

Udskriftsdato: 31. december 2025

VEJ nr 63 af 09/10/2007 (Gældende)

Vejledning om Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT)

Ministerium: Finansministeriet

Journalnummer: Finansmin., j.nr. 058-136

Vejledning om Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT)»

1. Hvad er omfattet af Det Udvidede Totalbalanceprincip?

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

2. DUT-princippet indebærer, at det regeludstedende ministerium finansierer regelændringer *inden for ministeriets egen ramme*. Det pågældende ministeriums totalramme nedsættes/forhøjes svarende til reguleringen af bloktilskuddet.

3. Denne vejledning indeholder en beskrivelse af regelsættet for administration af DUT-princippet, som de kommunale parter har tilsluttet sig i forbindelse med aftalerne om kommunernes og amternes økonomi i foråret 1991. Regeringen og Danske Regioner er enige om, at regionerne er omfattet af DUT-princippet, jf. aftalen om regionernes økonomi for 2007.

4. Herudover indeholder vejledningen en omtale af nogle områder, hvor DUT-reglerne ikke er entydigt fastlagt i lovgrundlaget, og hvor der i en række konkrete sager ikke har været enighed om fortolkningen af DUT-princippet. Det drejer sig om følgende områder: Arbejdsgiverafgifter, frivillige udgifter og likviditetsforskydninger.

5. Reguleringsområdet omfatter som udgangspunkt bindende regelændringer, der påvirker såvel kommunale og regionale udgifter som indtægter, bortset fra skatter, dvs. såvel regelændringer, der medfører merudgifter eller besparelser, som regelændringer, der medfører mindre- eller merindtægter for kommunerne og regionerne.

1.1. Generel afgrænsning af reguleringsområdet

1. Alle ændringer i reguleringen af kommuner og regioners virksomhed i form af love, bekendtgørelser, cirkulærer osv., og som følge af henstillinger og vejledninger, kan give anledning til en regulering af statstilskuddet (jf. bilag 2, eks. 1.1.1).

2. Enkeltafgørelser, der i kraft af en klar og væsentlig præcedens-virkning kan sidestilles med regler, indgår ligeledes i reguleringsgrundlaget. Retsafgørelser, ombudsmandsafgørelser, afgørelser i den sociale ankestyrelse mv., som ændrer retspraksis og det generelle serviceniveau på områder omfattet af DUT-reglerne, er således omfattet af reguleringsområdet (jf. bilag 2, eks. 1.1.2).

3. Ophævelse af restriktioner, der direkte forhindrer kommunerne og regionerne i en i øvrigt mere økonomisk adfærd kan ligeledes falde ind under reguleringsområdet (jf. bilag 2, eks. 1.1.3).

4. Reguleringen skal være forpligtende for kommunernes og regionernes virksomhed for at udløse regulering af statstilskuddene, hvilket dog ikke nødvendigvis indebærer, at kommuner og regioner direkte pålægges at handle på en bestemt måde (jf. bilag 2, eks. 1.1.4a og 1.1.4b).

5. Merudgifter eller besparelser som følge af demografiske forskydninger, den teknologiske udvikling, eller ændringer i holdninger og normer mv. indgår ikke i reguleringsområdet (jf. bilag 2, eks. 1.1.5). Det samme gælder merudgifter eller mindreudgifter som følge af ændringer i overenskomster.

6. Vejledende henstillinger og retningslinier uden reelt forpligtende indhold er uden for reguleringsområdet. Uforbindende spareråd er heller ikke omfattet.

7. I situationer, hvor det helt eller delvist er overladt til kommunerne og regionerne selv at beslutte tilpasningsomfanget, vil reguleringsbeløbet bero på en konkret forhandling. Som udgangspunkt for drøftelserne om reguleringsbeløbets størrelse anvendes den pågældende ministers tilkendegivelse - i

lovbemærkninger, breve eller lignende - af, i hvilken udstrækning kommunerne og regionerne bør tilpasse sig de nye regler. (Eks. 1.1.7a, 1.1.7b og 1.1.7c)

Sammenfattende kan det fastslås, at det ikke er det formelle grundlag for en regelændring – altså om der er tale om en lov, bekendtgørelse, vejledning eller lignende – men derimod regelændringens reelle indhold, der er afgørende for, om den giver anledning til regulering af statstilskuddet.

1.2. Afgrænsning vedrørende særlige forhold og situationer

1. Skatter og afgifter

DUT-princippet omfatter som udgangspunkt ikke ændrede regler for kommunal beskatning af indkomst mv. Der reguleres således ikke ved ændringer i regelgrundlaget - herunder ændringer i satser, fradrag og lignende - for kommunernes beskatning af indkomst, grundværdier mv. (jf. dog afsnit 1.2.2.).

Der vil derimod kunne blive tale om regulering i tilfælde af ændringer i reglerne for betaling af skat mellem stat, kommuner og regioner, eksempelvis ændrede regler for opkrævning af dækningsafgift.

Endvidere vil der kunne ske regulering ved ændringer i beskatning af varer, tjenesteydelser, fast ejendom eller lønsum, hvis ændringen retter sig mod, og væsentligt påvirker, kommunernes og regionernes udgifter (jf. bilag 2, eks. 1.2.1.a).

Generelle skatte- og afgiftsændringer, herunder almindelige momsændringer, vil normalt ikke give anledning til regulering (jf. bilag 2, eks. 1.2.1.b og 1.2.1.c). Ændringerne giver dog anledning til regulering, hvis det på grund af takstberegning medfører forskydninger mellem de offentlige kasser.

2. Ydelsers skattepligt

Der foretages regulering for ændring i provenu af indkomstskat, når en regelændring betyder, at der direkte ændres i antallet af modtagere af en beskattet ydelse og samtidig sker en tilsvarende modsatrettet ændring i antallet af modtagere af en ikke beskattet ydelse.

Der reguleres for ændring i provenuet af indkomstskat, hvis en regelændring ændrer en ydelses skattepligtige forhold (jf. bilag 2, eks. 1.2.2).

Som nævnt i afsnit 1.2.1 er skatteområdet normalt ikke omfattet af DUT-princippet. De to nævnte situationer udgør således en undtagelse fra dette generelle princip.

3. EU

Implementering af EU-regelændringer i national lovgivning mv., der direkte følger af EU-direktiver mv. er omfattet af reguleringsområdet, uanset at staten ikke har bestemmende indflydelse på indholdet heraf.

EU-forordninger, der er umiddelbart gældende i medlemsstaterne og ikke fordrer gennemførelse via national lovgivning, er ligeledes omfattet af reguleringsområdet (jf. bilag 2, eks. 1.2.3).

Den afledte kompensation fra EU-regelændringer skal bygge på den generelle delingsregel mellem offentlige myndigheder i de tilfælde, hvor EU-regelændringer helt eller delvist er kommunal initieret, jf. punkt 1.2.12.

4. Administrative konsekvenser

Administrative konsekvenser, hvor hovedformålet med en ændring af en eksisterende opgave ikke i sig selv er at ændre på de administrative procedurer, men hvor de administrative konsekvenser følger af en ønsket ændring i borgernes retsstilling, er som hovedregel ikke omfattet af DUT. Det indebærer f.eks., at administrative belastninger eller lettelser som følge af ændrede regler for beregning af sociale ydelser eller ændrede regler for skatteligningen, normalt ikke vil falde inden for kompensationsområdet. Der kan dog være tilfælde, hvor de administrative følger vurderes at være af en sådan størrelse, at der bør ske kompensation.

Større administrative regelændringer eller mindre ændringer som er led i en sammenhængende omlægning, der direkte gennemføres med henblik på at ændre eksisterende administrative rutiner, er som udgangspunkt omfattet af DUT. I tvivlsspørgsmål kan forståelsen af større og sammenhængende regelændringer indbringes for et DUT-koordinationsmøde.

Indførelse af nye kommunale eller regionale opgaver eller bortfald af opgaver er som udgangspunkt altid omfattet af DUT, uanset om disse kan siges at have en administrativ karakter eller ej.

Endvidere reguleres for administrative mer- hhv. mindreudgifter ved indførelse og ophævelse af **brugerbetalingsordninger** og kommunalt eller regionalt administrerede statslige tilskudsordninger, jf. punkt 1.2.6.

Vedrørende regulering for administrative udgifter i forbindelse med opgaveoverførsler, se afsnit 1.2.12.

Administrationsudgifter i forbindelse med statslige **tilskudsordninger**, der administreres af kommuner og regioner, kompenseres via bloktilskuddet.

Brugerbetalings- og tilskudsordninger, der er indført uden kompensation for de administrative konsekvenser, kan ikke ophæves med bloktilskudsreduktion for administrative besparelser.

5. Digitaliseringsprojekter

Som led i aftalen om kommunernes økonomi for 2007 og aftalen om regionernes økonomi for 2008 er indgået en aftale om håndtering af digitaliserings- og effektiviseringsprojekter. Aftalen er gengivet i bilag 3.

6. Brugerbetaling

Mer- eller mindreprovenu i forbindelse med nye eller ændrede brugerbetalingsordninger på de kommunale og regionale serviceområder deles som udgangspunkt mellem staten og kommunerne henholdsvis regionerne.

Den kommunale og regionale provenuandel ved nye og ændrede brugerbetalingsordninger fastsættes efter konkret forhandling i hvert enkelt tilfælde. Der vil herunder indgå en vurdering af, hvorvidt de nye initiativer er foreslået eller aktivt initieret fra kommunal eller regional side, jf. afsnit 1.2.12. I tvivlsspørgsmål kan forståelsen heraf klarlægges på et DUT-koordinationsmøde.

I forbindelse med administrative udgifter ved **brugerbetalingsordninger**, jf. afsnit 1.2.4. sker kompensation ved, at der aftales en bloktilskudsregulering alene for nettoprovenuet, dvs. brugerbetalingsordningens forventede provenu fradraget administrationsudgifter.

Vedrørende brugerbetaling, hvor kommuner og regioner køber ydelser hos staten, se afsnit 1.2.7.

7. Takst- og satsreguleringer mv.

Der foretages regulering af tilskuddene ved en regulering af satser for betaling af ydelser mv. fra den ene offentlige myndighed til den anden, når denne regulering afviger fra pris- og lønudviklingen for det pågældende år. Der reguleres dog kun herfor, hvis der er tale om en aktivitet, som den pågældende myndighed **skal** støtte eller **skal** købe uden reelt at kunne substituere.

Bindende regelændringer, som afskaffer en tidligere regel om takstregulering, eller indfører en regulering der afviger fra pris- og lønudviklingen, følger samme regler: der reguleres ikke, hvis der er frivillighed hos brugeren (jf. bilag 2, eks. 1.2.7.a, 1.2.7.b og 1.2.7.c).

Generelle takstændringer medfører ikke regulering af tilskuddene. Som eksempler kan nævnes, at ændringer af Post Danmarks eller DSB's takster ikke medfører tilskudsregulering.

8. Forsøgsordninger

Forsøgsordninger, dvs. ordninger, der i hvert enkelt tilfælde kræver statslig godkendelse, er ikke omfattet af regulering (jf. bilag 2, eks. 1.2.8). Hvis forsøgsordningen omdannes til en bindende regelændring, reguleres for det fulde beløb, også for de kommunale merudgifter som kan henføres direkte til forsøgene.

9. Frivillige udgifter

I visse tilfælde fastsætter staten regler på områder, som hidtil ikke har været lovregulerede eller kun delvist lovregulerede og hvor kommunerne og regionerne hidtil har haft mulighed for frivilligt at afholde udgifter.

Da det er de faktiske kommunale mer- eller mindreudgifter, der indgår i beregningen af reguleringen af tilskuddet, indgår frivilligt afholdte kommunale eller regionale udgifter som hovedregel ikke, hvorved de ikke omfattes af kompensation, jf. dog punkt 8. (jf. bilag 2, eks. 1.2.9)

Der kan dog indgås særskilt aftale med KL og Danske Regioner herom, eller det kan i forbindelse med vedtagelse af nye eller ændring af gældende lovregler anføres i lovforslagets bemærkninger om økonomiske og administrative konsekvenser mv., at frivilligt afholdte udgifter er omfattet af kompensation.

10. Arbejdsgiverafgifter

Regulering af tilskuddene i forbindelse med indførelse og ændring af arbejdsgiverafgifter beror på en konkret stillingtagen i det enkelte tilfælde.

I en række konkrete sager har staten fortolket DUT-reglerne således, at spørgsmålet om hjemmel til kompensation afhænger af, om den pågældende arbejdsgiverafgift påvirker de kommunale arbejdsgivere på samme måde som private arbejdsgivere, eller om den er rettet specielt mod de kommunale arbejdsgivere. I sidstnævnte tilfælde giver regelændringen anledning til tilskudsregulering. (Bilag 2, eks. 1.2.10.a og 1.2.10.b)

Mer- eller mindreudgifter, der påvirker kommuner eller regioner via rollen som arbejdsgiver, men ikke er egentlige arbejdsgiverafgifter, er som udgangspunkt omfattet af DUT-princippet. (Bilag 2, eks. 1.2.10.c)

11. Likviditetsforskydninger

Renteindtægter og -udgifter i forbindelse med likviditetsforskydninger som følge af ændrede betalings-terminer ved afregninger mellem staten, kommuner og regioner er efter den statslige fortolkning af DUT-reglerne ikke omfattet af regulering (jf. bilag 2, eks. 1.2.11.a og 1.2.11.b).

Staten har dog i konkrete tilfælde efter forhandling ydet kompensation for kommunernes rentetab ved likviditetsforskydninger, som har haft en vis effekt på de kommunale nettorenteudgifter (jf. bilag 2, eks. 1.2.11.c).

12. Reduceret regulering ved kommunalt og regionalt initiativ

Der kan indgås aftale om, at kommunale og regionale mer- eller mindreudgifter ikke skal indgå i reguleringen med det fulde beløb, såfremt der fra kommunal side er givet aktiv støtte til gennemførelsen af ændringer i regelsættet (jf. bilag 2, eks. 1.2.12).

Sigtet hermed er at opretholde et fælles incitament til at sikre gennemførelsen af samfundsøkonomisk hensigtsmæssige regelændringer.

13. Private lovforslag

Regeringen kan ikke sikre, at de økonomiske konsekvenser for kommunerne og regionerne af private lovforslag forhandles inden lovforslagene fremsættes, men DUT-reglerne omfatter ændringer i hele det bindende regelsæt gennemført af Folketinget eller administrationen, idet dog proceduren kan afvige.

For private lovforslag gælder, at ministerierne - i lyset af udvalgsbehandlingen i Folketinget - må sørge for, at disse kommer til behandling om tilskudsregulering.

14. Uafhængige instanser og eksisterende hjemmel

Udformningen af det bindende regelsæt kan være henlagt til myndigheder, hvor ministeriet ingen instruktionsbeføjelse har (f.eks. Registertilsynet). Regelændringer gennemført af disse myndigheder er omfattet af DUT-princippet. Ministeriet er således forpligtet til at behandle disse sager efter de sædvanlige regler.

Ved indførelse og udnyttelse af lovhjemler vil tidspunktet for behandling af spørgsmålet om tilskudsregulering bero på, om der ved indførelse af lovhjemlen er fuld klarhed over hjemlens udnyttelse (og udnyttelsen f.eks. er mere detaljeret beskrevet i lovforslagets bemærkninger). I så fald skal DUT-behandlingen ske i sammenhæng med hjemlens indførelse. Der udestår herefter alene en efterfølgende vurdering af, om den konkrete udnyttelse afviger fra det oprindeligt tilsigtede.

Såfremt der ikke er en sådan klarhed over udnyttelsen af en lovhjemmel i forbindelse med dennes indførelse, kan behandlingen først ske, når lovhjemlen konkret udmøntes i bekendtgørelse eller lignende (jf. bilag 2, eks. 1.2.14.a og 1.2.14.b).

15. Tidsafgrænsning og forældelse

De kommunale og regionale forhandlinger om reguleringer for et givet kommunalt og regionalt budgetår afsluttes i juni måned året før og omfatter regler, der er udstedt i det pågældende folketingsår. Herudover er der mulighed for midtvejsregulering i budgetåret for regler udstedt efter denne frist.

En reguleringssag skal rejses i forbindelse med, at KL og/eller Danske Regioner er blevet orienteret (herunder at private lovforslag er fremsat i Folketinget) om den regelændring, der udløser reguleringen.

Denne forældelsesregel skal ses i sammenhæng med vigtigheden af, at sager om tilskudsregulering kommer til behandling i forbindelse med deres opståen, således at der undgås behandling af flere år gamle sager.

16. Budgetgaranti

Der foretages ikke regulering for regelændringer, hvis kommunaløkonomiske konsekvenser indgår i udmøntningen af budgetgarantien.

17. Moms

Momsudgifter er ikke omfattet af reguleringsområdet i det omfang de kommunale momsudgifter refunderes af staten.

18. Overtagelse af opgaver

Overdragelse af institutioner og personale rejser en række problemer, der som regel løses ved konkret forhandling.

Der er dog enighed om følgende retningslinier, som vedrører overførslen af:

1. bygninger,
2. ubebyggede grunde, anden formue,
3. personale inkl. pensionsforpligtelse,
4. andre driftsudgifter.

Ad 1. Bygninger

Bygninger overføres normalt vederlagsfrit.

I forbindelse med amternes overtagelse af statsskolerne i 1986 blev disse overgivet vederlagsfrit fra staten til amterne.

Ad 2. Ubebyggede grunde, anden formue

Hvis der på overførelstidspunktet er planlagt en udvidelse af en given institution, må det være rimeligt, at en ubebygget grund, der indgår i udbygningsplanerne, vederlagsfrit overføres.

Er der derimod tale om overførelse af en udbygget institution med tilhørende ubebyggede grunde eller anden formue, må udgangspunktet være, at disse aktiver ikke overføres vederlagsfrit, medmindre særlige forhold gør sig gældende. Dette må eventuelt også gælde for usædvanligt kostbare kunstsamlinger og biblioteker mv. på den overførte institution.

Ad 3. Personale, inkl. pensionsforpligtelse

For så vidt angår tjenestemandsansat personale, er der normalt for den enkelte person følgende valgmuligheder:

- den pågældende kan vælge at overgå til et nyt ansættelsesområde under den »modtagende« myndighed, eller
- den pågældende kan vælge at opretholde sit ansættelsesområde under den »afgivende« myndighed med tjenestested indtil videre ved den overførte institution.

En sådan model kendes fra statshospitalernes udlægning, særforborgens udlægning, og statsgymnasiernes overførelse til amterne.

Pensionsbyrden deles sædvanligvis efter antallet af år, personen har været ansat i henholdsvis statslig og kommunal tjeneste.

For ikke-tjenestemandsansatte personalegrupper foretages der ikke regulering for en eventuel fremtidig pensionsbyrde.

Ad 4. Andre driftsudgifter

Andre driftsudgifter end løn mv. reguleres ud fra hovedreglen.

Ved opgaveoverførsler reguleres som udgangspunkt for den afgivende myndigheds administrative udgifter, dvs. at såvel driftspersonale som administrativt personale overføres. Dette skal ses i sammenhæng med, at det i disse tilfælde er muligt at foretage en opgørelse af den afgivende institutions administrative omkostninger ved opgavevaretagelsen.

Eventuelle effektiviseringsgevinster i forbindelse med opgaveoverførslen tilfalder den myndighed, der gennemfører effektiviseringen.

2. Beregning af kompensationsbeløb

2.1. Faktiske udgifter

Det er de faktiske kommunale og regionale mer- eller mindreudgifter, der indgår i beregningen af reguleringen af tilskuddet. Ved ændring af opgavefordelingen mellem staten, kommunerne og regionerne opgøres DUT-kompensationen som hovedregel på basis af de seneste foreliggende regnskaber og budgetter for den afgivende myndighed og med udgangspunkt i den afgivende myndigheds udgiftsniveau året før ændringen.

I tilfælde af nye opgaver kan andre oplysninger inddrages i det omfang, de kan belyse de økonomiske konsekvenser i de konkrete tilfælde. Foreligger ingen officielle, statistiske oplysninger, kan resultatet af andre undersøgelser, herunder fx analyser og eksterne undersøgelser inddrages. I beregningsgrundlaget indgår de elementer, der bedst afspejler den konkrete sag, og reguleringen opgøres ud fra virkningen det

første år, hvor ordningen er i kraft, medmindre der forventes en udvikling i udgifterne så reguleringsbeløbene vil variere, jf. afsnit 2.2. Dette drøftes i forbindelse med forhandlingerne om reguleringen.

2.2. Opgørelse af reguleringsbeløb

Ved ændringer i udgifts- eller opgavefordelingen mellem staten og kommunerne og regionerne opgøres reguleringen med udgangspunkt i den afgivende myndigheds udgiftsniveau året før ændringen.

Ved helt nye opgaver eller regelændringer opgøres reguleringen ud fra virkningerne det første år, hvor ordningen er i kraft, medmindre der forventes en udvikling i udgifterne, så reguleringsbeløbene vil variere. Dette aftales i forbindelse med forhandlingerne om reguleringen, jf. afsnit 1.2.15.

De enkelte elementer på det kommunale lov- og cirkulæreprogram skal udarbejdes i finanslovens budgetteringsniveau.

Reguleringerne i medfør af DUT-princippet opererer med et fireårigt udgiftsforløb. Med henblik på at undgå stadig nye forhandlinger om flere år gamle sager, må det ved et ujævnt udgiftsforløb tilstræbes at fastlægge reguleringsbeløbene for samtlige år, indtil det permanente reguleringsniveau er nået.

2.3. Opgørelse af timenorm

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

Tidsforbruget kan fx opgøres via tidsregistreringssystemer eller direkte målinger og kan opgøres som den tid, der anvendes direkte på opgaven (nettotidsmåling), eller den direkte anvendte tid med et tillæg til dækning af tid anvendt på pauser (bruttotidsmåling).

Princippet om, at det er de faktiske udgifter, der indgår i compensationen indebærer, at opgørelsen af antallet af effektive arbejdstimer et årsværk kan præstere skal være konsistent med opgørelsen af lønudgiften til årsværket, dvs. den samlede opgjorte årsløn bør afspejle den kommunale udgift.

I opgørelsen af effektive arbejdstimer et årsværk kan præstere korrigeres for almindelig ferie, feriefridage og helligdage. Fravær i forbindelse med sygdom og barsel mv., som den kommunale arbejdsgiver selv betaler for, fratrækkes timenormen. Den del af lønudgiften til et årsværk, som arbejdsgiver får syge- og barselsdagpengerefusion for, fratrækkes ikke. Sygefravær på fridage o. lign. fratrækkes heller ikke. Der kan i konkrete sager korrigeres for særlige omstændigheder. Finansministeriet har udarbejdet en vejledning i beregning af timenormer (notat af 4. december 2006).

2.4. Opgørelse af indirekte omkostninger ved et årsværk (overhead)

De indirekte udgifter (overhead) er kendetegnet ved ikke direkte at kunne henføres til udførelsen af den konkrete opgave. Det kan fx være udgifter til ejendomsdrift, kontorhold, it og kontorarbejdspladser. Princippet om, at det er de faktiske kommunale mer- eller mindreudgifter, der indgår i compensationen, indebærer, at overheadudgifterne opgøres, så de i videst muligt omfang afspejler de faktiske udgifter. Det må således i hver enkelt sag bedømmes, hvilke udgiftselementer der skal inddrages i beregningen af compensationen.

2.5. Efterregulering

I de særlige tilfælde, hvor der ikke opnås en endelig stillingtagen til størrelsen af en besparelse eller merudgift, vil efterregulering kunne finde sted i efterfølgende år. Forudsætningerne for efterregulering er:

- at der mellem parterne er truffet skriftlig aftale om efterregulering, således at punktet i Finansministeriets aktstykke til Folketingets Finansudvalg er blevet forsynet med en note herom (»stjernemarker«),

- at der foreligger et »efterreguleringsnotat«, hvori der bl.a. redegøres for, hvorfor det er nødvendigt med en efterregulering, hvornår der skal efterreguleres, og hvordan reguleringen tænkes beregnet, herunder om der til brug for reguleringer skal foretages ændringer i det kommunale budget- og regnskabssystem,
- at der foreligger en skriftlig godkendelse af efterreguleringsnotat fra Finansministeriet.

Det bør i øvrigt tilstræbes, at efterregulering alene aftales i sager, hvor der gælder:

- at reguleringsopgørelsen er usikker
- at reguleringsspørgsmålet er af væsentlig økonomisk betydning,
- at der er begrundet formodning om, at efterreguleringen vil kunne ske på et mere solidt grundlag,
- at efterreguleringen kan foretages uden væsentlige administrative meromkostninger.

Hensigten med det omtalte »efterreguleringsnotat« er at sikre, at der på forhånd er klarhed over, hvilke elementer i den pågældende sag der er omfattet af efterreguleringen, således at fornyede drøftelser heraf undgås. Ligeledes bør selve principperne for efterreguleringen, overordnede beregningsmetoder, datagrundlag mv. være fastlagt.

Det kan dog være vanskeligt på forhånd at fastlægge alle forhold i efterreguleringsnotatet. Der må derfor være adgang for begge parter til i forbindelse med selve efterreguleringen at påpege konkrete fejl eller mangler af væsentlig betydning i efterreguleringsnotatet.

Efterreguleringer medfører ændringer i statstilskuddet - og dermed i kommunernes og regionernes økonomiske situation - som ikke modsvares af statslig bindende regeludstedelse eller af ændringer i opgave- eller udgiftsfordelingen mellem staten og kommuner og regioner i det **pågældende** år. Efterreguleringsbeløbene vil derfor eventuelt skulle indgå som et element i de økonomiske beregninger forud for forhandlingerne om den kommunale og regionale økonomi.

For at sikre, at efterreguleringsbeløbene er kendte, når der indledes forhandlinger om den kommunale og regionale økonomi bør det tilstræbes, at forhandlingerne om efterreguleringer afsluttes **inden den 1. marts** i folketingsåret.

Såfremt det til opgørelsen af efterreguleringsbeløbet inden for tidsfristen er nødvendigt at indkalde særlige oplysninger fra kommunerne og regionerne, vil dette kunne ske via indhentning af oplysninger fra det kommunale budget- og regnskabssystem. Sådanne tilfælde kan forelægges Indenrigs- og Sundhedsministeriet, som vil forestå en eventuel indsamling af foreløbige regnskabsoplysninger fra kommunerne og regionerne og orientere Finansministeriet herom.

Såfremt det til brug for efterregulering er nødvendigt at træffe foranstaltninger i relation til det kommunale budget- og regnskabssystem, skal dette forelægges for Indenrigs- og Sundhedsministeriet, så snart der er klarhed herom.

3. Procedurer

DUT-princippet indebærer, at alle kommunale og regionale mer- hhv. mindredgifter i forbindelse med statslige regelændringer mv. afholdes af det regeludstedende ministeriums totalramme. Det gælder også udgifter relateret til udmøntningen af regeringsgrundlag og lignende.

Forhandlinger om de kommunal- og regionaløkonomiske konsekvenser af påtænkte regelændringer skal som hovedregel finde sted mellem det regeludstedende ministerium, Finansministeriet, KL og/eller Danske Regioner, **før** lovforslag fremsættes og **før** bekendtgørelser, cirkulærer, henstillinger og vejledninger udsendes.

Der vil dog i sagens natur kunne forekomme lovgivning, hvor der ikke kan finde forhandlinger sted før fremsættelsen. I sådanne særlige tilfælde må drøftelsen undtagelsesvist finde sted efterfølgende.

Også for henstillinger, vejledninger mv., som ikke har bindende karakter, skal en sådan drøftelse finde sted, forinden disse udsendes, med mindre særlige forhold gør sig gældende.

3.1. Koordination af forhandlinger

De årlige forhandlinger indledes senest 14 dage efter afholdelsen af statsministerens åbningsredegørelse til Folketinget med et indledende DUT-koordinationsmøde mellem Finansministeriet, KL og Danske Regioner uden de regeludstedende ministerier efterfulgt af en række DUT-koordinationsmøder med deltagelse af de enkelte ministerier.

Grundlaget for det indledende DUT-koordinationsmøde er 1. udkast til det kommunale og regionale lov- og cirkulæreprogram for det pågældende folketingsår og dele af statsministerens åbningsredegørelse i Folketinget (skriftlig del). Programmet suppleres med yderligere materiale med henblik på en samlet oversigt for kommunerne og regionerne omfattende:

- lovforslag,
- regelændringer i øvrigt, herunder bekendtgørelser, cirkulærer, vejledninger, henstillinger mv.,
- efterreguleringer af foregående års reguleringsbeløb samt éngangsreguleringer.

Sigtet med det indledende DUT-koordinationsmøde er således:

- at få dannet et samlet overblik over de sager, der må påregnes at komme til forhandling i løbet af året,
- at fastlægge en foreløbig tidsplan for forhandlingerne af de enkelte sager, i det omfang det er muligt,
- at sikre, at sager, der er klar til forhandling, kommer i gang.

Forhandlingerne om de enkelte sager indledes herefter som bilaterale forhandlinger mellem det regeludstedende ministerium og KL og/eller Danske Regioner.

Parallelt med dette forløb afholdes DUT-koordinationsmøder med de regeludstedende ministerier, Finansministeriet og KL og/eller Danske Regioner.

Til brug for DUT-koordinationsmøderne udarbejder de regeludstedende ministerier et statusnotat for de enkelte punkter på lov- og cirkulæreprogrammet. Dette fremsendes til Finansministeriet 14 dage forud for DUT-koordinationsmøderne.

Et statusnotat bør indeholde følgende:

- Punktets nr. og tekst på lov- og cirkulæreprogrammet
- Kort forklaring af punktets indhold
- Eventuelle ændringer i forhold til seneste udkast af lov- og cirkulæreprogrammet
- Status for forhandlingerne med parterne (Er forhandlingerne påbegyndt eller afsluttet?)
- Parternes hovedargumenter i sagen
- Høringsfrister
- Forventet tidspunkt for fremsættelse/udsendelse

Grundlaget for DUT-koordinationsmøderne er således det reviderede udkast til lov- og cirkulæreprogram og de af ministerierne udarbejdede statusnotater.

Sigtet med DUT-koordinationsmøderne er:

- at koordinere det samlede bidrag til lov- og cirkulæreprogrammet,
- at få et overblik over de udgiftsmæssige konsekvenser
- at synliggøre evt. initiativer, som der ikke er realistisk mulighed for, at det enkelte ministerium selv kan finansiere
- at sikre, at der fortsat forhandles om de sager, der endnu ikke er opnået enighed om i de bilaterale forhandlinger.

3.2. Bilaterale forhandlinger

Det påhviler de enkelte regeludstedende ministerier at tage initiativ til indledning af bilaterale forhandlinger med KL og Danske Regioner om de kommunal- og regionaløkonomiske konsekvenser af lovforslag og regelændringer i øvrigt.

I bevillingssager, der materielt er fordelt på flere ministerområder, påhviler ansvaret den minister der skal udmønte sagens materielle indhold i lovgivning eller bekendtgørelser.

Forhandlingerne skal indledes, så snart der foreligger tilstrækkelig klarhed om fremsættelse af lovforslag eller udsendelse af bekendtgørelse, cirkulære, vejledning eller henstillinger.

Sigtet er dels at opnå det bedst mulige beslutningsgrundlag forud for lovforslag og regelændringer, dels at tilstræbe en afslutning af forhandlingerne inden lovforslag fremsættes eller bekendtgørelse, cirkulærer, vejledning eller henstilling udsendes.

Forhandlingerne indledes ved, at **udkast** til lovforslag, bekendtgørelser, cirkulærer, vejledninger, henstillinger mv. med tilhørende økonomiske skøn og beregningsmæssige forudsætninger fremsendes til KL/Danske Regioner. Der vil ofte være behov for at supplere oplysningerne om kommunal- og regionaløkonomiske konsekvenser i lovforslagsbemærkninger med de tekniske beregningsforudsætninger (beregningsnotater mv.)

Udkast fremsendes med en rimelig høringsfrist. KL og/eller Danske Regioner skal - medmindre helt særlige forhold gør sig gældende - mindst have en svarfrist på tre uger. I visse sager af særlig politisk interesse bør der søges givet en frist, der muliggør en politisk forelæggelse hos KL og/eller Danske Regioner.

Disse bør normalt kunne behandle og tage stilling til de økonomiske skøn inden for en frist på tre uger. Bemærkninger, herunder ønsker om supplerende materiale og beregninger, fremsendes til det regeludstedende ministerium. Dette bør ligeledes inden for en frist på tre uger behandle parternes bemærkninger. Såfremt kommunale/regionale ønsker om data og beregninger ikke kan tilgodeses inden for denne frist, f.eks. fordi de nødvendige data endnu ikke foreligger, bør der afgives et svar, hvoraf det fremgår, hvornår data og beregninger vil kunne leveres.

Kun i det omfang det er udtrykkeligt aftalt med KL/Danske Regioner og Finansministeriet kan materiale til de bilaterale forhandlinger alternativt fremlægges og forhandles i andre særlige kontaktorganer med kommunal og/eller regional repræsentation. Eksempelvis erstatter en behandling af et regelsæt for Arbejds miljørådet ikke forhandlinger om regulering efter de almindelige regler og procedurer herfor.

Kopi af forhandlingsmaterialet og svar herpå fremsendes af det regeludstedende ministerium til Finansministeriet.

3.3. Det videre forhandlingsforløb

Såfremt der ikke under de bilaterale forhandlinger kan opnås enighed, overgår sagen til forhandling mellem KL og/eller Danske Regioner og Finansministeriet.

Dette besluttet på et DUT-koordinationsmøde eller eventuelt ved aftale med Finansministeriet. Kan der heller ikke under disse forhandlinger opnås enighed, overgår sagen til politisk forhandling.

Enhver af parterne kan anmode om, at der afholdes et DUT-koordinationsmøde for at danne et samlet overblik over:

- forløbet af de bilaterale forhandlinger,
- nødvendigheden af sagers overgang til forhandlinger mellem Finansministeriet og KL og/eller Danske Regioner, henholdsvis politisk forhandling.

Ultimo marts måned gøres status over forhandlingerne om reguleringer med særligt henblik på opgørelserne til brug for de politiske forhandlinger om kommunernes og regionernes økonomi for det kommende år, og der træffes således beslutning om, hvilke sager og reguleringsbeløb, der skal indgå i vurderingsgrundlaget for disse forhandlinger.

Ultimo maj måned gøres endelig status over forhandlingerne, og der træffes beslutning om sagers overgang til drøftelser mellem KL og/eller Danske Regioner og Finansministeriet på et afsluttende DUT-koordinationsmøde. Efterfølgende kan der træffes beslutning om eventuel overgang til politiske drøftelser

i forhandlingerne med kommuner og regioner med henblik på opnåelse af enighed inden oversendelse af bloktilskudsaktstykke til Finansudvalget.

3.4. Lovforslag og anden regeludstedelse

Der skal som nævnt finde forhandlinger om de kommunal- og regionaløkonomiske konsekvenser sted så vidt muligt før lovforslag fremsættes og før bekendtgørelser, cirkulærer, vejledninger og henstillinger mv. udsendes.

For lovforslag gælder, at de økonomiske konsekvenser for kommuner og regioner skal fremgå af lovforslagets bemærkninger. Dette gælder så vidt muligt ligeledes, såfremt der under folketingsbehandlingen af et lovforslag fremsættes ændringsforslag af regeringen.

Formuleringer i love, bekendtgørelser og cirkulærer skal indeholde en klar angivelse af, hvorvidt der herved er indeholdt en kommunal forpligtelse.

Såfremt der er opnået enighed under forhandlingerne, anføres de(t) opgjorte beløb, og det anføres, at der er enighed mellem staten og KL og/eller Danske Regioner herom.

Er der ikke opnået enighed, anføres de(t) af staten beregnede beløb, og der redegøres for bemærkninger hertil fra KL og/eller Danske Regioner. De regeludstedende ministerier er i disse tilfælde forpligtet til at orientere Finansministeriet herom forinden lovforslaget fremsættes.

For lovforslag, hvor der af særlige grunde ikke har kunnet finde forhandling med KL og/eller Danske Regioner før fremsættelsen, skal dette fremgå eksplicit af bemærkningerne til lovforslaget. De regeludstedende ministerier er i disse tilfælde forpligtet til at orientere Finansministeriet herom forinden lovforslaget fremsættes.

For anden regeludstedelse gælder, at såfremt der ikke under de bilaterale forhandlinger kan opnås enighed om de kommunal- og regionaløkonomiske konsekvenser, skal disse drøftes på et DUT-koordinationsmøde eller eventuelt ved et møde mellem Finansministeriet og KL hhv. Danske Regioner, forinden bekendtgørelsen, cirkulæret, vejledningen eller henstillingen mv. udsendes.

De regeludstedende ministerier forudsættes at afsætte de fornødne DUT-reserver til reguleringsbeløb og efterreguleringer, forinden DUT-sæsonen indledes. Såfremt der ikke inden for driftsrammen er afsat reserver, må nye initiativer finansieres ved samtidige omprioriteringer. Hvis regelændringer har udgiftsmæssige konsekvenser på kommunale områder eller på andre ministeriers budgetter, vil driftsrammen blive korrigeret svarende hertil.

De anførte beløb på lov- og cirkulæreprogrammet udarbejdes i finanslovens budgetteringsniveau.

De regeludstedende ministerier forudsættes at afsætte de fornødne pris- og lønreserver til brug for fremskrivning af lov- og cirkulære-programmets reguleringsbeløb for F-året og BO-årene. Eventuelle afvigelser mellem resultatet af pris- og lønreguleringen og de afsatte PL-reserver afholdes inden for ministeriernes egne driftsrammer.

Såfremt punkter på lov- og cirkulæreprogrammet overgår til drøftelser mellem Finansministeriet og KL og/eller Danske Regioner og/eller politiske forhandlinger, vil reguleringen som udgangspunkt skulle finansieres af det regeludstedende ministerium.

3.5. Statslige signaler

Statslige signaler og tilkendegivelser om opgaveløsningen i kommuner og regioner, kan, i de tilfælde, hvor der er indbygget en forventning til et højere generelt udgiftsniveau end det eksisterende, virke udgiftsdrivende.

Meldinger i forbindelse med rapporter og redegørelser samt udtalelser til pressen i konkrete sager kan derfor i visse tilfælde medvirke til, at overholdelse af de aftalte overordnede rammer for udgifter og skattetryk i den kommunale sektor bliver vanskeliggjort.

KL og Danske Regioner kan i tilfælde, hvor man vurderer, at en udmelding giver anledning til et større samlet udgiftspres på et kommunalt eller regionalt opgaveområde, rejse sagen overfor det relevante ressortministerium med det formål enten at nå en fælles forståelse af det tilsigtede udgiftsniveau eller at sikre finansiering til de afledte merudgifter. KL og/eller Danske Regioner har forpligtelsen til at tage initiativ i sådanne sager, herunder forpligtelsen til at verificere størrelsen af de forventede merudgifter og sammenhængen med den konkrete udmelding.

Merudgifterne forudsættes i givet fald finansieret inden for det pågældende ministeriums ramme.

Såfremt der ikke bilateralt kan opnås enighed, kan sagen overgå til forhandlinger mellem Finansministeriet og KL og/eller Danske Regioner.

Sagen kan endelig overgå til de løbende politiske drøftelser mellem regeringen, KL og/eller Danske Regioner.

Finansministeriet, den 9. oktober 2007

THOR PEDERSEN

/ Jens Gordon Clausen

Indhold:

1. Hvad er omfattet af Det Udvidede Totalbalanceprincip?

- 1.1. Generel afgrænsning af reguleringsområdet
- 1.2. Afgrænsning vedrørende særlige forhold og situationer
 1. Skatter og afgifter
 2. Ydelsers skattepligt
 3. EU
 4. Administrative konsekvenser
 5. Digitaliseringsprojekter
 6. Brugerbetaling
 7. Takst- og satsreguleringer mv.
 8. Forsøgsordninger
 9. Frivillige udgifter
 10. Arbejdsgiverafgifter
 11. Likviditetsforskydninger
 12. Reduceret regulering ved kommunalt og regionalt initiativ
 13. Private lovforslag
 14. Uafhængige instanser og eksisterende hjemmel
 15. Tidsafgrænsning og forældelse
 16. Budgetgaranti
 17. Moms
 18. Overtagelse af opgaver

2. Beregning af kompensationsbeløb

- 2.1. Faktiske udgifter
- 2.2. Opgørelse af reguleringsbeløb
- 2.3. Opgørelse af timenorm
- 2.4. Opgørelse af indirekte omkostninger ved et årsværk (overhead)
- 2.5. Efterregulering

3. Procedurer

- 3.1. Koordination af forhandlinger
- 3.2. Bilaterale forhandlinger
- 3.3. Det videre forhandlingsforløb
- 3.4. Lovforslag og anden regeludstedelse
- 3.5. Statslige signaler

Bilag 1

- 4.1. Generelt om regelgrundlag
- 4.2. Uddrag af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner
- 4.3. Uddrag af lov om regioners finansiering
- 4.4. Uddrag af cirkulære om bemærkninger til lovforslag og andre regeringsforslag mv.
- 4.5. Totalrammeordningen
- 4.6. Det Udvidede Totalbalanceprincip som led i samordningen af den offentlige økonomi
 1. Budgetsamarbejdet
 2. Budgetgarantien
- 4.7. Vejledning for tilbagemelding til Finansministeriet
- 4.8. Adresseliste til brug ved udsendelse af høringer

Bilag 2

5. Eksempler på anvendelse af Det Udvidede Totalbalanceprincip

Bilag 3

6. Aftaler om håndtering af digitaliserings- og effektiviseringsprojekter

4.1 Generelt om regelgrundlag

Det Udvidede Totalbalanceprincip - eller i daglig tale: »DUT-princippet« - blev indført i 1984. Som navnet siger, er der tale om en udvidelse af det Totalbalanceprincip, der har været gældende siden kommunalreformen i begyndelsen af 1970'erne.

Totalbalanceprincippet indebærer, at der ved **ændring i udgifts- eller opgavefordelingen** mellem staten, kommunerne og amterne skal ske en regulering af det generelle statstilskud (bloktilskuddet) til kommuner og amter for de økonomiske konsekvenser heraf.

Med DUT-princippet er denne regel om regulering af statstilskuddet udvidet til også at omfatte de økonomiske konsekvenser af **ændringer i den bindende statslige regulering** af kommunernes og amternes virksomhed.

Totalbalanceprincippet, der blev gennemført på baggrund af 1972-notatet fra Byrdefordelingssekretariatet, indebærer, at der ved den årlige fastsættelse af statstilskuddet til kommuner og regioner foretages en regulering for:

Kommunale (regionale) mer- eller mindreudgifter som følge af ændringer i udgifts- og opgavefordelingen mellem staten, kommunerne og regionerne i tilskudsåret.¹⁾ Det Udvidede Totalbalanceprincip, som blev indført ved lov nr. 211 af 16. maj 1984, betyder, at der ved fastsættelsen af statstilskuddet endvidere skal ske en regulering for:

Kommunale (regionale) mer- eller mindreudgifter som følge af ændringer i den (bindende) statslige regulering af kommunernes (regionernes) virksomhed.²⁾ I bemærkningerne til lovforslaget, der indførte DUT-princippet, anføres det uddybende:

Lovforslaget indebærer, at der som hidtil skal ske ændringer i tilskuddene i tilfælde af ændringer i udgifts- og opgavefordelingen mellem staten, kommunerne og amtskommunerne. Denne bestemmelse tænkes fortsat administreret således, at ændrede regler for kommunernes beskatning af indkomst mv. ikke giver anledning til kompensation.

Derimod vil der kunne ydes kompensation, hvis en skattedelingsregel ændres på en måde, så kommunernes provenu påvirkes. Desuden vil tilskuddene kunne ændres, hvis der sker ændringer, som væsentligt påvirker kommunernes udgifter, i beskatningen af varer, tjenesteydelser, fast ejendom eller lønsum. Et eksempel herpå er en ændring af reglerne for kommunal momspligt. En almindelig momsforhøjelse vil derimod normalt ikke give anledning til kompensation.

Det foreslås, at tilskuddene derudover skal kunne ændres som følge af ændringer i den bindende statslige regulering af kommunernes virksomhed.

Bestemmelsen omfatter regler, der er bindende for kommunernes virksomhed, herunder reguleringer, hvor kommunalbestyrelsen (amtsrådet) efterfølgende selv må beslutte, hvordan og i hvilket omfang (amts)kommunerne skal tilpasse sig den pågældende bindende regelændring.

Henstillinger om besparelser eller merudgifter er ikke omfattet.

Derimod kan f.eks. ophævelse af restriktioner, der direkte forhindrer (amts)kommunerne i en i øvrigt mere økonomisk adfærd, give anledning til kompensation for de heraf følgende beregnede kommunale udgiftskonsekvenser.

Bestemmelsen sigter primært på generelt formulerede forskrifter. Enkeltafgørelser, der i kraft af en klar og væsentlig præcedens-virkning kan sidestilles med regler, vil dog også kunne give anledning til tilskudsændringer.

Det er forudsat, at den konkrete vurdering af, om der skal ydes kompensation, som hidtil foretages af Indenrigsministeriet efter drøftelse med Finansministeriet og de kommunale organisationer.³⁾ I bemærkningerne til et ændringsforslag til lovforslaget hedder det videre:

Regeringen har tilkendegivet, at den i de tilfælde, hvor der ikke opnås enighed om størrelsen af en besparelse eller merudgift, er villig til at efterregulere året efter, hvis det kan gøres på et rimeligt sikkert grundlag og uden væsentlige administrative meromkostninger.

I aftalen af 29. maj 1987 mellem regeringen og Det Radikale Venstre om den kommunale økonomi i 1987 og 1988 hedder det bl.a.:

Der sker en opstramning af statens vejledningsvirksomhed over for kommuner og amtskommuner, idet ressortministerierne forpligtes til at drøfte økonomiske konsekvenser af henstillinger, vejledninger mv. med Finans- og Indenrigsministeriet, Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen, forinden disse udsendes, selv om de ikke har bindende karakter.

Ved lov nr. 183 af 23. marts 1992 om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner er der foretaget en tilpasning af administrationsgrundlaget for DUT-princippet. Tilpasningen er nærmere beskrevet i lovforslagets bemærkninger. Det fremgår heraf, at skattevirkningerne af regelændringer - som ellers normalt ikke er omfattet af DUT-princippet - giver anledning til regulering af det generelle statstilskud i tilfælde, hvor regelændringen betyder, at der direkte ændres i antallet af modtagere af en beskattet ydelse og samtidig sker en tilsvarende modsatrettet ændring i antallet af modtagere af en ikke beskattet ydelse. Endvidere reguleres der for ændring i provenu af indkomstskat, hvis en regelændring ændrer en ydelses skattepligtige forhold. I bemærkningerne anføres:

Baggrunden for denne tilpasning af administrationsgrundlaget for tilskudsregulering i forbindelse med ændrede regler for kommunernes beskatning af indkomst mv. er hensynet til, at regler, der f.eks. alene har til hensigt at ændre en ydelses skattepligtige forhold, ikke skal medføre ændringer i den økonomiske balance mellem staten og kommunerne henholdsvis amtskommunerne under ét.⁴⁾ I bemærkningerne beskrives endvidere en tilpasning af DUT-reglerne vedrørende skattedelingsregler:

Endvidere skal det bemærkes, at der er enighed mellem regeringen og de kommunale parter om, at den i bemærkningerne til lovforslag nr. L 118 af 14. marts 1984 indeholdte adgang til at yde kompensation, hvis en skattedelingsregel ændres på en måde, så kommunernes provenu påvirkes, ikke vil blive bragt i anvendelse. Sådanne provenumæssige ændringer vil indgå i forhandlingerne mellem regeringen og de kommunale parter om den samlede (amts)kommunale økonomi.

Ved kongelig resolution af 10. marts 1993 som meddelt i Statsministeriets bekendtgørelse nr. 125 af 12. marts 1993 er sager vedrørende opgørelsen af det samlede statstilskud til kommuner og amter, herunder administrationen af DUT-princippet, overført fra Indenrigsministeriet til Finansministeriet.

Ved lov nr. 499 af 7. juni 2006 om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner er der sket en præcisering af visse forhold vedrørende Det Udvidede Totalbalanceprincip.

I bemærkningerne anføres det:

Reglerne om kompensation gennem bloktilskuddet for opgaveændringer mv. i henhold til Det Udvidede Totalbalanceprincip videreføres, jf. stk. 2, nr. 3 og 4. I den hidtil gældende bestemmelse i nr. 4 er det fremgået, at bloktilskuddet reguleres for »kommunale mer- eller mindreudgifter som følge af ændringer i den bindende statslige regulering af kommunernes virksomhed i tilskudsåret«. Med dette forslag udgår ordet: »bindende«.

Forslaget har ikke til hensigt at ændre gældende praksis vedrørende Det Udvidede Totalbalanceprincip, men blot at præcisere lovteksten i overensstemmelse med det gældende administrationsgrundlag for Det Udvidede Totalbalanceprincip.

Forslaget indebærer i overensstemmelse med gældende praksis, at stk. 2, nr. 4, ikke begrænses til alene at vedrøre bindende regelændringer. Reguleringsområdet efter Det Udvidede Totalbalanceprincip omfatter umiddelbart bindende regelændringer, dvs. regelændringer, der gennemføres ved lov eller ved udstedelse af bekendtgørelser, cirkulærer eller tilsvarende forskrifter. Reguleringsområdet er imidlertid ikke begrænset til kun at omfatte formelle regelændringer, der gennemføres ved lov, bekendtgørelse eller lignende. Også statslige initiativer, der er udformet som henstillinger eller vejledninger, men som efter deres indhold reelt har bindende karakter, indgår i reguleringsområdet. Der kan f.eks. være tale om henstillinger, der giver borgerne en velbegrundet forventning om serviceudvidelser.

Dette gælder ligeledes enkeltafgørelser, der i kraft af en klar og væsentlig præcedens-virkning kan sidestilles med regler. Ophævelse af restriktioner, der direkte forhindrer kommunerne og regionerne i en i øvrigt mere økonomisk adfærd kan ligeledes falde ind under reguleringsområdet.

Sammenfattende er det således ikke det formelle grundlag for en regelændring - altså om der er tale om en lov, bekendtgørelse, vejledning eller lignende - men derimod regelændringens reelle indhold, der er afgørende for, om den giver anledning til regulering af statstilskuddet.

Det er de faktiske kommunale mer- eller mindreudgifter, der indgår i beregningen af reguleringen af tilskuddet. Frivilligt afholdte kommunale udgifter indgår derfor som hovedregel ikke, hvorved de ikke omfattes af kompensation. Der kan dog indgås særskilt aftale med de kommunale parter herom, eller det kan i forbindelse med vedtagelse af nye eller ændringer af gældende lovregler anføres i lovforslagets bemærkninger om økonomiske og administrative konsekvenser mv., at frivilligt afholdte udgifter er omfattet af kompensation. I tilfælde, hvor der som opfølgning på en forsøgsordning, der i hvert enkelt tilfælde kræver statslig godkendelse, udstedes bindende regler, reguleres som en undtagelse fra hovedreglen for det fulde beløb inkl. kommunale merudgifter.

4.2. Uddrag af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner

§ 14. Staten yder et årligt tilskud til kommunerne, som fastsættes af finansministeren med tilslutning fra Folketingets Finansudvalg.

Stk. 2. Tilskuddet fastsættes som summen af

- 1) det foregående års tilskud med tillæg eller fradrag som følge af engangsreguleringer og op- og efterreguleringer,
- 2) regulering for den forventede pris- og lønudvikling i den kommunale sektor fra det foregående år til tilskudsåret,
- 3) kommunale mer- eller mindreudgifter som følge af ændringer i udgifts- og opgavefordelingen mellem staten, kommunerne og regionerne i tilskudsåret,
- 4) kommunale mer- eller mindreudgifter som følge af ændringer i den statslige regulering af kommunernes virksomhed i tilskudsåret,
- 5) kommunale mer- eller mindreudgifter som følge af udviklingen i kommunernes reale udgifter til konthjælp, orlovsydelse til konthjælpsmodtagere, kommunal aktivering, revalidering, udgifter til ledighedsydelse, kommunale udgifter til danskundervisning af udlændinge samt introduktionsydelse og aktivering efter kapitel 4 og 5 i lov om integration af udlændinge i Danmark, førtidspension og erhvervsgrunduddannelse i tilskudsåret.

Stk. 3. Finansministeren kan med virkning for tilskudsåret med Finansudvalgets tilslutning forhøje eller nedsætte tilskuddet opgjort efter stk. 2, hvis hensynet til en balanceret udvikling i den kommunale økonomi taler herfor.

Stk. 4. Det årlige tilskud fastsat efter stk. 1-3 fordeles af indenrigs- og sundhedsministeren. Ved fordelingen reguleres tilskuddet forlods for statens andel af udgifterne til udligningstilskud efter § 2, stk. 3, udgifterne til statstilskuddet efter § 12, den årlige tilskudsramme efter § 17 med fradrag af eventuelt uforbrugt tilskudsbeløb for beregningsåret og tidligere tilskudsår samt forskellen mellem tilskud

og bidrag efter § 38, stk. 1-4. Tilskuddet fordeles herefter i forhold til de enkelte kommuners andel af det samlede indbyggertal. Dog kan indenrigs- og sundhedsministeren med Finansudvalgets tilslutning helt eller delvis fordele reguleringer efter stk. 3 i forhold til de enkelte kommuners andel af det samlede beskatningsgrundlag.

Stk. 5. Finansministeren kan med Finansudvalgets tilslutning senere forhøje eller nedsætte tilskuddet for tilskudsåret, hvis der sker ændringer i de forhold, der er omtalt i stk. 2 og 3, eller hvis udviklingen i den kommunale økonomi i øvrigt taler herfor.

Stk. 6. Ændringen af tilskuddet for tilskudsåret fordeles af indenrigs- og sundhedsministeren i forhold til de enkelte kommuners andel af det samlede indbyggertal. Ændringer af tilskuddet, der ikke er begrundet af ændringer i de i stk. 2 nævnte forhold, kan dog af indenrigs- og sundhedsministeren med Finansudvalgets tilslutning helt eller delvis fordeles i forhold til de enkelte kommuners andel af det samlede beskatningsgrundlag.

4.3. Uddrag af lov om regioners finansiering

§ 3. Staten yder et årligt tilskud til regionerne til finansiering af sundhedsområdet og et årligt tilskud til finansiering af de regionale udviklingsopgaver, jf. § 1, stk. 1, nr. 1 og 2. Tilskuddet til hvert af områderne fastsættes af finansministeren med tilslutning fra Folketingets Finansudvalg.

Stk. 2. Tilskuddet fastsættes som summen af

- 1) det foregående års tilskud med tillæg eller fradrag som følge af engangsreguleringer og op- og efterreguleringer,
- 2) regulering for den forventede pris- og lønudvikling i den regionale sektor fra det foregående år til tilskudsåret,
- 3) regionale mer- eller mindreudgifter som følge af ændringer i udgifts- og opgavefordelingen mellem staten, kommunerne og regionerne i tilskudsåret,
- 4) regionale mer- eller mindreudgifter som følge af ændringer i den bindende statslige regulering af regionernes virksomhed i tilskudsåret og
- 5) reguleringer af tilskuddet i henhold til § 11.

Stk. 3. Finansministeren kan med Finansudvalgets tilslutning forhøje eller reducere det tilskud, der fastsættes i medfør af stk. 2, hvis hensynet til en balanceret udvikling i den regionale økonomi taler herfor.

Stk. 4. Finansministeren kan med Finansudvalgets tilslutning ændre tilskuddet for tilskudsåret, hvis der sker ændringer i de forhold, der er omtalt i stk. 2 og 3.

Stk. 5. Det årlige tilskud på hvert af de to områder fordeles af indenrigs- og sundhedsministeren. Hvert af tilskuddene fordeles i forhold til den enkelte regions andel af det samlede regionale udgiftsbehov på området, jf. §§ 4 og 5.

4.4. Uddrag af cirkulære om bemærkninger til lovforslag og andre regeringsforslag mv.

Af Statsministeriets cirkulære nr. 159 af 16.09.98 om bemærkninger til lovforslag og andre regeringsforslag og om fremgangsmåden ved udarbejdelse af lovforslag, redegørelser, administrative forskrifter mv. skal fremhæves § 4, stk. 2:

Bemærkningerne bør endvidere indeholde en vurdering af forslagens økonomiske konsekvenser for såvel kommuner som amtskommuner. Der henvises i øvrigt til Finansministeriets vejledning om Det Udvidede Totalbalanceprincip.

4.5. Totalrammeordningen

DUT-princippet indebærer, at kommunale mer- hhv. mindreudgifter i forbindelse med statslige regelændringer inddrages på lige fod med de statslige udgifter under det pågældende regeludstedende ministeriums totalramme.

I forhold til det regeludstedende ministerium indebærer dette:

- Samme udgiftspolitiske ansvar for regelændringer med udgiftspolitiske konsekvenser for såvel den kommunale som den statslige sektor,
- Udvidet forpligtelse til at følge udgiftsudviklingen inden for hele ministerområdet og til selv at tage initiativer til at modvirke eventuelle overskridelser.

Det har således været et hovedformål med indførelsen af totalrammeordningen og DUT-princippet, at den skarpe sondring mellem påvirkningen af statslige og kommunale udgifter delvist blev udvisket.

De regeludstedende ministerier forudsættes at afsætte de fornødne DUT-reserver til reguleringsbeløb og efterreguleringer, forinden DUT-sæsonen indledes. Såfremt der ikke inden for driftsrammen er afsat reserver, må nye initiativer finansieres ved samtidige omprioriteringer. Hvis regelændringer har udgiftsmæssige konsekvenser på kommunale områder eller på andre ministeriers budgetter, vil driftsrammen blive korrigeret svarende hertil.

De anførte beløb på det kommunale lov- og cirkulæreprogram udarbejdes i finanslovens budgetteringsniveau.

De regeludstedende ministerier forudsættes at afsætte de fornødne pris- og lønreserver til brug for fremskrivning af lov- og cirkulære-programmets reguleringsbeløb for F-året og BO-årene. Eventuelle afvigelser mellem resultatet af pris- og lønreguleringen og de afsatte PL-reserver afholdes inden for ministeriernes egne driftsrammer.

Såfremt punkter på det kommunale lov- og cirkulæreprogram overgår til drøftelser mellem Finansministeriet og KL og/eller Danske Regioner og/eller politiske forhandlinger, vil reguleringen som udgangspunkt skulle finansieres af det regeludstedende ministerium.

4.6. Det Udvidede Totalbalanceprincip som led i samordningen af den offentlige økonomi

1. Budgetsamarbejdet

Budgetsamarbejdet mellem staten og kommuner og regioner har til formål at samordne den økonomiske udvikling i kommuner og regioner med regeringens økonomiske politik.

DUT-forhandlinger er formelt adskilt fra budgetsamarbejdet.

Dette hænger sammen med, at forhandlingerne om den kommunale og regionale økonomi drejer sig om kommunernes og regionernes samlede økonomiske situation, og der aftales en samlet økonomisk ramme for henholdsvis kommuner og regioner under ét samt et niveau for kommunernes beskatning. Aftalerne fastlægger dermed bl.a. et niveau for service- og anlægsudgifterne i henholdsvis kommuner og regioner under ét, og de statslige bloktilskud (balancetilskud) fastsættes, så der er balance mellem indtægter og udgifter for henholdsvis kommuner og regioner under ét.

Nye udgifter, der omfattes af Det Udvidede Totalbalanceprincip, vil altid medføre regulering over bloktilskuddene.

DUT-sagerne vil derfor kunne holdes uden for budgetsamarbejdet, da de finansieringsmæssigt over for kommuner og regioner »går i nul« via tilskudsreguleringen.

For så vidt angår **efterreguleringer** er der dog en nær sammenhæng mellem DUT-forhandlingerne og økonomiforhandlingerne. Dette skyldes, at efterreguleringer medfører ændringer i statstilskuddet - og dermed i kommunernes og regionernes økonomiske situation - som ikke modsvares af statslig regeludstedelse eller af ændringer i opgave- eller udgiftsfordelingen mellem staten og kommuner og regioner i det **pågældende** år. Efterreguleringsbeløbene vil derfor eventuelt skulle indgå som et element i de økonomiske beregninger forud for forhandlingerne om den kommunale og regionale økonomi.

Det er på denne baggrund, at reglen om, at forhandlinger om efterreguleringer skal tilstræbes afsluttet inden den 1. marts, skal ses (jf. afsnit 2.5). Reglen skal sikre, at efterreguleringsbeløbene er kendte, når der indledes forhandlinger om den kommunale og regionale økonomi.

2. Budgetgarantien

Budgetgarantien blev indført i 1991 ved lov nr. 384 af 6. juni 1991 og er senest ændret ved lov nr. 499 af 7. juni 2006. Budgetgarantien blev indført som led i aftalen mellem regeringen og Kommunernes Landsforening fra september 1990 om udlægning af tilkendelseskompetencen til førtidspension samt omlægning af refusionsprocenten for førtidspension til 50 pct.

Budgetgarantien har til formål at kompensere for ændringer i kommunernes konjunkturafhængige udgifter samt udgifter til førtidspension. Garantien sikrer, at de kommunale budgetter under ét ikke påvirkes af udgiftsændringer på følgende områder:

- kontanthjælp,
- orlovsydelse til kontanthjælpsmodtagere,
- revalidering,
- kommunal aktivering,
- ledighedsydelse
- erhvervsgrunduddannelse,
- førtidspension,
- danskundervisning af udlændinge
- introduktionsydelse og aktivering efter kapitel 4 og 5 i lov om integration af udlændinge i Danmark,

Af *Bekendtgørelse om opgørelse af den kommunale budgetgaranti* (BEK nr. 714 af 27/6-2006) fremgår det af §3, at:

Budgetgarantien omfatter kommunernes nettoudgifter på de berørte områder. Nettoudgifterne opgøres som kommunernes bruttoudgifter fratrukket refusioner og tilskud fra staten samt tilknyttede tilskud og indtægter.

Budgetgarantien opgøres som ændringerne i de kommunale nettoudgifter på de berørte områder. i tilskudsåret, korrigeret for den del af ændringen i udgifterne, der kan henføres til pris- og lønudviklingen.

Endvidere fremgår det af §4, at:

Der foretages en foreløbig beregning af budgetgarantien i året forud for tilskudsåret. Den foreløbige budgetgaranti indgår i den samlede opgørelse af statens generelle tilskud til kommunerne, som forelægges Folketingets Finansudvalg ved aktstykke året forud for tilskudsåret.

Den foreløbige budgetgaranti beregnes på grundlag af statens skøn over kommunernes mer- eller mindreudgifter på de berørte udgiftsområder i tilskudsåret, ud fra de tilsvarende statslige forudsætninger, som lægges til grund for udarbejdelsen af finanslovforslaget for det pågældende år.

Da den fremadrettede budgetgaranti alene beregnes ud fra udgiftsudviklingen på de berørte områder, vil såvel konjunkturændringer som regelændringer udløse tilskudsregulering.

Der kan ligeledes foretages en midtvejsregulering af bloktilskuddet på de budgetgaranterede områder for regel- og konjunkturændringer.

For så vidt angår udgiftsmæssige konsekvenser af **regelændringer** på de budgetgaranterede områder gælder samme forholdsregler som ved regelændringer omfattet af DUT-princippet.

Dette indebærer, at ansvaret for de kommunaløkonomiske virkninger af regelændringer påhviler det regeludstedende ministerium, uanset om virkningerne er omfattet af budgetgarantien eller DUT-princippet. Endvidere indebærer det, at regelændrings økonomiske konsekvenser skal drøftes med KL og/eller Danske Regioner, uanset om konsekvenserne er omfattet af budgetgarantien eller DUT-princippet.

Budgetgarantien efterreguleres, når de faktiske kommunale udgifter i tilskudsåret er opgjort. Den adskiller sig her fra tilskudsregulering ifølge DUT-princippet, hvor efterregulering altid forudsætter, at der er indgået aftale herom.

For så vidt angår efterreguleringer er der i lighed med efterreguleringer af DUT-beløb en nær sammenhæng mellem budgetgarantien og økonomiforhandlingerne. Dette skyldes, at efterreguleringer af budgetgarantien medfører ændringer i statstilskuddene som ikke i budgetåret modsvarer af statslig reguldstedelse eller af ændringer i opgave- eller udgiftsfordelingen mellem staten og den kommunale sektor.

4.7. Vejledning for tilbagemelding til Finansministeriet

Lov- og cirkulæreprogrammet for kommuner og regioner er en oversigt over de nye initiativer, som kan give anledning til regulering af statens tilskud til kommuner og regioner (bloktilskuddene). På programmet opføres alle **lovforslag, bekendtgørelser, cirkulærer, vejledninger, henstillinger mv.**, der søges gennemført i folketingsåret, og som skønnes at vedrøre kommuner eller regioner.

Lov- og cirkulæreprogrammet udgør et væsentlig grundlag for det aktstykke, der ved folketingsårets slutning udmønter bloktilskudsreguleringerne i medfør af DUT-princippet og budgetgarantien.

Første udkast til lov- og cirkulæreprogrammet udarbejdes på baggrund af ministeriernes tilbagemeldinger om, hvilke lovforslag der forventes fremsat, og hvilke bekendtgørelser, cirkulærer, vejledninger, henstillinger mv. der forventes udsendt i den kommende folketingssamling, og som vedrører kommuner eller regioner. Dette udkast fremlægges på det første møde i DUT-koordinationsudvalget.

Ministeriernes bidrag bedes udformet efter følgende retningslinier:

1. Det kommunale lov- og cirkulæreprogram omfatter regler, der påtænkes udstedt i det pågældende folketingsår. Det afgørende er således, hvornår reglen udstedes - ikke hvornår den træder i kraft.

2. Alle regelændringer, der søges gennemført, og som skønnes at vedrøre kommuner eller regioner, påføres programmet. Hvorvidt regelændringer, som skønnes at vedrøre kommuner eller regioner, har kommunaløkonomiske konsekvenser, afgøres af de videre forhandlinger mellem staten og kommunerne og regionerne.

- Regelændringens titel anføres på en måde, som sikrer en entydig identifikation. For nye lovforslag anføres »Forslag til lov om«, mens der ved ændringer til eksisterende lov anføres »Ændring af lov om«. For bekendtgørelser anføres »Bekendtgørelse nr. xx af x.x.1999 om«. etc.
- I parentes bemærkes punktets hovedindhold i form af en kort forklaring.
- Hvis regelændringen skønnes at vedrøre kommunerne, anføres »K« efter titlen.
- Hvis regelændringen skønnes at vedrøre regionerne, anføres »R« efter titlen.
- Hvis regelændringen skønnes at vedrøre både kommunerne og regionerne, anføres »K« og »R« efter titlen.

Såvel regelændringer omfattet af DUT-princippet som regelændringer omfattet af budgetgarantien skal påføres programmet.

3. På programmet anføres de kommunale og regionale mer- eller mindreudgifter i **F-året og BO-årene** som følge af regelændringen.

Ved kommunale og regionale merudgifter anvendes positivt fortegn, ved kommunale og regionale mindreudgifter negativt fortegn. Samtlige beløb anføres i F-årets pris- og lønniveau, hvor fastsættelsen af den anvendte pris- og lønudvikling følger finanslovens budgetteringsniveau.

4. Der anføres kun beløb for de kommunale og regionale mer- eller mindreudgifter, hvis der er **enighed** med KL og/eller Danske Regioner om compensationens størrelse.

Hvis der er enighed om, at regelændringen ikke indebærer kommunale eller regionale mer- eller mindreudgifter, anvendes markeringen »-«.

Hvis der **ikke** er enighed om beløbet, anvendes markeringen »?«.

5. Skøn over kommunale og regionale mer- og mindreudgifter som følge af aftale om **efterreguleringer** vedrørende tidligere år opføres efter samme retningslinier som ovenfor anført.

Titlen bedes indledt med »Efterregulering vedrørende ...«.

Hvis kompensationsbeløbet efterreguleres i henhold til parternes skriftlige aftale, anvendes en note herom i teksten »stjernemarkering«.

6. Hvis det permanente udgiftsniveau først nås efter BO-periodens udløb, anvendes markeringen »1)« i teksten. Punktet skal medtages på følgende års aktstykke.

7. Ministerierne er forpligtet til at drøfte de kommunal- og regionaløkonomiske konsekvenser af **bekendtgørelser, cirkulærer, vejledninger, henstillinger** og lignende, forinden disse udsendes, også selv om de ikke har forpligtende karakter. De skal derfor opføres på lov- og cirkulæreprogrammet, også selv om de skønnes ikke at ville give anledning til regulering af bloktilskuddene.

8. **Paradigmer** (folketingsåret 2006/07):

Mill.kr. 2007-pl		F 2007	BO1 2008	BO2 2009	BO3 2010
Ændring af lov nr. xx af x.x.2007 om .	R K	? ?	? ?	? ?	? ?
Lov nr. xx af x.x.2007 om ...	R K	- 1,4	-1,4 1,4	-2,7 2,7	-2,7 2,7
Bekendtgørelse nr. xx af x.x.2007 om .	K	-	-2,4	-4,8	-4,8
Vejledning af x.x.2007 om .	K	1,0	1,2	1,2	1,2
Efterregulering af xx vedr. ...	R	2,4	1,2	1,2	1,2

Inden hvert af de følgende møder i DUT-koordinationsudvalget anmodes ministerierne om at ajourføre deres bidrag til det kommunale og regionale lov- og cirkulæreprogram.

Ministeriernes ajourføringer bedes udformet efter følgende retningslinier:

- Regelændringer, der søges gennemført, og som ikke fremgår af udkastet, indføres på lov- og cirkulæreprogrammet.
- Regelændringer, der er opført på udkastet, men som ikke forventes gennemført i indeværende folketingssamling, udsættes til det følgende års lov- og cirkulæreprogram.
- Regelændringer, der er opført på udkastet, men hvor der er enighed om, at den pågældende regelændring ikke vedrører kommuner eller regioner, slettes fra lov- og cirkulæreprogrammet.
- Lovforslag, bekendtgørelser, cirkulærer mv. bedes hurtigst muligt få anført nummer. Herudover anmodes de regeludstedende ministerier om at udarbejde et statusnotat for de enkelte punkter på lov- og cirkulæreprogrammet til brug for møder i DUT-koordinationsudvalget, jf. afsnit 3.1.

4.8. Adresseliste til brug ved udsendelse af høringer

Høringer i sager, der falder ind under DUT-princippet, skal sendes til nedenstående adresser.

KL
Økonomisk Sekretariat
Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S
Email: KL@KL.DK

Danske Regioner
Velfærdsøkonomisk Sekretariat
Dampfærgevej 22
Postboks 2593
2100 København Ø
Email: REGIONER@REGIONER.DK

- 1) Lov nr. 499 af 7. juni 2006 om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner, §14, stk. 2, nr. 3 (Lov nr. 543 af 24. juni 2005 om regionernes finansiering, §3, stk. 3).
- 2) Lov nr. 499 af 7. juni 2006 om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner, §14, stk. 2, nr. 4 (Lov nr. 543 af 24. juni 2005 om regionernes finansiering, §3, stk. 4).
- 3) Lovforslag nr. L 118 af 14. marts 1984, gennemført som lov nr. 211 af 16. maj 1984.
- 4) Lovforslag nr. L 131 af 27. november 1991, gennemført som lov nr. 183 af 23. marts 1992.

5. Eksempler på anvendelse af Det Udvidede Totalbalanceprincip

Afsnit i vejledningen	Eksempel.
1.1.1	En ændring af Socialministeriets såkaldte »§ 42 Vejledning« til bi-standsloven i 1990 førte til en forhøjelse af kommunernes tilskud.
1.1.2	Højesteretsdommen af 23. december 2003 vedrørende erhvervsevnetabserstatning til personer i fleksjob medførte merudgifter for arbejdsgiverne i form af præmieforhøjelser samt merudgifter til erstatninger for selvforsikrede og forhøjelse af bidrag til AES. Merudgifterne vedrørte dels fremtidige tilkendelser af erstatninger, dels forhøjelser af erstatninger i de gamle sager, der blev genoptaget som følge af dommen. Dommen medførte en stigning i tilskuddet til kommuner og amter.
1.1.3	Ændringen af folkeskoleloven i 1988 indebar en ophævelse af en række restriktioner, herunder bl.a. det særlige elevmaksimum i børnehaveklasse, der begrænsede kommunernes muligheder for at reducere lærerløn timerforbruget pr. elev. Lovændringen medførte en reduktion af kommunernes tilskud.
1.1.4.a	Kommunernes tilskud blev i 1985 reduceret på grund af de potentielle kommunale indtægtsmuligheder ved Miljøministeriets såkaldte rottebekendtgørelse, der giver kommunerne mulighed for (men ikke pålæg om) at opkræve afgifter ved rottebekæmpelse.
1.1.4.b	Samtidig med skattereformen i 1993 blev reglerne for de statslige tjenestemandspensioner ændret (ophævelse af samordningsfradrag mv.). Lovændringen har ingen automatisk virkning for kommunerne, men tjenestemandspensionerne på det kommunale område har altid fulgt de statslige regler, og det var en politisk forudsætning, at de kommunale regler blev ændret samtidig med de statslige. Lovændringen førte til bloktilskudsregulering for kommunale merudgifter.
1.1.5	Det demografisk betingede fald i elevtallet op gennem 1980'erne, som har reduceret udgiftsbehovet på folkeskoleområdet, har ikke dannet grundlag for tilskudsreduktion.
1.1.7.a	I 1991 ændredes færdselsloven således, at det blev muligt at gengive førerretten til personer, der har fået denne frakendt som følge af spiritus- eller promillekørsel, såfremt de pågældende personer har overholdt en kontrolleret behandling for alkoholmisbrug. De kommunale parter frygtede, at lovændringen ville indebære øgede udgifter for sundhedsvæsenet. I forbindelse med lovens vedtagelse præciserede justitsministeren imidlertid over for de kommunale parter, at lovændringen ikke medførte, at de omhandlede domfældte alkoholmisbrugere skulle have nogen fortrinsret til behandling i sundhedsvæsenet. Sagen førte derfor ikke til tilskudsregulering.

1.1.7.b	Indenrigsministerens lov om gebyrer og morarenter vedrørende visse ydelser, der opkræves eller inddrives af kommuner og amter, førte i 1992 til bloktilskudsregulering på grund af de potentielle kommunale gebyrindtægter som følge af loven. Loven giver alene kommunerne mulighed for at opkræve et gebyr på op til 200 kr. for erindringsskrivelser vedrørende restancer. I lovforslagets bemærkninger var imidlertid anført: »Det er regeringens opfattelse, at det af hensyn til effektiviseringen af restanceinddrivelsen vil være hensigtsmæssigt - medmindre ganske særlige forhold gør sig gældende - at der træffes beslutning om opkrævning af gebyr med 200 kr.«
1.1.7.c	I 1992 gennemførtes socialministerens lov om tvangstilbageholdelse af stofmisbrugere i behandling. Loven giver amterne mulighed for at tilbyde stofmisbrugere tvangstilbageholdelse som led i behandling for misbruget. I lovforslagets bemærkninger var anført: »Det er med lovforslaget ikke tilsigtet at forøge amternes udgifter ved iværksættelse af behandlingstilbud. Tilbud med mulighed for tilbageholdelse er således betinget af, at tilbuddene kan finansieres inden for området.« Loven førte derfor ikke til bloktilskudsregulering for amternes udgifter i forbindelse med iværksættelse af behandling.
1.2.1.a	I 1984 ophævedes de bestemmelser i momsloven, der giver skatteministeren adgang til at pålægge kommunale institutioner at betale moms af varer og ydelser, der fremstilles til eget brug. Regelændringen førte til regulering af tilskuddene.
1.2.1.b	Tillægsmomsen fra 1992, som medførte en forhøjelse af den samlede moms fra 22 til 25 pct., førte ikke til tilskudsregulering for kommunernes og amternes almindelige merudgifter som følge heraf.
1.2.1.c	Forhøjelsen af benzinafgiften i forbindelse med skattereformen i 1993 førte ikke til regulering af bloktilskuddene.
1.2.2	Førtidspensionsreformen i 2003 indebar stigende skatteindtægter for kommuner og amter som følge af bruttoficeringen af visse ydelser. De stigende skatteindtægter medførte en tilsvarende tilskudsreduktion.
1.2.3	EF-forordning 1408/71 om koordinering af sociale sikringsydelser, herunder også sundhedsydelser for borgere, der vandrer mellem medlemsstaterne, medførte kompensation til amterne på bloktilskudsakt-stykket for 2005, selv om EF-forordninger er umiddelbart gældende i medlemsstaterne og ikke fordrer gennemførelse via national lovgivning.
1.2.5	I 2006 fik den kommunale hjemmesygepleje adgang til Medicinprofilen via en ændring af Bekendtgørelse om Lægemiddelstyrelsens register over Personlige Elektroniske Medicinprofiler (PEM). Adgangen indebar et betydeligt effektiviseringspotentiale, som ikke medførte en bloktilskudsregulering udover de direkte statslige udgifter forbundet med ændringen af bekendtgørelsen.
1.2.7.a	Kommunernes bidrag til staten for elever i frie grundskoler (privatskoler) samt amternes bidrag til staten for elever i private gymnasier blev i 1991 forhøjet ud over almindelig pris- og lønudvikling. Kommunerne og amternes tilskud blev som følge heraf forhøjet.

1.2.7.b	Kort- og Matrikelstyrelsen indførte i 1990 digitale matrikelkort til afløsning af de hidtidige papirkort. Anskaffelsesprisen på de digitale matrikelkort blev fastsat betydeligt højere end prisen på de hidtidige papirkort. Der blev ikke foretaget regulering af tilskuddene, eftersom kommunerne og amterne ikke var forpligtet eller nødt til at anvende de nye digitale kort, men stadig kunne få de hidtidige papirkort på samme betingelser som tidligere.
1.2.7.c	I 1992 ophævede Kort- og Matrikelstyrelsen den såkaldte A/86-bestemmelse, hvorefter alle offentlige myndigheder til brug ved forvaltningsopgaver vederlagsfrit kunne reproducere, kopiere, trykke, ajourføre og supplere styrelsens topografiske og flyvefotografiske produkter. Ophævelsen af A/86 indebar, at offentlige myndigheder fremover skulle betale for anvendelsen af styrelsens kort. Ophævelsen førte til regulering af både amternes og kommunernes bloktilskud for udgifterne til betaling af de omhandlede kort.
1.2.8	Frikommuneforsøg har ikke medført regulering af tilskuddene.
1.2.9	Pr. 1. januar 1993 blev den maksimale forældrebetalingssandel på daginstitutioner nedsat fra 32 pct. til 30 pct. Nedsættelsen betød, at kommunerne fremover skulle dække en større del af daginstitutionernes udgifter over skatterne. En række kommuner havde imidlertid allerede frivilligt nedsat forældrebetalingssandelen og ville således ikke økonomisk blive belastet af regelændringen. I beløbet, som kommunernes bloktilskud blev opreguleret med, blev disse frivillige tilskud til nedsættelse af forældrebetalingen fratrullet.
1.2.10.a	Som eksempler på arbejdsgiverafgifter, der ikke har givet anledning til tilskudsregulering, kan nævnes følgende: – Indførelsen af arbejdsmarkedsbidraget (AMBI) i 1987. – Indførelsen af arbejdsgiverbidrag til Arbejdsmarkedets Elevrefusion (AER) i 1993.
1.2.10.b	Som eksempel på arbejdsgiverafgifter, der har givet anledning til tilskudsregulering, kan nævnes følgende: – Ophævelse af arbejdsgivernes bidrag til Arbejdsmarkedsuddannelsesfonden og Lønmodtagernes Garantifond i 1987.
1.2.10.c	Ophævelsen af underretningspligten i skattekontrolloven i 2005 indebar mindreudgifter for kommuner og amter til udsendelse af oplysningssedler bl.a. til egne ansatte. Som følge heraf blev det kommunale og amtskommunale bloktilskud reduceret.
1.2.11.a	Den sociale refusionsomlægning i 1987 medførte en forskydning af statens udbetalinger til kommunerne på tre dage. Dette gav ikke anledning til tilskudsregulering.
1.2.11.b	Ændringen i 1993 af tidspunktet for statens udbetaling af refusion af kommunernes udgifter i henhold til den sociale pensions- og bistandslovgivning mv. gav ikke anledning til tilskudsregulering.
1.2.11.c	Staten ydede i 1997 kompensation for kommunernes renteudgifter som følge af fremrykning af indbetalingstidspunktet for A-skat og arbejdsmarkedsbidrag.

1.2.12	Vedtagelsen af registerlovgivningen medførte ikke fuld tilskudsregulering, idet loven var kommet i stand efter aktiv kommunal medvirken og støtte. Bl.a. havde loven baggrund i en registerkonference, som Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen afholdt med deltagelse af repræsentanter for Folketinget og kommunerne mv.
1.2.14.a	Miljøbeskyttelsesloven fra 1991 har karakter af rammelovgivning, som efterfølgende udfyldes ved udstedelse af nærmere regler i bekendtgørelsesform. I forbindelse med lovens vedtagelse var der en sådan klarhed over, hvorledes rammebestemmelserne ville blive udnyttet, at disse blev gjort til genstand for behandling om tilskudsregulering i denne sammenhæng. Efterfølgende er lovens rammer blevet udfyldt ved en række bekendtgørelser - bl.a. bekendtgørelse om godkendelse af gamle virksomheder, ændring af husdyrgødningsbekendtgørelsen, bekendtgørelse om pelsdyrfarme og bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed. Ved udstedelsen af bekendtgørelserne har alene udestået en afvejning af, hvorvidt disse eventuelt var mere eller mindre vidtgående end antaget ved lovens vedtagelse.
1.2.14.b	Arbejdsministeren fik ved en ændring af arbejdsformidlingsloven i 1990 hjemmel til at indføre brugerbetaling for visse af arbejdsformidlingens ydelser. På daværende tidspunkt var der ikke fuld klarhed over, hvorledes brugerbetalingsordningen nærmere ville blive udformet. Behandlingen blev derfor udskudt, indtil hjemlen konkret ville blive udnyttet.
1.2.18	I forbindelse med udlægningen af tilkendelseskompetencen på førtidspensionsområdet til kommunerne i 1991 blev sekretariatsbetjeningen af amsankenævne samt pensions- og revalideringsnævne overført fra amterne til statsamterne. De administrative udgifter blev opgjort som de direkte lønomkostninger tillagt et beregnet overheadbeløb svarende til 150.000 kr. pr. ansat.
2.2.5	Det blev i forbindelse med ændringen af produktionsskoleloven, der indebar en omlægning af det kommunale bidrag til produktionsskolelever med virkning fra 2005, aftalt at efterregulere kompensationsbeløbet. Baggrunden var, at konsekvensen af omlægningen for elevtallet var usikker forud for lovens ikrafttræden. Elevtallet kunne imidlertid på baggrund af statistiske oplysninger opgøres helt præcist året efter. På basis heraf blev beløbet efterreguleret.

6. Aftaler om Håndtering af digitaliserings- og effektiviseringsprojekter***Bilag til aftalen om kommunernes økonomi for 2007:******4. Håndtering af digitaliserings- og effektiviseringsprojekter.***

Regeringen og KL har aftalt nedenstående kriterier for indplacering af digitaliseringsprojekter i tre grupper:

- 1) Projekter, hvor der ikke foretages en beregning af effektiviseringspotentialet.
- 2) Projekter, hvor der er enighed om at synliggøre effektiviseringspotentialet for kommunerne under ét gennem beregning af effektiviseringspotentialet, men således at gevinsten forbliver i kommunerne.
- 3) Projekter, der undtagelsesvis omfattes af regulering gennem bloktilskuddet.

Der er enighed om, at det bør være et element i vurderingen, om de økonomiske skøn for den pågældende sag er repræsentative for kommunerne under ét, og om sagen i øvrigt foreligger velbelyst. Herudover bør hensynet til implementeringsforløbet i kommunerne indgå i vurderingen. Endelig bør sammenhængen mellem det pågældende initiativ og de mulige effektiviseringer indgå i vurderingen.

På den baggrund opstilles følgende kriterier:

Projekter, der placeres i gruppe 1 er sager, hvor

- staten medvirker til at kortlægge et effektiviseringspotentialt, men i øvrigt ikke i forbindelse hermed foretager formelle regelændringer, stiller IT-systemunderstøttelse til rådighed for kommunerne eller lignende, eller
- hvor det samlede effektiviseringspotentialt er sparsomt belyst, fx ved en business case baseret på forholdsvis få kommuner, eller
- hvor vejledninger/anbefalinger til kommunerne i forlængelse af projektet har en forholdsvis uforpligtende karakter.

Projekter, der placeres i gruppe 2, er sager, hvor

- implementeringsforløbet i kommunerne har væsentlig betydning for realisering af effektiviseringspotentialt, dvs. at kommunernes aktive og positive medvirken vurderes som afgørende, eller
- det samlede effektiviseringspotentialt er forbundet med nogen usikkerhed.

Projekter, der undtagelsesvis placeres i gruppe 3 (bloktilskudsregulering), er sager, hvor

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

Det forudsætter særskilt hjemmel at undlade at DUT-regulere sager, som er omfattet af DUT-princippet.

Procedure for udvælgelse af sager

Der vil løbende skulle tages stilling til placeringen af sager i hver af de tre grupper. Kategoriseringen af det enkelte projekt kan ikke finde sted før projektet igangsættes, men dog snarest efter, at der kan gives en skønsmæssig vurdering af projektets konsekvenser. Det vil således i hvert enkelt tilfælde skulle besluttes, hvornår kategoriseringen kan finde sted.

Det foreslås, at drøftelsen heraf forankres i Styregruppen for Tværoffentligt Samarbejde (STS) på baggrund af løbende oversigter over

- digitaliseringsprojekter, som er igangsat, og
- fælles projekter, som er i pipelinen – enten besluttet eller under overvejelse.

Afsnit i aftalen om regionernes økonomi for 2008:

DUT i forbindelse med digitalisering

Regeringen og Danske Regioner er enige om, at regionerne er omfattet af de principper for håndtering af digitaliserings- og effektiviseringsgevinster, som er aftalt med kommunerne. Effektiviseringsgevinster som følge af digitaliseringsprojekter tilfalder derfor som hovedregel regionerne.