som er basis for grundskyldpromillerne. Der gælder særlige forhold i disse år med overgang til et nyt vurderingssystem, jf. beskrivelsen i kapitel 2, men princippet er fortsat, at sammenregningen sker ved at omregne med den skattekraft, der gennemsnitligt udgøres af grundværdierne i forhold til udskrivningsgrundlaget.

I det gældende system er der dog flere skattegrundlag, der udlignes i særskilte ordninger og med separate, typisk lavere, udligningsniveauer end i det generelle system. Det gælder således udligningen af kommunernes andel af selskabsskatten og dækningsafgiften af offentlige ejendomme, som politisk har været særligt følsomme udligningsemner (jf. også Kjærgaard, 2016, 58). En form for udligning eller modregning i bloktilskuddet findes også for visse kommunale indtægter fra parkeringsafgifter og indtægter fra kommunalt vederlag ved afståelse af forsyningsvirksomhed vedr. el- og varmforsyning. Det bemærkes, at dækningsafgift af erhvervsjendomme og kommunal andel af dødsboskat ikke i det gældende system gøres til genstand for udligning. Det samme gælder oplagt indtægter fra brugerbetaling på forskellige områder.

Det kan *konkluderes*, at grundlaget for personlig kommunal indkomstskat og grundskat lægges sammen i det danske system, hvilket sikrer en form for ligebehandling af disse grundlag. De øvrige skattegrundlag, der udlignes, får ikke denne ligebehandling, hvilket formentlig må ses på baggrund af netop ønsker om en afvigende udligningsmæssig behandling, herunder udligningsniveau.

## 4.2.2 Egen eller gennemsnitlig skatteprocent og overudligningsproblematik

Dilemmaet:

- I kalkulationerne af udligning af forskelle i skattegrundlag pr. indbygger skal anvendes kommunens faktiske (egen) skatteprocent ved omregningen til skatteprovenu, hvis formålet om fuld sammenhæng mellem skat og service skal forfølges effektivt (se evt. Bilag 3 vedr. en forenklet matematisk fremstilling af dette resultat).
- Anvendelsen af kommunens faktiske skatteprocent indebærer i et mellemkommunalt system, at betalinger til nogle kommuner finansieret af betalinger fra andre kommuner ikke balancerer, hvilket evt. kan ses som uhensigtsmæssigt. Desuden kan det fremstå uheldigt – eller ligefrem stødende – at en kommune via reguleringer af skatteprocenten selv kan påvirke sine udligningsbetalinger.

I det danske udligningssystem er det valgt at basere skattegrundlagsudligningen på en gennemsnitlig skatteprocent – som ofte benævnt 'skattetryksfaktor'. Før 1996 anvendtes derimod den faktiske skatteprocent i den særlige hovedstadsudligning, men denne blev afskaffet (jf. om diskussionen Finansieringsudvalget, 1993, 268, 331 ff.).

Den generelle anvendelse af en gennemsnitlig frem for en faktisk skatteprocent har dog skabt en ny udfordring i form af det såkaldte overudligningsproblem. Hvis den bidragsydende kommune således har en særskilt lav skatteprocent, men betaler udligning med en højere, gennemsnitlig procent, er der risiko for, at udligningsbetalingen overstiger ekstraprovenuet for kommunen ved en indkomstfremgang. Dette skal overudligningsbestemmelsen være en form for værn imod (jf. beskrivelsen af denne ordning i afsnit 2.1.4). I 2020-udligningsreformen blev dækningsområdet for overudligningsbestemmelsen dog indskrænket, og der blev lagt begrænsninger på, hvor lav en skatteprocent der kunne anvendes i overudligningsberegningen.

*Konkluderende* må anvendelsen af en gennemsnitlig skatteprocent i udligningsberegningerne vurderes som veletableret, men der må være opmærksomhed på, at denne fremgangsmåde er baggrunden for en potentiel risiko for overudligning, medmindre denne risiko imødegås.

## 4.3 Dilemmaer primært vedr. udgiftsbehovsudligning

### 4.3.1 Flere metoder til opgørelse af udgiftsbehov

Dilemmaet:

- Opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov udgør en betydelig statistisk opgave, hvis løsning gerne gør brug af de seneste faglige landvindinger på området og datamæssige muligheder, herunder registerbaserede data.
- Der har dog over årene udviklet sig en vis metodik i den statistiske metode, som gør brug af traditionel regressionsanalyse på basis af kommunefordelte statistiske observationer og en sondring mellem demografiske og socioøkonomiske udgiftsbehov.

Der eksisterer således et dilemma mellem at forsøge at anvende metodemæssige og statistiske landvindinger mest muligt og gerne med så stort et informationsgrundlag som muligt – men på den anden side at sikre anvendelighed, stabilitet og gennemskuelighed i analyserne. Der ligger flere dilemmaer eller valgmuligheder heri, jf. senere under overskriften 'den første problemstilling'.

Uanset denne problemstilling må det selvsagt også forudsættes eller besluttes, at der i det hele taget ønskes anvendt en statistisk orienteret metode til afdækning af udgiftsbehovene, idet der kan være et ønske om en mere direkte, politisk fastsættelse af udgiftsbehovene. Dette behandles senere under overskriften 'den anden problemstilling'.

#### *a. Den første problemstilling vedr. statistiske forhold*

I denne problemstilling må der indledningsvist i fastlæggelsen af metode til at bestemme det kommunale udgiftsbehov vælges mellem det, der er kaldt henholdsvis udgiftsnormmetoden og adfærdsmetoden (Mau Pedersen, 2007, Finansieringsudvalget, 1998a; 2009a; 2009b; 2012, 338 ff.).

##### *a.1. Valg mellem udgiftsnormmetode og adfærdsmetode*

Udgiftsnormmetoden benævnes også i nogle sammenhænge produktionsfunktionsmetoden. Den kan præsenteres som en normativ tilgang til opgørelserne, idet der antages at eksistere en mest optimal måde at indrette det kommunale produktionsapparat på inden for et givent område ved en given teknologi.

I udgiftsnormmetoden er det således hensigten at opgøre udgiftsbehovet så at sige "fra bunden". Der skal således på grundlag af central information foretages en opgørelse af, hvad det koster at iværksætte en hensigtsmæssig kommunal opgaveløsning på et givent område med den fordeling af befolkning på alder og geografi, der findes i kommunen, og med anvendelse af den mest hensigtsmæssige produktionsmåde. På et institutionsbaseret område, fx folkeskolen, skal beregningen dels tage hensyn til, hvor mange og hvor store institutioner der ideelt set skal anvendes i kommunen ved et standardiseret serviceniveau, dels til organisering og bemanning af det hensigtsmæssige antal institutioner for at kunne tilbyde et serviceniveau på området. Med andre ord skal de forskellige elementer kendes, der indgår i produktionen, dvs. antallet af fx folkeskoler, deres beliggenhed og transportmuligheder for eleverne, klassestørrelser og lærernes antal og anciennitet.

En sådan beregning er ganske krævende og kompliceret at foretage og afhænger af tilgængelige lokale oplysninger, kendskab til tekniske sammenhænge, børnenes indlæringsmuligheder etc. Hvis det centrale niveau, staten, har mulighed for at regulere elementer i produktionsprocessen, fx klassestørrelse i skoleeksemplet, kan det medvirke i opgørelserne.

Når beregningen først er stillet op og indbygget i udligningen, vil der formentlig herfra fremkomme et stærkt signal til kommunalbestyrelsen om, hvordan opgaven på et givet udgiftsområde løses bedst muligt i overensstemmelse med den etablerede normløsning. Metoden kan således, som titlen også antyder, komme til at virke normerende for kommunernes drift af det enkelte serviceområde.

Udgiftsnormmetoden anvendes ikke i det danske udligningssystem. Så vidt vides er der heller ikke fra nabolandene mange eksempler på anvendelsen af normmetoden i udgiftsbehovsudligningen. I Sverige er forsøgt opstillet en form for skolemodel (Finansdepartementet, 1993), som dog næppe anvendes i dag. Det samme gælder det muligvis mest kendte eksempel fra Norden i form af den såkaldte Agder-model (opkaldt efter norsk lokalitet), som blev anvendt fra 1992, men herefter udsat for kritik (jf. fx om modellen Utvalg om Inntektssystemet, 1996; 2005, og for eksempel på model på sundhedsområdet, se Utvalg om Inntektssystemet, 2008). Agder-modellen var en normativ model for grundskolen i Norge, som for hver enkelt kommune beregnede en teoretisk skolestruktur i betragtning af elevernes transportafstand, klassestørrelse og skolestørrelse. Erfaringerne viste, at modellen i kommunerne ofte blev opfattet som en statslig vejledning i udformning af skoletilbuddet.

Ved fravalg af udgiftsnormmetoden er det den såkaldte adfærdsmetode – også benævnt udgiftsmetoden – som finder anvendelse. Her er det fremfor den centrale opgørelse af omkostninger til drift af området kommunernes egne faktiske udgifter ved driften, der er udgangspunktet for opstillingen af udgiftsbehov.

Nærmere beskrevet er det hensigten i denne metode ud fra kommunernes realiserede drift og faktiske udgifter at identificere et mønster, som udgiftsbehovet kan baseres på.<sup>13</sup> Det lægges til grund, at udgifterne for kommunerne under ét svarer til det samlede kommunale udgiftsbehov. I denne tilgang forsøges variationen i de kommunale udgifter forklaret ved en række udgiftsbehovskriterier, som skal anvendes i selve udgiftsbehovsopgørelsen. Det erkendes dog, at der ikke vil kunne opnås en fuldstændig forklaring gennem disse kriterier, da de faktiske udgifter også er påvirket af andre forhold, herunder forhold som forskelle i præferencer, forskelle i effektivitet og forskelle i hidtidige serviceniveauer. Trods udgangspunktet i den kommunale adfærd er det selvsagt ikke målet at sætte lighedstegn mellem de realiserede udgifter og udgiftsbehovet, men at benytte de faktiske udgifter til at afsløre eller udsøndre udgiftsbehovet via kriterierne.

Det er gennemgået i Finansieringsudvalget (2012, 338 ff.), at kommunernes realiserede udgifter kan opfattes som samlet bestemt dels af en efterspørgselsdel svarende til det udgiftspres, der henføres til kommunens borgere og potentielle modtagere af kommunale ydelser, dels af en udbudsdel, hvor kommunens tilvejebringelse af ydelser med en vis kvalitet og tilgængelighed fastlægger vilkårene for afsætningen af ydelserne. En sådan strukturel opstilling af den statistiske undersøgelse skrives dog sammen til en reduceret form, hvor de relevante udgifter pr. indbygger – den afhængige variabel – søges forklaret ved en række forklarende variable – de uafhængige, eksogene variable.

#### *a.2. Statistiske valg i adfærdsmetoden*

Ved gennemførelsen af de statistiske analyser skal der tages stilling til forskellige forhold, som dog næppe kan karakteriseres som egentlige dilemmaer, men alligevel kan give anledning til forskellige afvejninger.

For det første skal det vurderes, hvilke kriterier eller nøgletal der kan inddrages som forklarende variable. Her anvendes såkaldte objektive kriterier, jf. senere særskilt afsnit 4.3.2.

For det andet skal der vurderes, hvilken statistisk metode der bør anvendes. Dette har i de fleste sammenhænge været en traditionel OLS-metode, evt. suppleret med afprøvning af paneldatametoder, hvis såkaldte fixed effects kan tænkes at optræde, eller evt. logistisk regression, hvor undersøgelsen er individbaseret.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Der er tale om tværsnitsanalyser baseret på alle kommuner, oprindeligt benævnt 'økologiske analyser' (Finansieringsudvalget, 1998a, 93).

<sup>14</sup> Se evt. professor Anders Milhøjs undersøgelse om metoden mv. gengivet i betænkning 1361 (Finansieringsudvalget (1998a)).

For det tredje er det netop spørgsmålet, om undersøgelsen skal baseres på det samlede antal af kommunale enheder, mindre enheder eller individer.

I langt de fleste af undersøgelserne på det kommunale område til brug for udgiftsbehovsanalyse er anvendt de 98 kommunale enheder – eller før strukturreformen godt 270 enheder svarende til de daværende kommuner. Dette er et forståeligt valg, i betragtning af at udgiftsbehovsopgørelsen i sidste ende nødvendigvis må opgøres på de 98 kommuner. Et godt statistisk resultat med en høj forklaringsgrad baseret på fx individer kan ikke altid meningsfuldt omsættes til den kommunale fordeling. Eksempelvis fandt en undersøgelse i 1992 (Sundhedsministeriet, 1992, 189) en statistisk signifikant sammenhæng mellem indlæggeshyppighed og personlig formue, men da formuen er betydelig påvirket af personens ejer/lejer-status vedr. bolig og dermed er forbundet med betydelige regionale skævheder, er formuen næppe velegnet som fordelingskriterium i en kommunal udgiftsbehovsopgørelse.

Selvom det således vælges at basere de endelige udgiftsbehovsanalyser på kommunen som statistisk enhed, kan individbaserede analyser givetvis være inspiration eller informationsinstrument til at påpege mulige udgiftsbehovskriterier, der efterfølgende kan anvendes på det kommunale grundlag. Sådanne undersøgelser er gennemført i flere tilfælde (fx Finansieringsudvalget, 2009a, COWI, 2010 og Andersen & Arendt, 2018). En mulighed kan evt. også være at anvende statistiske enheder, som er mindre end kommunen, jf. et norsk studium på sundhedsområdet baseret på en statistisk enhed mindre end regionen og kommunen (jf. Jacobsen et al., 2016, med henvisning til Utvalg om inntektssystemet, 2008).

Endelig skal der for det fjerde tages stilling til mere sædvanlige statistiske komplikationer i regressionsanalyserne, som evt. kan skævvride resultaterne, herunder hensyntagen til kommunernes ressourcer, politiske variable og egentlige såkaldte outliers med anvendelse af dummy-variable (jf. Finansieringsudvalget, 2012).

### *a.3. Normaludgiftsmetode eller kriteriemetode?*

Med resultatet af de statistiske analyser, som sædvanligvis er gennemført for de enkelte udgiftsområder, skal det besluttes, hvorledes disse skal "oversættes" til udgiftsbehov. Her skelnes der mellem normaludgiftsmetoden (også benævnt regressionsmetoden i nogle sammenhænge) og kriteriemetoden. Sidstnævnte metode har været den anvendte i den faktiske tilrettelæggelse af udligningen af udgiftsbehov, siden metoderne blev afprøvet i 1970'erne og er beskrevet i flere rapporter. Det gælder således bl.a. Arbejdsgruppe vedr. udligningsordninger (Indenrigsministeriet, 1978) samt Heide-Jørgensen (1998a, 58 ff.) om fordele og ulemper ved de to metoder.

I normaludgiftsmetoden lægges de statistiske resultater direkte til grund for udgiftsbehovsopgørelserne, dvs. herunder anerkendes den vægt, hvormed de enkelte

forklarende variable bidrager til at forklare udgiftsbehovet. Alle relevante kriterier, såvel de demografiske som de socioøkonomiske, indgår i opgørelserne for de enkelte områder. Denne tilgang er som nævnt ikke valgt i Danmark og tænkeligt heller ikke i andre lande, der anvender en statistisk tilgang til udgiftsbehovsopgørelserne. Ulemperne ved metoden er bl.a., at der principielt skal estimeres en ny modelversion hyppigt, fx hvert år, hvor ustabilitet i parameterverdierne tænkeligt kan vise sig at være vanskelige at forklare kommunerne.

I stedet vælges den såkaldte kriteriemetode, som i kriterieidentifikationen også har en statistisk baggrund, men i kriterieanvendelsen har en mere pragmatisk tilgang (De Økonomiske Råd, 2002, 153). I denne metodiske tilgang udføres der således også statistiske regressionsundersøgelser for de enkelte udgiftsområder. Hvor regressionsresultaterne kunne lægges direkte til grund for udgiftsbehovsopgørelserne i normaludgiftsmetoden, benyttes disse undersøgelser i kriteriemetoden primært til at identificere de udgiftsbehovskriterier, som viser sig som brugbare parametre for en udgiftsbehovsopgørelse. Der sondres her mellem det aldersbetingede udgiftsbehov og det socioøkonomiske udgiftsbehov, som opgøres i hver sin "blok", hvorimod der ikke estimeres udgiftsbehov for de enkelte udgiftsområder. Vægten til de enkelte udgiftsbehovskriterier knyttes ikke umiddelbart op på de statistiske test, men kan indgå som del af informationsgrundlaget i vurderingen af disse vægte.

OLS-analyserne og estimeringen af kriterier "område for område" har nogle begrænsninger. Således kan udgifterne på det enkelte delområde være påvirket af udgiftspresset på de øvrige områder. Derfor kan der være behov for at udbygge analysen på delområderne i en såkaldt SUR-model (Seemingly-Unrelated Model), hvor delmodellernes fejllad antages at være korreleret (Finansieringsudvalget, 2012, 345).

Som beskrevet i kapitel 2 fremtræder vægtene til alderskriterierne som enhedsbeløb tilknyttet de enkelte aldersgrupper. Derimod er vægtene til de socioøkonomiske kriterier angivet direkte i udligningsloven og anvendes ved opgørelsen af det såkaldte socioøkonomiske indeks. I fastsættelsen af disse vægte vil resultaterne af de statistiske undersøgelser typisk indgå som faglig baggrund (jf. Finansieringsudvalget, 2012, 35).

Det bemærkes, at vægtningen af de socioøkonomiske kriterier og demografiske kriterier på henholdsvis 30 % og 70 % også er bestemt i lovgivningen. Selvom de to områder i princippet skal dække hvert sit sæt af forklarende faktorer, vil der dog i realiteten være et vist overlap. Nogle af de socioøkonomiske kriterier, eksempelvis antal enlige over 65 år, vil også indeholde et demografisk element, mens visse demografiske enhedsbeløb også vil være påvirket af det, der kan kaldes sociale udgifter.

#### *b. Den anden problemstilling vedr. statistisk og politisk fastlæggelse*

Vedrørende den *anden problemstilling* er der mulighed for frem for en statistisk tilgang at vælge en mere direkte politisk fastsættelse af udgiftsbehovene. Det er dette, der må bedømmes at være valgt i indretningen af de to gældende særlige tilskudsordninger vedr. udsatte ø- og yderkommuner og udsatte hovedstadskommuner. Disse ordninger er præsenteret som en form for formelmæssig fastsættelse af tilskud til de enkelte kommuner baseret på et antal kriterier, men tilskudsbeløbenes beregning herfra er ikke dokumenteret. Fremgangsmåden er tidligere beskrevet i kapitel 2, afsnit 2.2.1 og 2.2.2, herunder valget af at fastlåse tilskuddene i udgangsåret, bortset fra befolkningsmæssige forskydninger. Som tidligere nævnt er der i denne metode mulighed for, at strategiske hensyn kan komme til at spille en rolle i udgiftsbehovsfastsættelsen (Etzerodt & Mau Pedersen, 2024). Endvidere er metoden i sagens natur mindre transparent set fra en kommunal vinkel end de statistiske metoder, som dog også indebærer visse valg, der ikke nødvendigvis kan begrundes fuldt ud statistisk.

*Konkluderende* kan det observeres, at der – hvis der vælges en statistisk underbygning af udgiftsbehovsopgørelsen – er adskillige potentielle valg at foretage i metodevalget og i anvendelsen af metodernes resultater i fastlæggelsen af kommunernes udgiftsbehov. I en lang erfaringsperiode er der dog indhøstet erfaringer og truffet sådanne valg, som fremtidige analyser kan iagttage. Flere metoder kan ofte kombineres. Vigtige hensyn i den forbindelse er den kommunale inddeling, stabilitet i resultater og forståelsen af fremgangsmåden i kommunerne. Hvis der ikke vælges en statistisk underbygget metode, vil en omkostning herved umiddelbart være en mindre transparens i fordelingen af tilskud, om end den statistisk underbyggede metode også kan forekomme mindre gennemskuelig i praksis.

### **4.3.2 Hvor stramme krav stilles der til objektive udgiftsbehovskriterier?**

Dilemmaet:

- Der opstilles sædvanligvis nogle krav til de kriterier, der skal fungere som udgiftsbehovskriterier i udligningssystemet, så disse traditionelt kan benævnes objektive kriterier.
- Jo stærkere krav der stilles, jo færre kriterier/nøgletal kan anvendes, hvilket potentielt begrænser præcisionen i udgiftsbehovsudligningen.

Helt fra begyndelsen af aktiviteterne med at opgøre kommunale udgiftsbehov har der været stillet krav til de kriterier, der kunne indgå,<sup>15</sup> jf. også udenlandske erfaringer (fx Choudhry & Perrin, 2007 og OECD, 2021, 7).

Strengt taget er kravene i dansk sammenhæng alene artikuleret i forhold til de socioøkonomiske kriterier og sjældent omtalt vedr. de demografiske kriterier, muligvis fordi det er fundet ret oplagt, at alderskriterierne allerede opfylder dem, uden at nærmere overvejelser er nødvendige. For de socioøkonomiske kriterier, herunder også såkaldte strukturelle kriterier, er kravene derimod omtalt og vurderet, forinden de evt. er gjort til genstand for regressionsanalyser som omtalt i foregående afsnit.

Kravene er blevet udbygget efterhånden, jf. flere betænkninger og rapporter, men har i en lang årrække bestået i følgende 3-4 krav (jf. senest Finansieringsudvalget, 2012, 114 f.) til de enkelte kriterier:

- 1) Kriteriet skal være baseret på en *årsagssammenhæng*, dvs. at der foreligger en "god teori" for, hvorfor størrelsen af dette kriterium skulle have sammenhæng til de kommunale udgiftsbehov. Hensigten er formentlig at undgå kriterier, der alene har haft en god statistisk forklaringsevne, men ikke baserer sig på en nærmere faglig sammenhæng til udgiftssiden, og hvor sammenhængen derfor kan risikere at forsvinde.
- 2) Kriteriet skal være *upåvirkeligt*, dvs. at det ikke kan påvirkes af kommunernes egen adfærd og administration. Herved undgås muligt tab af troværdighed for systemet, ved at kommunerne i modsat fald kan "tage sig selv til rette". Samtidig undgås en mulig ikke-tilsigtet påvirkning af kommunernes adfærd.
- 3) Kriteriet skal være *gennemsigtigt*, dvs. at det er muligt for kommunen og omverdenen at efterregne opgørelserne og i det hele taget at kunne vurdere holdbarheden. Kravet omtales også som krav om 'konstaterbarhed'.

Endvidere suppleres evt. med et fjerde krav:

- 4) Kriteriet varierer *proportionalt* med udgiftsbehovet. Ønsket herom er en konsekvens af, at der benyttes den såkaldte kriteriemetode i udgiftsbehovsopgørelsen, jf. forklaringen herpå i foregående afsnit.

Endelig kan det også være hensigtsmæssigt at påse andre egenskaber ved udgiftsbehovskriterierne, herunder at de ikke er stigmatiserende for modtagerkommune, er kønspolitisk neutrale mv.

---

<sup>15</sup> Objektive kriterier med en lidt anden sprogbrug er analyseret i Etzerodt og Mau Pedersen (2024).

Det er jævnlige blevet påpeget, at de ovennævnte krav er ideelle krav og ikke altid kan opfyldes fuldt ud. Særligt påpeges det, at en absolut grad af upåvirkelighed kan være næsten umulig at opnå, i hvert fald på længere sigt. Det samme gælder kravet om gennemskuelighed, idet bestræbelserne på at "ramme" den enkelte kommunes udgiftsbehov kan foranledige, at forholdsvis sofistikerede kriterier kommer i anvendelse.

Det kan konstateres, at kravet om upåvirkelighed i den seneste reform i vidt omfang håndteres ved at fastlåse værdien af kriterierne (evt. korrigeret for indbyggertalsfordeling) i udligningsberegningen.

Det kan *konkluderes*, at kravene til objektive kriterier har vist sig levedygtige i en lang årrække, hvilket formodentlig kan tolkes som et udtryk for deres relevans. En vis pragmatisk holdning må dog kunne anlægges, hvor det i modsat fald kan blive vanskeligt at generere et tilstrækkeligt træfsikkert mål for udgiftsbehovene i de enkelte kommuner.

### 4.3.3 Dynamiske elementer og afvandrings- og vækstkommuner

Dilemmaet:

- Tilskuds- og udligningssystemet genberegnes hvert år, hvorved der, fraset mulig fastlåsning af dele af systemet, sikres en løbende ajourføring til de faktiske forhold, og behovet for andre dynamiske elementer i systemet mindskes.
- I betragtning af forsinkelser i opgørelserne og særligt hastige ændringer kan der dog alligevel være behov for særskilt stillingtagen til anvendelse af dynamiske elementer.

Genberegningen af tilskuds- udligningssystemet er lagt i faste rammer i udligningsloven, som foreskriver en årlig opdatering og udmeldelse af tilskuds- og udligningsbeløb senest 1. juli forud for budgetåret.

Det har dog i det gældende system i varierende grad – og med tre metoder – vist sig nødvendigt at tage særskilt hensyn til den tidsmæssige udvikling eller dynamik.

Den første metode går ud på at foretage efterreguleringer af de tilskud, der er udmeldt i første omgang, dvs. korrigere for, at grundlaget for de først udmeldte beløb har ændret sig. Dette var i 1990'erne (jf. bl.a. Finansieringsudvalget, 1993) en almindelig form for efterfølgende korrektion på såvel skattesiden som udgiftsbehovssiden. Af hensyn til forenkling blev efterreguleringer afskaffet på udgiftsbehovssiden, men bibeholdt på skattesiden for de kommuner, der har valgt såkaldt selvbudget-

tering, og som derfor får efterreguleret såvel skatteprovenu som udligning i tilfælde af forskelle mellem de endeligt opgjorte og de selvbudgetterede skatter.

Tilsvarende er der efterreguleringer i bloktilskuddet vedr. den såkaldte budgetgaranti, som opgøres med både en foreløbig opgørelse, en efterregulering og et permanent beløb.

Efterreguleringer komplicerer forståelsen af systemet, men må ses som konsekvens af, at nogle beløb er foreløbigt opgjort.

Den anden metode til håndtering af dynamiske elementer består i at indbygge mekanismer i systemet, som eksplicit tager højde for bevægelser i behov og hastigheden af disse. Fra systemets start har spørgsmålet om de særlige forhold i vækstkommuner således været overvejet, og der har eksisteret en særlig tilskudsordning til vækstkommuner i hovedstadsområdet (Indenrigsministeriet, 1978, 36 f.). Ordningen er nu afskaffet, om end særtilskud til hovedstadskommuner indtil 2020-reformen i nogen grad tilgodeså de samme kommuner.

Som pendant til vækstkommuner er der også foretaget analyser af de særlige udgiftsbehovsforhold for afvandringkommuner – eller kommuner med fald i folketallet. Her har synsvinklen været, at selve det dynamiske – negative – forløb kunne begrunde økonomisk vanskelige tilpasningsprocesser og dermed øgede enhedsudgifter. Et kriterium for fald i folketal blev indført i systemet fra 2007 (Finansieringsudvalget, 2005; 2009a) og er siden revideret flere gange. På grund af skift i befolkningsudviklingen har det været hensigten at undgå store ændringer fra år til år og samtidig at begrænse, hvor stort et beløb der så at sige er tilknyttet fald i folketallet for en enkelt borger.

Kriterier for vækst- og afvandringkommuner kendes også i de andre nordiske lande (Mau Pedersen og Finansieringsudvalget, 2018, 49).

Også i udgiftsbehovsopgørelsen vedr. kriteriet for ikke-beskæftigede er der indbygget en vis form for dynamik i form af en mulig forsinkelseeffekt. Dette sker derved, at kriterieværdien for det aktuelle år sammenlignes med værdien tre år før, hvor sidstnævnte anvendes i opgørelsen, hvis kriteriet har en højere værdi. Hensigten hermed har været at give kommuner med vækst i beskæftigelsen mulighed for i nogle år at undgå et tilsvarende fald i udgiftsbehovsudligningen herfra (den såkaldte Nakskov-problematik (Mau Pedersen, 2007, 155)).

Udvikling i ledighed og beskæftigelse repræsenterer potentielt en størrelse for den kommunale økonomi, hvor ændringer kan have særlig betydning. Af sandsynligvis samme årsag er der etableret en særlig tilskudsordning for kommuner med en særlig stigning i bruttoledigheden i forhold til andre kommuner i landsdelen (lovens § 23 b).

Endelig skal nævnes en tredje metode, som tager højde for et dynamisk element. Det består i eventuelle overgangsordninger fra en version af systemet til en anden. Der er almindelig praksis for at anvende sådanne overgangsordninger, som typisk aftrappes over nogle år.

Det kan *konkluderes*, at hensyn til dynamiske elementer i den kommunale økonomi minimeres af hensyn til systemets overskuelighed, men dog indgår i visse sammenhænge, herunder i tilfælde, hvor der er udmeldt foreløbige tilskud, der må efterreguleres.

#### **4.3.4 Særtilskud til vanskeligt stillede kommuner**

Med sammenhæng til drøftelsen af et generelt system med større eller mindre indslag af særlige ordninger kan også fremhæves spørgsmålet om særtilskud til vanskeligt stillede kommuner.

Dilemmaet:

- Et tilskuds- og udligningssystem, der er regelbaseret med faste terminer for udmelding af tilskud, kan være i god overensstemmelse med ønsker om et system, der ikke umiddelbart intervenserer med kommunale beslutninger.
- I det omfang det regelbaserede system ikke fuldt ud kan opfylde formålet om tilstrækkelig udligning for alle kommuner, kan det forekomme nødvendigt at etablere særtilskudsordninger, som evt. kan søges af vanskeligt stillede kommuner og fordeles efter ministerens skøn.

I det gældende system er der etableret flere ordninger for vanskeligt stillede kommuner, herunder særtilskud ydet af ministeriet efter kommunal ansøgning og ministerens skøn. Særtilskudsordningen er særskilt analyseret i afsnit 2.3.5 ovenfor. Ordningen er målrettet kommuner med aktuelle og vedvarende økonomiske udfordringer og kan formentlig primært ses som en form for korrektion i forhold til udligningen af udgiftsbehov. Tilskuddene ydes principielt efter skøn og altså med fravær af krav til regelbaserede fordelingsmekanismer og anvendelse af objektive kriterier.

Særtilskudsordningen giver således de enkelte kommuner en mulighed for at fremkomme med informationer om kommunens økonomi og vilkår, som evt. ikke er afspejlet i det regelbaserede system. Til gengæld kan kommunen ikke forvente at få

svar på ansøgning samtidig med tilskudsudmeldingen pr. 1. juli, men først i slutningen af august måned.<sup>16</sup>

Med den stigende betydning af særtilskudsordningen, jf. tidligere afsnit og oversigt over udviklingen fra 2013 til 2025, bliver det af potentielt stor betydning, om en kommune netop kommer med i kredsen af tilskudsmodtagere eller ej. De største tilskudsmodtagere har en såkaldt udviklingsplan med ministeriet.

Særtilskudsordningerne er senest kort analyseret i Mau Pedersen (2024, 36 ff.), hvor der peges på en modstrid mellem den skønsmæssige tildeling af tilskud og et hensyn til transparens og objektive faktorer. Det påpeges endvidere, at centrale skøn ligesom øremærkede tilskud i et vist omfang forudsætter et centralt indblik i og en central overvågning af ansøgningskommunernes forhold, hvilket ikke stemmer godt overens med decentraliseringsmodellen. Desuden kan involvering i de enkelte kommuners forhold i tilskudsudmålingen i visse tilfælde give enkeltkommuner indtryk af, at de økonomiske vilkår til en vis grad kan forhandles frem for at være givne. Det er det fænomen, der i litteraturen er benævnt at bevæge sig fra 'hard budget constraints' til såkaldte 'soft budget constraints' (Rodden, 2003). Det kan i sidste instans ekstraordinært medføre, at staten overtager en form for finansielt ansvar for nødstedte kommuner, hvilket betegnes 'bail-out'. Særtilskud og forsøg på at begrænse disse kendes også i nabolandene (fx i Norge om 'skjønntilskudd' i Utvalg om inntektssystemet, 2005, 84). Det er alt i alt risikoen for, at staten utilsigtet bliver involveret i de lokale budgetudfordringer og samtidig har vanskeligt ved at gennemskue årsagerne hertil, som peger i retning af at minimere de skønsmæssige tilskud og håndtere udligningsopgaven via regelbaserede tilskud (Vigneault, 2007; Rodden, 2001).

*Konkluderende* bemærkes, at særtilskudsordningen oplagt er et korrektiv på det regelbaserede system og sandsynligvis ikke, heller ikke på længere sigt, helt kan undværes. Med tanke på mulige negative aspekter af ordningen og bestræbelserne på at opbygge det bedst mulige generelle system kan det dog være et formål at minimere særtilskudspuljen mest muligt, herunder udnytte den mulige systematik, der muligvis allerede er i tildelingen af særtilskud, som for langt hovedparten tildeles de samme kommuner fra år til år.

---

<sup>16</sup> I økonomiaftalen for 2026 (Regeringen & KL, 2025, 4) er det aftalt, at ansøgningen til puljen alene skal foregå skriftligt, hvilket må antages at begrænse informationsmængden og gøre sagsbehandlingen hurtigere. Ansøgningspuljen i 2026 er uændret 800 mio. kr. (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2025).

## 4.4 Øvrige dilemmaer

### 4.4.1 Stabilitet eller aktualitet

Som parallel til tidligere afsnit om dynamik kan nævnes et andet dilemma med vægt på stabilitet.

Dilemmaet:

- I overensstemmelse med udligningssystemets formål er det vigtigt, at udligningen er aktuel og så vidt muligt modsvarer de samtidige forhold i kommunerne og hermed også afspejler ændringer fra år til år.
- Kommunerne har af hensyn til forudsigelighed i budgetlægningen en interesse i, at beløbene fra tilskud og udligning ikke ændres meget fra år til år.

I det gældende system er der taget betydeligt hensyn til stabiliteten i tilskudsbeløbene. Det sker i hvert fald i den forstand, at en række tilskud er fastlåste, jf. separat analyse i afsnit 2.3.4 ovenfor.

Ultimativt er det i sagens natur lettest for de budgetterende kommuner, hvis der ikke sker ændringer i udligningsbeløbene fra år til år.

Omvendt er det ikke i god overensstemmelse med formålet med systemet, hvis fastlåsning bliver meget udbredt (jf. også Blom-Hansen & Mau Pedersen, 2020). Det kan skade systemets legitimitet og troværdighed. Samtidig kan der over tid blive opbygget et behov for større ændringer i udligningsopgørelsen for at sikre systemets funktion.

Hvor stort problemet med ændringer i tilskud fra år til år opleves, må antagelig også være afhængigt af, hvor gode mulighederne er for at få en nogenlunde retvisende fremskrivning af udligningsbeløbene. KL tilbyder her beregninger på en udligningsmodel, men med forbehold for en række usikkerhedspunkter.

*Konkluderende* kan det iagttages, at hensynet til at undgå store ændringer i de årlige udligningsbeløb for de enkelte kommuner i praksis er tilgodeset via fastlåsning af en række tilskud i flere år. Dette indebærer dog en risiko for mindskelse af systemets legitimitet på længere sigt, ligesom det kan skabe behov for senere, større ændringer.

#### 4.4.2 Intensitet i udligningen: udligningsniveauet i den generelle udligning

Dilemmaet:

- Når de relevante kommunale forskelle i vilkår er afdækket er det nærliggende at udligne disse fuldt ud og herved opfylde formålet med systemet bedst muligt. Dette peger i retning af et udligningsniveau på 100 %.
- Et meget højt udligningsniveau giver alt andet lige risiko for en form for overudligning og evt. uønskede incitamentsmæssige virkninger, hvilket kan tilsige et noget lavere udligningsniveau end 100 %.

Udligningsniveauet bliver traditionelt betragtet som en parameter, der fastlægges politisk (nævnt i De Økonomiske Råd, 2002, 257). Dette slås også fast i det seneste større lovforslag vedr. udligningssystemet (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2020, 19), hvor det angives: "*Fastlæggelsen af udligningsniveauet er grundlæggende en politisk beslutning, ...*", men hvor det vel at mærke tilføjes: "*... hvor flere hensyn afvejes, herunder bl.a., at udligningssystemet skal sikre kommunerne nogenlunde ensartet økonomisk udgangspunkt for opgavevaretagelsen, samt at kommunerne skal have økonomiske incitament til en effektiv opgaveløsning og til at understøtte økonomisk vækst og beskæftigelse*".

I lovforslagets bemærkninger afspejles således det angivne dilemma om på den ene side at opnå en effektiv udligning og på den anden side at undgå utilsigtede incitament, som kan påvirke effektivitet og vækstunderstøttelse negativt.

De gældende udligningsniveauer er omtalt i kapitel 2 med en sammenligning før og efter 2020-udligningsreformen i tabel 2.2. I tabel 4.1 er udligningsniveauerne tilbage fra 1984 til 2025 angivet.

Tabel 4.1 Udligningsniveauer 1984-2025, udvalgte år, procent

	1984	1988	1994	1996	2007	2018	2025
<b>Landsudligning</b>							
* skattegrundlag	50	52	59	45	58	61	951
* udgiftsbehov	30	35	35	45	58	61	952
<b>Hovedstadsudligning</b>							
* skattegrundlag	30	30	30	40	27	27	.
* udgiftsbehov	30	25	25	40	27	27	.
<b>Brørup-udligning<sup>4</sup></b>							
* skattegrundlag	40	40	40	40	32	32	.
* udgiftsbehov	.	.	.	.	32	32	.
<b>Overudligningsloft</b>	90	90	90	90	92	93	933

Anm.: I 2007 og 2018 udlignes netto på den strukturelle balance, hvorved udligningsniveauerne for skattegrundlag og udgiftsbehov systemmæssigt er ens.

Note: <sup>1</sup> Angiver det maksimale udligningsniveau jf. tabel 2.2, <sup>2</sup> Angiver det maksimale udligningsniveau jf. tabel 2.2, <sup>3</sup> Gælder kun for kommuner med særligt højt beskatningsgrundlag pr. indbygger.

<sup>4</sup> Udligningen kan også benævnes tilskudsordning til kommuner med svagt beskatningsgrundlag eller – fra 2007 – tilskudsordning til kommuner med højt strukturelt underskud.

Kilde: Lotz (1987), Mau Pedersen (1995), Etzerodt & Mau Pedersen (2018) og Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2024a).

En række forhold kan observeres fra tabellen. Overordnet set bemærkes en stigning i udligningsniveauerne, som også indikeres af en mindre forhøjelse af overudligningsloftet. Begrundelsen for overudligningsloftet var oprindeligt hensynet til at sikre kommunerne et tilstrækkeligt incitament til at gennemføre en effektiv skatteligning, men fra 1996 og fremover, hvor udligningen først blev baseret på de selv-angivne indkomster og skatteligningen senere flyttede til staten, må overudligningsloftet mere ses som et generelt loft på udligningsniveauet under hensyn til incitamentet (De Økonomiske Råd, 2002, 159).

For at bedømme størrelsen af de maksimale udligningsniveauer før 2020-reformen sammenlægges udligningsniveauerne for landsudligning med henholdsvis hovedstadsudligning og Brørup-udligning afhængigt af beliggenheden af den betragtede kommune. For hovedstadskommuner er det maksimale udligningsniveau for skattegrundlagsudligningen således øget fra 80 % i 1984, til 88 % i 2018 og 90 % i 2025. For udgiftsbehovsudligningen er forøgelsen fra 60 % i 1984 til 88 % i 2018 og 95 % i 2025. For "Brørup-kommuner" er forøgelsen fra 90 % i 1984 til 95 % i 2025 for beskatningsgrundlag. Den kraftige vækst i udligningsniveauet i landsudligningen i 2025 sammenlignet med 2018 skyldes bortfaldet af de to øvrige nævnte udligningsordninger.

Ved afskaffelsen af den regionale løn- og priskorrektion i udgiftsbehovsopgørelsen i 1996 blev udligningsniveauet i landsudligningen af skattegrundlag reduceret med 5 procentpoint (Finansieringsudvalget, 2004, bd. 2, 406).

Selvom udligningsniveauerne beregnes på forskellige systemer, kan et højere udligningsniveau skyldes en generel politisk ambition om øget udligning, men kan dog også have forbindelse til karakteren af de opgaver, kommunerne løser, og de nationale målsætninger for disse. Således øgedes udligningsniveauet, især på udgiftsbehovssiden, ved strukturreformen i 2007, hvilket muligvis kan ses i sammenhæng med, at kommunerne overtog en del amtskommunale opgaver, hvor udligningsniveauet generelt havde været højere end i daværende kommuner (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2006). Det øgede udligningsniveau i 2018 kan tilsvarende ses i sammenhæng med omlægningen af refusionsordninger med effekt fra 2016, som blev benævnt en 'initial tilpasning', inden en større omlægning blev gennemført i 2020 (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2015).

For udligningsniveauet på udgiftsbehovssiden kan usikkerhed om målingen af udgiftsbehovet evt. have været baggrund for, at udligningsniveauerne her i en lang år-række helt frem til strukturreformen var lavere end for skattegrundlagsudligningen (Mau Pedersen, 2007, 69). Til gengæld kan det ved sammenligning med de andre nordiske lande konstateres, at Danmark på udgiftsbehovssiden her har ligget noget lavere end de andre nordiske lande, hvor udligningsniveauer på 100 % forekommer (Borge et al., 2025).

På skattegrundlagssiden er det – ud over oprindelige hensyn til skatteligningen – tænkeligt især bekymring for negativ indflydelse på kommunernes interesse i vækst i indkomstgrundlaget, der har indgået i overvejelserne om fastlæggelse af udligningsniveauet og overudligningsmekanismen. Ovennævnte passage fra lovforslaget fra 2020 kan nærliggende tolkes i denne retning og er også nævnt af KL, som i en (sjældent set) henvendelse til regeringen om hensyn i arbejdet forud for et nyt udligningssystem (KL, 2025a) som argument for ikke at udligne 100 % angiver, at *"Det er vigtigt at fastholde kommunernes incitament til at skabe en positiv udvikling i egen kommune ..."*.

En direkte sammenhæng mellem vækst i indkomstgrundlaget og udligningsniveauet blev i øvrigt etableret med finansieringsreformen fra 2007. Her blev der vedtaget en mekanisme, som indebar, at hvis en vækst i beskatningsgrundlaget pr. indbygger i hovedstadsområdet i en periode oversteg væksten i det øvrige land, skulle udligningsniveauet gradvist forhøjes. Mekanismen blev dog ophævet ved justeringen af udligningssystemet i 2012, hvor det i øvrigt havde vist sig, at væksten i hovedstadsområdet pr. indbygger faktisk havde været noget lavere end i det øvrige land i den relevante periode (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2012).

Empirisk er incitamentsvirkningerne på skattegrundlaget kun meget sparsomt belyst, hvilket utvivlsomt bl.a. skyldes, at spørgsmålet metodisk er meget vanskeligt at behandle (en forholdsvis grundig analyse findes hos Söderström, 1994, og er bl.a. drøftet i De Økonomiske Råd, 2002, 159 f.).<sup>17</sup> Der er dog ikke enighed om betydning og mulig signifikans af effekten. Det skal bl.a. overvejes, om og i givet fald hvorledes en kommune har mulighed for at påvirke indkomstgrundlaget og den interesse, kommunens politiske styre må formodes generelt at have i bedst mulig beskæftigelse og levevilkår i det hele taget for sine borgere. Desuden må det vurderes, hvilken karakter en politik for at fremme indkomstudviklingen har, herunder om eventuelle erhvervspolitisk orienterede indsatser primært fokuserer på at tiltrække højindkomstmodtagere fra andre kommuner eller at fremme indkomstudviklingen for kommunens allerede bosatte borgere.

På nordisk plan har Sverige inden for de senere år behandlet spørgsmålet i kommissionsammenhæng (Utjämningskommittén, 2024, og også Finansdepartementet, 2020). Trods særskilte undersøgelser nås dog ikke entydige konklusioner, men komiteen når frem til, at der ikke har kunnet identificeres evidens for indkomstudligningens væksthæmmende effekt og advarer alt i alt imod at mindske udligningen af forskelle i skattegrundlag.<sup>18</sup> I dansk sammenhæng understreger en rapport om decentralisering til kommunerne (Mau Pedersen et al., 2025b, 91 f.) ligeledes udligningens betydning for realiseringen af decentraliseringsmodellen, samtidig med at der peges på ønsket om at bevare incitamentet til at udvikle kommunens økonomi. Incitamentet til effektivisering og interesse i skattegrundlaget, herunder muligheden/risikoen for en såkaldt Laffer-kurve-effekt, diskuteres i Mau Pedersen et al. (2025a).

*Konkluderende* observeres, at udligningsniveauet både er en politisk parameter og samtidig en størrelse, hvor incitamentsmæssige hensyn til effektivitet og interesse i indkomstgrundlaget må tages i betragtning. Flere aspekter må indgå i stillingtagen til udligningsniveauet, uanset at stærke og entydige, empirisk baserede udsagn må undværes.

#### **4.4.3 Incitamentsmæssige hensyn**

Incitamentsmæssige forhold er allerede omtalt ovenfor i relation til bl.a. udligningsniveau og objektive kriterier, men er også en helt generel problematik i udviklingen af et tilskuds- og udligningssystem.

---

<sup>17</sup> Vedrørende en beslægtet problemstilling kan desuden nævnes en analyse af konsekvenserne af en befolkningsfremgang i en kommune med tidligere fald i befolkningstal (Mau Pedersen & Ruge, 2024).

<sup>18</sup> Det udtales således i komiteens rapport (Utjämningskommittén, 2024, 266): "Komitéens bedömning: Trots en teoretisk möjlighet så har vi innta hittat någon evidens som visar på att inkomstutjämningen har tillväxthämmande effekter. Om det ändå är önskvärt med stärkta incitament för tillväxt bör en sådan åtgärd inte innebära en mindskad utjämning av skillnader i skattekraft".

Dilemmaet:

- I indretningen af udligningssystemet tilstræbes som udgangspunkt, at udligningen ud over den rent udligningsmæssige betydning er neutral i forhold til de kommunale dispositioner.
- I visse situationer kan det dog være vanskeligt at undgå nogle utilsigtede incitamentsvirkninger, ligesom der kan være ønsker om at indføre nogle tilsigtede påvirkninger af kommunernes adfærd.

I det foregående er allerede drøftet ikke-tilsigtede incitamentsvirkninger på interessen i at udvikle skattegrundlaget, men også på udgiftsbehovssiden kan der være risiko for uønskede effekter. Dette gælder særsomt i forbindelse med udgiftsbehovskriterierne.

#### *Ikke-tilsigtede incitamentsvirkninger*

Det kan diskuteres særsomt, om kommuner i det hele taget reagerer på incitamenter, men det vil dog være en nærliggende antagelse, at dette sker. Dels er der eksempler på det fra den kommunale økonomi, dels er der enkelte studier, som bekræfter dette. Det gælder således et bredt studium vedr. refusionsomlægning (Mau Pedersen et al., 2019, 23 ff.). Her påpeges kommunernes økonomiske egeninteresse som motiverende faktor for reaktion på incitamenter, selvom kommunerne også uomtvisteligt agerer med borgernes velbefindende for øje. Andre faktorer end den snævre egeninteresse for kommunen må derfor antages at spille en rolle for incitamenters virkning, herunder kommunens frihedsgrader, tidshorisont, offentlige ansattes professionelle normer samt ikke mindst den faktiske "oversættelse" af reaktion på incitamenter fra det politiske til det administrative niveau og i sidste ende det udførende personale.

I gældende og tidligere udgaver af systemet har forskellige incitamentsmæssige aspekter af uønsket karakter således været behandlet eller omtalt. Det gælder således det vejkraterium, som blev afskaffet i udgiftsbehovsudligningen fra 1996 (Mau Pedersen, 1995, 115), idet kommunerne her fik et utilsigtet incitament til at omlægge private veje til offentlige veje, der talte med i kriteriet. I stedet for vejkrateriet blev der indført et såkaldt grundtillæg af samme størrelse for alle kommuner. Også dette blev dog senere afskaffet, da det indebar et utilsigtet incitament til at undgå kommunesammenlægninger.

Flere af de socioøkonomiske kriterier i den gældende opgørelse af udgiftsbehovet kan potentielt have uønskede incitamentsvirkninger. Det gælder eksempelvis kriteriet vedr. børn af enlige forsørgere (jf. De Økonomiske Råd, 2002, 160), som potentielt kunne hæmme kommunernes interesse i et afsløre socialt bedrageri vedr. den

reelle civilstand, hvilket dog under alle omstændigheder er en kommunal myndighedsopgave. Kriterier på det socioøkonomiske område, som tildeler udgiftsbehov ved grupper med lav eller ingen uddannelse, kan evt. indebære en negativ adfærd i relation til uddannelsesindsats. Endelig er det påpeget (Reformkommissionen, 2023, 41), at det tungest vejende enkelte udgiftsbehovskriterium i systemet, dvs. kriteriet vedr. ikke-beskæftigede, kan medføre en indkomstnedgang for kommuner ved en beskæftigelsesfremgang, hvor der evt. alene er tale om deltidsansatte eller småjobs. Jf. afsnit 4.3.3 om dynamiske elementer i systemet er der dog for at modgå umiddelbare og hurtige tab ved øget beskæftigelse i kommunen etableret en forsinkel-sesmekanisme i kriteriets gennemslag i udgiftsbehovsopgørelsen.

Med kommunernes betydelige opgaveansvar på overførselsområdet, såvel midlertidige som langsigtede eller varige ydelser, er de incitamentsmæssige forhold fra finansieringssystemet under alle omstændigheder af potentiel stor betydning.

Selvom der således kan være eksempler på uønskede incitamentsvirkninger af visse udgiftsbehovskriterier, kan der dog henvises til, at kravet om objektive kriterier, jf. tidligere afsnit, bør modvirke, at sådanne situationer opstår. Dette formål fremgår også direkte af bemærkningerne i lovforslaget vedr. 2020-reformen (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2020, 12).<sup>19</sup> I de situationer, hvor princippet om objektive kriterier ikke er fulgt, fx vedr. en række særlige udlignings- og tilskudsordninger, er eventuelle incitamentsproblemer så at sige forsøgt håndteret ved at fastlåse de én gang opgjorte tilskud, jf. afsnit 2.3.4. De mulige dilemmaer herved er berørt ovenfor i afsnit 4.4.1.

#### *Tilsigtede incitamentsvirkninger*

Incitamentsvirkninger kan i nogle situationer også være tilsigtede. Principielt kunne det overvejes at indbygge incitamentet til en tilsigtet kommunal adfærd i udligningssystemet, fx med hensyn til opgaveløsningen. Ud over en mulig konflikt med kommunernes autonomi kan risikoen herved være, at de primære mål med udligningssystemet kan blive mere slørede (jf. OECD, 2022), men det kan på den anden side give mulighed for at forfølge flere politikmæssige formål end det rent udjæv-nende (jf. OECD, 2025).

I en dansk sammenhæng ses ikke – dog med i hvert fald en enkelt undtagelse, jf. nedenfor – en aktiv anvendelse af tilskuds- og udligningssystemet i

---

<sup>19</sup> Således fremgår det af lovforslagets bemærkninger: "Med hensyn til eventuelle incitamentsvirkninger bemærkes det, at det ved udvælgelsen af kriterier forsøges at undgå mulige incitamentsvirkninger. Baggrunden er, at det er hensigten, at udligningssystemet afspejler kommunernes grundlæggende økonomiske vilkår, men at systemet ikke i sig selv tilskynder kommunerne til at løse opgaverne på bestemte måder. Hvis det var tilfældet, ville udligningssystemet indebære en forvriddning af den enkelte kommunes valg af løsninger med henblik på at optimere kommunens kriterieværdi og dermed kommunens tilskud fra udligningssystemet. Det indgår derfor også i udvælgelsen af kriterier, at det enkelte kriterium som udgangspunkt er upåvirkeligt for kommunen."

incitamentsøjemed. De såkaldte udviklingsaftaler, som visse kommuner har indgået i forbindelse med tildeling af flerårigt særtilskud (omtalt i afsnit 2.2.6), kan ses som et forsøg på at bygge visse incitamenter til kommunens egne udviklingstiltag ind i tilskudssystemet, men dog på en meget indirekte måde.

På et enkelt væsentligt punkt anvendes tilskuds- og udligningssystemet dog i en klar aktiv incitamentssammenhæng, idet der i bloktilskudstildelingen er indbygget mulige sanktionsmekanismer, hvis kommunerne ikke overholder økonomiaftaler på henholdsvis service- og anlægsudgifterne samt udskrivningsprocenterne. Også ved regnskabsmæssige overskridelser af budgetterne på serviceområdet kan der potentielt sanktioneres. Sanktionen er her reduktioner i bloktilskuddet – kollektivt eller individuelt (Larsen et al., 2022). Sanktionsmekanismerne indgår sammen med budgetloven i det overordnede styringssystem med en klar effekt (Mau Pedersen, 2016; Finansministeriet, 2022). Der er ikke tale om incitamenter i det snævre udligningssystem, men altså i bloktilskuddet, der indgår i det samlede tilskuds- og udligningssystem.

Herfra *konkluderes*, at incitamentsvirkninger af tilskuds- og udligningssystemet er en vigtig faktor, der skal tages højde for. Det gælder særligt i relation til valg af udgiftsbehovskriterier, hvor der trods princippet om objektive kriterier kan forekomme ikke-tilsigtede tilskyndelselementer. Aktiv benyttelse af incitamenter i systemet forekommer næppe – bortset fra de nævnte sanktionsmekanismer – som led i den overordnede makro-styring af den kommunale økonomi.

## 5 Afsluttende bemærkninger

Det har været formålet med denne rapport at bidrage med erfaringer og information om det kommunale tilskuds- og udligningssystemets nuværende funktion samt historiske baggrund. Samtidig er der med en analytisk indgangsvinkel drøftet, hvad der er kaldt en række dilemmaer i udformningen af systemet.

Ikke mindst listen med dilemmaer kan indikere, at tilskud og udligning er et forholdsvis vanskeligt politikområde i den kommunale økonomi. Her må dog samtidig konstateres, at udligningssystemet uanset komplikationer faktisk har fungeret sammen med en betydelig udvikling af den kommunale opgavevaretagelse. Desuden viser variationen i de valgte løsninger på udligningsopgaven, at der tydeligvis eksisterer betydelige frihedsgrader i indretningen af systemet.

Uanset om det eksisterende tilskuds- og udligningssystem ikke er det perfekte svar på systemets formål, har det således været muligt at decentralisere så stor en del af det offentlige område til kommunerne, at Danmark i dag må regnes som et af verdens klart mest kommunaliserede lande.

Set fra en anden vinkel kan det anføres, at hvis Danmark måske er det mest kommunaliserede land i OECD, så må der så vidt muligt også her indrettes OECD's mest udbyggede og velfungerende udligningssystem.

Hvorvidt dette er tilfældet, kan næppe afklares endeligt her, og der er også andre redskaber til håndtering af kommunal økonomi end et tilskuds- og udligningssystem. Det gælder bl.a. anvendelse af statsrefusioner og øremærkede tilskud, hvor der dog risikeres konflikt med målsætninger om lokal autonomi og udgiftsansvarlighed. Øremærkede tilskud og refusionsordninger er søgt minimeret igennem en årrække, selvom særlige tilskuds- og udligningsordninger formentlig i et vist omfang har overtaget rollen med at imødekomme særlige behov og vilkår på forskellige områder. De mange særordninger og fastlåsning af en række tilskud samt fraværet af gennemskuelig dokumentation på visse områder rejser en alvorlig bekymring for systemets fortsatte funktion og transparens, medmindre disse kritikpunkter imødegås i fremtiden. En prioritering af forenklingshensyn kan ligeledes synes nødvendig. De incitamentsmæssige virkninger af systemet på kommunernes adfærd er også en permanent problemstilling, der løbende må evalueres.

De mange dilemmaer i udviklingen af systemet dækker på den ene side over en række hensyn, der kan ønskes varetaget, men som i visse tilfælde ikke kan opfyldes samtidigt. På den anden side indebærer dilemmaerne også en række valgmuligheder, hvor der gennem en række reformer og ændringer i systemet er indhøstet en del erfaringer om mulighederne.

De valg, der skal foretages, må gerne være balancerede og fagligt underbyggede, men skal selvsagt også være politisk acceptable og med blik for en pragmatisk tilgang i de konkrete situationer. Uanset en lejlighedsvis nødvendighed af pragmatisk tankegang er det – baseret bl.a. på de historiske erfaringer – alligevel, så vidt det kan vurderes, lykkedes at fastholde og værne om visse principper for og værdier i arbejdet med udligningssystemer, hvorunder kan nævnes:

- Langt den største del af tilskuds- og udligningssystemet er regelbaseret og fremgår af udligningsloven frem for at være fastlagt ved diskretionære og skønsmæssige afgørelser.
- Udviklingen af systemet kan forstås som en prioritering af så vidt muligt at anvende generelle tilskud, mens øremærkede tilskud søges undgået eller minimeret.
- Det kan konstateres, at forekomst af uønskede incitamentsvirkninger søges afværget via bl.a. krav til objektive kriterier.
- Systemet har vedvarende fokuseret på kommunale forskelle uden forsøg på at inddrage lokale variationer i forhold, der ikke vedrører den kommunale økonomi, herunder såkaldte levevilkårsforskelle.
- Der er prioriteret en betydelig grad af dokumentation af systemet, således at kommuner og andre observatører i hvert fald til en vis grad kan gennemskue og evt. efterregne systemet.

Uanset principper og faglig underbygning er det afgørende succeskriterium for systemet, at det faktisk evner at udjævne de forskelle i økonomiske vilkår, som findes mellem kommunerne, dvs. det, der kan kaldes systemets træfsikkerhed.

Samlet må der være basis for fortsat kreativitet, udvikling og forbedring af systemet, herunder også organiseringen af dette. Her ligger der utvivlsomt et betydeligt fagligt arbejde at udføre, såvel i de statistiske opgørelser som i analyser af forskellige aspekter af systemet.

Trods en vis overfinansiering af systemet i de senere år kan dette anskues som en form for nulsumsspil for den snævre udligningsopgørelse, men hvor bidraget samfundsøkonomisk set i sidste ende er – og skal være – positivt.

I sidste ende kan et velfungerende udligningssystem alene levere én af de nødvendige forudsætninger for en velfungerende decentral offentlig sektor med kommuner. Det må samtidig påpeges, at dette ret indlysende ikke i sig selv er en tilstrækkelig forudsætning for at opnå gevinsterne ved decentraliseringen. Hvis et væsentligt formål med tilskuds- og udligningssystemet således er sammenhæng mellem

skatte- og serviceniveauet, er udbyttet heraf afhængigt af, at der faktisk er en lokal mulighed for at variere disse størrelser. Vedrørende denne diskussion kan bl.a. henvises til drøftelserne om styringsregimets betydning for den decentrale model (jf. fx Mau Pedersen et al., 2025b).

# Referencer

- Andersen, H.L. & Arendt, J.N. (2018). *Risikofaktorer for langvarig offentlig forsørgelse*. København: VIVE.
- Blom-Hansen, J. & Mau Pedersen, J.N. (2020). 2020-udligningsreform: De traditionelle dilemmaer eller brud med traditionen? *Administrativ Debat*, 2020(2), 10-15.
- Boadway, R. & Shah, A. (red.) (2007). *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Washington, D.C: World Bank Publications.
- Borge, L.-E., Etzerodt, S., Mau Pedersen, N.J., Oulasvirta, L., & Wickström, M. (2025). *Fiscal Equalization in Nordic municipalities: Institutions and inequalities*. Under udgivelse.
- Buchanan, J. M. (1950). Federalism and fiscal equity. *American Economic Review* 40(4), 583-599.
- Choudhry, S. & Perrin, B. (2007). The legal architecture of intergovernmental transfers: A comparative examination. Boadway, R. & Shah, A. (red.), *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice* (s. 259-292). Washington, D.C: World Bank Publications.
- Christensen, H.M. (2003). *Skatteberegningsreglerne gennem 100 år*. København: Skatteministeriet.
- Council of Europe (1985). *European Charter on Local Self-Government, (ETS No. 122)*. Strasbourg: Council of Europe.
- COWI (2010). *Undersøgelse af betydningen af socioøkonomiske faktorer for kommunernes udgifter til dagpasning, skole og ældre*. Lyngby: COWI.
- De Økonomiske Råd (2002). Kommunerne og staten. I: *Dansk Økonomi foråret 2002* (s. 107-184). København: De Økonomiske Råd.
- Etzerodt, S.F. & Mau Pedersen, N.J. (2018). Det kommunale udligningssystemets opbygning og historik. *Samfundsøkonomen*, 3, 5-11.
- Etzerodt, S.F. & Mau Pedersen, N.J. (2024). *On the politics of local equalization and grant systems: Low criterion objectivity and the strategic use of grants*. Working paper 02/2024. München: Technical University of Munich.

- Finansdepartementet (1993). *Kostnadsutjämning mellan kommunerna*. Stockholm: Strukturkostnadsutredningen.
- Finansdepartementet (2020). *Riksrevisionens rapport om tillväxthämmande incitament i den kommunala inkomstutjämningen*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Finansieringsudvalget (1982-1984). *Kommunal udligning og tilskud til kommuner. Redegørelse fra det af indenrigsministeriet nedsatte udvalg vedrørende kommunernes finansiering. Betænkning 963*. København: Indenrigsministeriet.
- Finansieringsudvalget (1985). *Statsfinansieret udligning: Redegørelse fra det af indenrigsministeriet nedsatte udvalg vedrørende kommunernes finansiering. Betænkning 1059*. København: Indenrigsministeriet.
- Finansieringsudvalget (1993). *Aktivitetsbestemte tilskud. Forenkling af udligningssystemet. Statstilskuddets fordeling. Betænkning 1250*. København: Indenrigsministeriet.
- Finansieringsudvalget (1998a). *Betænkning om kommunernes udgiftsbehov, Redegørelse fra arbejdsgruppe under Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg. Betænkning 1361*. København: Indenrigsministeriet.
- Finansieringsudvalget (1998b). *Forenkling af den kommunale finansiering, Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg, dec. 1998. Betænkning 1365*. København: Indenrigsministeriet.
- Finansieringsudvalget (2004). *Et nyt udligningssystem, bind 1-3. Betænkning 1467*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Finansieringsudvalget (2005). *Finansieringsudvalgets rapport om et nyt tilskuds- og udligningssystem*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Finansieringsudvalget (2009a). *Finansieringsudvalgets rapport om opfølgning på finansieringsreformen*. København: Velfærdsministeriet.
- Finansieringsudvalget (2009b). *Finansieringsudvalgets analyse af socioøkonomiske kriterier til fordeling af regionernes bloktilskud på sundhedsområdet*. København: Indenrigs- og Socialministeriet.
- Finansieringsudvalget (2012). *Kommunale udgiftsbehov og andre udlignings spørgsmål. Betænkning 1533*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.
- Finansieringsudvalget (2014). *Udligningsordningen vedrørende indvandrere og efterkommere*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

- Finansministeriet (2022). *Erfaringer med budgetloven 2014-2020*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2023). *Aktstykke nr. 117. Afgjort 23. juni 2023*. København: Folketinget.
- Gamkhar, S. & Shah, A. (2007). The impact of governmental fiscal transfers: A synthesis of the conceptual and empirical literature. I: Boadway, R. & Shah, A. (red.), *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice* (s. 225-258). Washington, D.C: World Bank Publications.
- Heide-Jørgensen, M. (red). (1998). *Indenrigsministeriet 1848-1998: Udgivet af Indenrigsministeriet i anledning af ministeriets 150-års jubilæum den 24. november 1998*. København: Indenrigsministeriet.
- Houlberg, K. & Ruge, M. (2024). *Stordriftsfordele og smådriftsulemper i den kommunale serviceproduktion*. København: VIVE.
- Indenrigsministeriet (1978, 1979, 1980). *Kommunale udgiftsbehov. Rapport fra den af Indenrigsministeriet nedsatte arbejdsgruppe vedrørende bloktilskud og andre udligningsordninger, bind I-III inkl. supplerende rapport. Betænkning 855*. København: Indenrigsministeriet.
- Indenrigsministeriet (1996). *Kommunale erhvervsskatter og udligning: Rapport fra arbejdsgruppen om eventuel inddragelse af selskabsskat og dækningsafgift i udligningen. Betænkning 1316*. København: Indenrigsministeriet.
- Indenrigs- og Socialministeriet (2019). *Kommunal udligning og generelle tilskud*. København: Indenrigs- og Socialministeriet.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2006). *Kommunalreformen: De politiske aftaler*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2020). *Forslag til Lov om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud (Reform af udligningssystemet), Lovforslag L196 fremsat skriftligt 26. maj 2020*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2021). *LBK nr 63 af 19/01/2021. Bekendtgørelse af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2024a). *Kommunal udligning og generelle tilskud. 2025*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2024b). *BEK nr 835 af 25/06/2024. Bekendtgørelse om opgørelse og afregning af tilskud og udligning til kommuner 2025*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2025). *Kommunal udligning og generelle tilskud. 2026*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Jacobsen, R.H., Mau Pedersen, N.J. & Wolf, R.T. (2016). *Korrektion for socioøkonomi og komorbiditet i målinger i sundhedsvæsenet – en afdækning af praksis*. København: KORA.
- Kjærgaard, M. (2016). *Politics and Intergovernmental Grants*. Ph.D.-afhandling. Aarhus: Forlaget Politica.
- KL (2025a). *Hensyn i arbejdet forud for et nyt udligningssystem. Brev til indenrigs- og sundhedsministeren samt finansministeren, 23. januar 2025*. København: KL.
- KL (2025b). *Historisk pl-oversigt marts 2025*. København: KL.
- Larsen, T. & Mau Pedersen, N.J. (2022). *Den offentlige sektor* (10. udg.) København: DJØF Forlag.
- Lotz, J. (1987). *Kommunernes finansiering* (3. udg.). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Lundtorp, S. (2004). *Udviklingen af de kommunale udligningsordninger*. København: AKF Forlaget.
- Mau Pedersen, N.J. (1995). *Decentralisering & kommunaløkonomi*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Mau Pedersen, N.J. (2007). *Den offentlige sektor i flere niveauer*. København: Jurist- og Økonomforbundet.
- Mau Pedersen, N.J. (2016). Tendenser i stat-kommuneforholdet efter kommunalreformen – fokus på økonomiaftaler og sanktionssystemet. *Politik*, 19(2), 55-77.
- Mau Pedersen, N.J. (2023). Landdistrikterne i den kommunale økonomi – afspejles de i økonomiaftaler og udligning? *Økonomi og Politik*, 96(1), 95-110.

- Mau Pedersen, N.J. (2024). *Vesthimmerlands Kommune og den kommunale udligning – status og perspektiver*. København: VIVE.
- Mau Pedersen, N.J., Ejersbo, N., Houlberg, K., Kolodziejczyk, C. & Kristensen, N. (2019). *Refusionsomlægning på beskæftigelsesområdet: Økonomiske og organisatoriske konsekvenser*. København: VIVE.
- Mau Pedersen, N.J. & Finansieringsudvalget (2018). *Analyse af regionale og strukturelle elementer i udligningen*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.
- Mau Pedersen, N.J., Kristensen, N. & Houlberg, K. (2025a). *Det er tid til et udlignings-system, der belønner forbedringer – ikke straffer dem*. Altinget. <https://www.alinget.dk/kommunal/artikel/vive-det-er-tid-til-et-udligningssystem-der-beloenner-forbedringer-ikke-strafter-dem>
- Mau Pedersen, N.J., Mortensen, P.B. & Skytte, R. (2025b). *Decentralisering til kommuner: Den danske case*. København: VIVE.
- Mau Pedersen, N.J. & Ruge, M.L. (2022). *Lejre Kommunes placering i udligningssystemet og nøgletalsoverblik*. København: VIVE.
- Mau Pedersen, N.J. & Ruge, M.L. (2024). *Sønderborg Kommunes vækstscenarium og den kommunale økonomi*. København: VIVE.
- Mikkelsen, P. (1991). *Byrdefordelingsreformen. Bind 4 i Kommunalreformen i Danmark*. København: Forlaget Kommuneinformation.
- 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.
- OECD (2021). *Evaluating Fiscal Equalisation: Finding the Right Balance*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2022). *Going Beyond Fiscal Equalization. Notes etc. from proceedings from meeting in Fiscal Network Across Levels of Government*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2025). *Intergovernmental fiscal transfers and fiscal equalisation in a time of consolidation. OECD Working Papers on fiscal federalism, June 2025, no. 5*. Paris: OECD Publishing.
- Reformkommissionen (2023). *Nye reformveje 3*. København: Reformkommissionen.

- Regeringen (2020a). *Råd til velfærd i alle kommuner – mere retfærdig udligning*. København: Social- og Indenrigsministeriet.
- Regeringen (2020b). *Aftale om reform af det kommunale tilskuds- og udligningsystem. Aftale mellem regeringen, Venstre, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Alternativet, 5. maj 2020*. København: Finansministeriet.
- Regeringen & KL (2025). *Aftale om kommunernes økonomi for 2026*. København: Finansministeriet.
- Rodden, J. (2001). *The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance Around the World*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology.
- Rodden, J. (2003). Reviving Leviathan: Fiscal federalism and growth of government. *International Organization*, 57(4), 695-729.
- Smart, M. & Bird, R. (2010). Earmarked grants and accountability in government. I: Kim, J., Lotz, J. & Mau, N.J. (red.), *General Grants versus Earmarked Grants Theory and Practice: The Copenhagen Workshop 2009* (s. 40-73). Seoul & København: The Korea Institute of Public Finance & The Danish Ministry of Interior and Health.
- Sundhedsministeriet (1992). *Københavns og Frederiksberg kommuners sygehusudgifter*. København: Sundhedsministeriet.
- Söderström, L. (1994). Utjämning och kommunala incitament. I: *Bilaga 8 till Betänkande från Beredningen för statsbidrag och utjämning i kommunsektorn*. Stockholm: Regeringskansliets förvaltningskontor.
- Utjämningskommittén (2024). *Nätt och jämnt: Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn – del 1. SOU 2024:50*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- Utvalg om inntektssystemet (1996). *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner. Delutredning I fra Inntektssystemutvalget ved kongelig resolusjon av 24. februar 1995. NOU 1996:1*. Oslo: Norges offentlige utredninger.
- Utvalg om inntektssystemet (2005). *Fordeling, forenkling, forbedring: Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. NOU 2005:18*. Oslo: Norges offentlige utredninger
- Utvalg om inntektssystemet (2008). *Fordeling av inntekter mellom regionale helseforetak. NOU 2008:2*. Oslo: Norges offentlige utredninger.

Vigneault, M. (2007). Grants and soft budget constraints. I: Boadway, R. & Shah, A. (red.), *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice* (s. 133-171). Washington, D.C: World Bank Publications.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012). *Forslag til Lov om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud (Justeringer af udligningssystemet)*. Lovforslag L191 fremsat 22. maj 2012. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2015). *Aftale om reform af refusionssystemet og tilpasninger i udligningssystemet*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

# Bilag 1 Rapporter og betænkninger om kommunal finansiering fra Indenrigsministeriet og (primært) Finansieringsudvalget

- 1978-1979: Kommunale udgiftsbehov. Betænkning 855, bind I og II.
- 1980: Kommunale udgiftsbehov, bind III. Betænkning 897. Supplerende rapport fra den af Indenrigsministeriet nedsatte arbejdsgruppe vedrørende bloktilskud og andre udligningsordninger.
- 1982-1984: Kommunal udligning og tilskud til kommuner. Betænkning 963 ('den sorte'), med 4 bilag.
- 1981: Rapport om finansiering. Afgivet af arbejdsgruppen til undersøgelse af finansieringsforholdene i den sociale sektor og tilgrænsende områder. Betænkning 940. Socialministeriet.
- 1983: Hovedstadsrådet. Hovedstadsområdet. Betænkning 988, aug. 1983.
- 1984: Ejendomsskattens rolle i den kommunale finansiering. Betænkning 1024. nov. 1984.
- 1985: Konjunkturregulering og visse udligningstekniske problemer. Redegørelse fra det af indenrigsministeriet nedsatte udvalg vedrørende kommunernes finansiering. Betænkning 1033.
- 1985: Statsfinansieret udligning. Redegørelse fra det af indenrigsministeren nedsatte udvalg vedrørende kommunernes finansiering. Betænkning 1059.
- 1989: De kommunale opgavers fordeling og finansiering. Betænkning 1168. Maj 1989.
- 1993a: Aktivitetsbestemte tilskud. Forenkling af udligningssystemet. Statstilskuddets fordeling. Betænkning 1250.
- 1993b: Mulige ændringer i den amtskommunale udligning om udgiftsbehov
- 1996: Kommunale erhvervsskatter og udligning, Betænkning 1316
- 1998a: Betænkning om kommunernes udgiftsbehov. Betænkning 1361. Okt. 1998. Bilag 1 med metodediskussion af professor Anders Milhøj.
- 1998b: Forenkling af den kommunale finansiering. Betænkning 1365. Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg.
- 2003: Forberedelse af de nødvendige tilpasninger i tilskuds- og udligningssystemet til 1. jan.2004
- 2004: Et nyt udligningssystem, betænkning 1467 (3 bind)

- **2005: Finansieringsudvalgets rapport om et nyt tilskuds- og udligningsssystem**
- **2009a: Finansieringsudvalgets rapport om opfølgning på finansieringsreformen**
- **2009b: Finansieringsudvalgets analyse af socioøkonomiske kriterier til fordeling af regionernes bloktilskud på sundhedsområdet**
- **2010: Kommunale parkeringsindtægter og modeller til regulering heraf**
- **2012: Kommunale udgiftsbehov og andre udligningsspørgsmål, betænkning 1533**
- **2013: Tilskudsordningen vedrørende kommuner med mindre øer**
- **2013: Rapport om stabiliteten i de årlige tilskuds- og udligningsbeløb**
- **2014: Evaluering af lov om bloktilskudsnedsettelse ved kommunale skattestigninger**
- **2014: Økonomisk udvikling og det kommunale finansieringssystem**
- **2014: Udligningsordningen vedrørende indvandrere og efterkommere**
- **2015: (delvis) Analyse af virkningerne for den kommunale og regionale økonomi af den kommunale medfinansiering af sundhedsvæsenet**
- **2018: Analyse af kriterier og udgiftsbehov på beskæftigelsesområdet**
- **2018: Analyse af udgiftsbehovsopgørelsen og udviklingen i overførsler**
- **2018: Analyse af regionale og strukturelle elementer i udligningen**

## Bilag 2 Formler for det generelle udligningsystem i 2020 og fra 2021

### 1. Udligning af strukturel balance i 2020

Systemet i 2020 opgør udligningsbeløbene via det, der benævntes *den strukturelle balance*. Denne blev opgjøret for kommune  $i$ ,  $Struk_i$ , som de beregnede skatteindtægter i kommune  $i$ ,  $Y_i$  opgjøret med en gennemsnitlig skatteprocent,  $t_{fælles}$ , fratrukket kommunens udgiftsbehov  $P_i$ , dvs. følgende:

$$(1) \text{ Struk}_i = Y_i \times t_{fælles} - P_i$$

Selve udligningsberegningen bestod herefter af tre dele. Den *første* var den ordinære *landsudligning*. Her opgjordes udligningsbeløbene for kommune  $i$ ,  $G_i$ , ved at gange med udligningsniveauet, der var 61 %, dvs.:

$$(2) G_{i \text{ lands}} = \text{Struk}_i \times 0.61$$

Hvis beløbet var positivt, var kommunen bidragsyder, men modtog, hvis det var negativt.

En *anden* del af systemet bestod af *hovedstadsudligningen*. Her skulle den strukturelle balance på samme måde som i ligning (1) først opgøres, men dog med en særlig gennemsnitlig skattetryksfaktor for hovedstadsområdet,  $t_{\text{hovedstad}}$ , som var noget højere end den ovennævnte gennemsnitlige skatteprocent, dvs. for kommune  $i$  i hovedstadsområdet:

$$(3) \text{ Struk}_{i \text{ hovedstad}} = Y_i \times t_{\text{hovedstad}} - P_i$$

Udligningsbeløbet,  $G_{i \text{ hovedstad}}$ , for kommune  $i$  blev således med anvendelse af et ekstra udligningsniveau på 27 %:

$$(4) G_{i \text{ hovedstad}} = - \text{Struk}_{i \text{ hovedstad}} \times 0.27$$

Endelig opgjordes for det tredje et ekstra udligningstilskud til kommuner med *højt strukturelt underskud*, dvs. et underskud pr. indbygger, der oversteg 95 % af det landsgennemsnitlige underskud pr. indbygger. Herefter blev der ganget op med kommunens indbyggertal samt et udligningsniveau på 32 %. Først skulle dog opgøres et landsgennemsnitligt strukturelt underskud pr. indbygger for hele landets 98 kommuner, dvs.:

$$(5) \text{ Struk}_{\text{land}} = \sum (\text{Struk}_i \times N_i) / N$$

Herefter blev udligningsbeløbene beregnet som:

$$(6) G_i \text{ højtunderskud} = ((Y_i/N_i \times t_{\text{fælles}} - P_{i/n_i}) - \text{Struk}_{\text{land}} \times 0.95) \times 0.32 \times N_i$$

## 2. Skattegrundlagsudligning fra 2021

Fra 2021 er benyttelsen af den strukturelle balance i udligningen afskaffet, og udligning af skattegrundlag og udgiftsbehov udlignes herefter i separate systemer.

Principperne er de samme. Her ses formlerne for skattegrundlagsudligningen.

Der beregnes først et generelt udligningsbeløb i skattegrundlagsudligningen. Dette opgøres med et udligningsniveau på 75 % af forskellen i skattegrundlag i kommune  $i$ ,  $Y_i$ , pr. indbygger i forhold til skattegrundlaget pr. indbygger i hele landet,  $Y_{\text{gns}}$ . Der omregnes til skatteværdi ved at gange med  $t$ , som er den landsgennemsnitlige udskrivningsprocent (benævnt skattetryksfaktor). Der ganges endelig op til kommuneniveau med kommunens eget indbyggertal. For kommune  $i$  er beløbet således:

$$(7) G_i \text{ generel} = (Y_i - Y_{\text{gns}}) \times 0.75 \times t \times N_i$$

Beløbet kan være negativt, dvs. at der modtages et tilskud, eller positivt, hvor der skal bidrages, og beløbene vil summere til nul i alt.

Hertil kan for visse kommuner komme et ekstra bidrag, hvis kommunen har et skattegrundlag pr. indbygger 25 % over landsgennemsnittet. Bidraget udgør 18 % af differencen til denne grænse, dvs. for disse kommuner:

$$(8) G_i \text{ ekstra bidrag} = (Y_i - Y_{\text{gns}} \times 1.25) \times 0.18 \times t \times N_i$$

Endelig modtager nogle kommuner med skattegrundlag under 90 % af landsgennemsnittet en ekstra udligning på 20 % af forskellen op til denne grænse, dvs. for kommune  $i$ :

$$(9) G_i \text{ ekstra tilskud} = (Y_i - Y_{\text{gns}} \times 0.90) \times 0.20 \times t \times N_i$$

Summen af beløbene i (8) og (9) for de relevante kommuner vil ikke balancere, og differencen fordeles mellem alle kommuner efter indbyggertal.

## Bilag 3 En simpel argumentationsmodel

Til illustration af nogle grundlæggende sammenhænge i udligningsmodellerne og mulighederne for at variere disse kan anvendes en simpel – eller snarere forsimplet – matematisk opstilling af budgetrestriktioner for en kommune baseret på nogle enkle identiteter mellem skat og service.<sup>20</sup>

Faktorer:

- **Indtægtssiden:**  $Y_i$  skattegrundlag pr. indbygger,  $t_i$  er kommunens proportionale skatteprocent,  $l_i$  er kommunale indtægter fra brugerbetaling og gebyrer,  $g$  er refusionsprocent for visse kommunale udgifter, og  $G_i$  er bloktilskud pr. indbygger.
- **Udgiftssiden:**  $U_i$  er faktiske udgifter pr. indbygger,  $P_i$  er udgiftsbehovet pr. indbygger i kommunen opgjort fra udligningssystemet,  $s_i$  er det opgjorte serviceniveau med gennemsnit = 1 for alle kommuner.

Der bortses fra anlægsudgifter og eventuelle lån, dvs. løbende udgifter, som kan forudsættes at svare til løbende indtægter. Der ses endvidere alene på den generelle udligning af skattegrundlag og udgiftsbehov.

Den basale budgetrestriktion for kommune  $i$  er pr. indbygger:

$$(a) \quad t_i Y_i + G_i + l_i = P_i s_i (1-g)$$

hvor serviceniveauet er defineret som:

$$(b) \quad s_i = U_i/P_i$$

hvilket svarer til den måde, som Indenrigsministeriet indtil 2018 traditionelt har opgjort serviceniveauet på. Tallene publiceres i ([www.noegletal.dk](http://www.noegletal.dk)) og er bl.a. anvendt og forlænget i tilpasset udgave til 2020 i Mau Pedersen og Ruge (2022, 45 ff.) og diskuteret i form af en serviceniveau-indikator i Mau Pedersen et al. (2025b, bilag 1).

I en udligningssammenhæng er det særligt interessante nøgletal det såkaldte skat/service-forhold, dvs. forholdt  $t_i/s_i$ . Dette kan udledes fra relation (a) til:

$$(c) \quad t_i/s_i = P_i(1-g)/Y_i - (G_i+l_i)/Y_i s_i$$

hvoraf tydeligt fremgår, at skat/service-forholdet varierer positivt med udgiftsbehovet pr. indbygger og negativt med skattegrundlaget pr. indbygger. Derimod trækkes

---

<sup>20</sup> Fremstillingen følger Mau Pedersen (1995), 93 ff. Lignende modeller kan genfindes hos Lotz (1987) og i forskellige betænkninger.

forholdet ned af refusionsprocenten og kommunens bloktilskud og øvrige indtægter. Hvis der – endnu mere forenkende – ses bort fra disse tre faktorer, dvs. refusionsprocenten antages til at være nul, og bloktilskud samt øvrige indtægter antages at være en konstant, fås følgende relation:

$$(d) \quad t_i/s_i = P_i/Y_i$$

Idealet om, at dette udtryk er konstant uanset kommune, er således ikke opfyldt, men kan evt. tilvejebringes via udligning.

Antages her såkaldt fuld udligning, hvor der udlignes med 100 %, og de relevante forskelle opgøres med kommunens egen skatteprocent og serviceniveau i forhold til landsgennemsnittet af skattegrundlag pr. indbygger,  $Y_{gns}$ , og udgiftsbehov pr. indbygger,  $P_{gns}$ , fås følgende for skattegrundlagsudligningen pr. indbygger,  $UDL_{skat}$ , for kommune  $i$ :

$$(e) \quad UDL_{skat \ i} = t_i (Y_{gns} - Y_i)$$

og for udgiftsbehovsudligningen,  $UDL_{udg}$ :

$$(f) \quad UDL_{udg \ i} = s_i (P_i - P_{gns})$$

Sættes disse to udtryk (e) og (f) ind i relation (a), men bortses fra refusion, bloktilskud og øvrige indtægter, fås:

$$(g) \quad t_i Y_{gns} = s_i P_{gns}$$

der kan omskrives til:

$$(h) \quad t_i/s_i = P_{gns}/Y_{gns} = \text{konstant}$$

dvs. her opnår vi målet om, at der bliver et konstant forhold mellem skat og service for den enkelte kommune (jf. afsnit 1.3.1 om formålet med kommunal udligning). Sådan er det danske udligningssystem dog ikke indrettet, idet der i alle ordninger udlignes omkring en gennemsnitlig skatteprocent<sup>21</sup>, serviceniveauet indgår ikke og udligningsniveauet er mindre end 100 %.

---

<sup>21</sup> Pga. af den såkaldte overudligningsregel kan der dog i visse tilfælde være en afhængighed af de enkelte kommunes skatteprocent.

**VIVE**