

Kommunale udgiftsbehov og andre udligningspørgsmål

Marts 2012

Økonomi- og Indenrigsministeriets
Finansieringsudvalg

Kommunale udgiftsbehov og
andre udligningsspørgsmål

Marts 2012

Økonomi- og Indenrigsministeriets
Finansieringsudvalg

Kolofon

Rapport om kommunale udgiftsbehov og andre udligningssspørgsmål – Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg, marts 2012. Betænkning nr. 1533.

Udgiver:

Økonomi- og Indenrigsministeriet

Kommunal- og regionaløkonomi

Slotsholmsgade 10-12

1216 København K

Tryk: Rosendahls Schultz Grafisk A/S

Forsideillustration: Studio Parris Wakefield

ISBN: 978-87-92856-05-0 – trykt udgave

ISBN: 978-87-92856-06-7 – elektronisk udgave

Oplag: 1.000

Pris: 250 kr. inkl. moms

Publikationen er tilgængelig på internet på <http://www.oim.dk>

Publikationen kan bestilles hos:

Rosendahls-Schultz Distribution

Herstedvang 10

2620 Albertslund

T 43 22 73 00

F 43 63 19 69

E distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk

W www.schultzboghandel.dk

Indhold

1. Udvalgets kommissorium og baggrunden for arbejdet	13
1.1. Baggrunden for udvalgets arbejde	13
1.2. Udvalgets kommissorium	13
1.2.1. Udvalgets kommissorium fra november 2009	13
1.2.2. Supplement til udvalgets kommissorium fra december 2010	17
1.3. Medlemmer af Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg	18
2. Sammenfatning	21
2.1. Indledning	21
2.2. Sammenfatning af betænkningen	22
3. De kommunale opgaver	51
3.1. Udviklingen i de kommunale opgaver	51
3.2. De kommunale opgaver	53
3.3. Infrastruktur	54
3.3.1. Veje	54
3.3.2. Kollektiv trafik	54
3.3.3. Miljøopgaver	55
3.3.4. Forsyningsvirksomheder	55
3.4. Generelle serviceopgaver	55
3.4.1. Dagpasning af børn	55
3.4.2. Folkeskoler	56
3.4.3. Ældreomsorg	56
3.4.4. Sundhed og forebyggelse	56
3.4.5. Biblioteker og kultur	57
3.5. Særlige behov	57
3.5.1. Handicappede	57
3.5.2. Udsatte børn	58
3.5.3. Alkoholbehandling og behandling af stofmisbrugere	58
3.6. Indkomstoverførsler	59
3.6.1. Førtidspension	59
3.6.2. Sygedagpenge	59
3.6.3. Kontanthjælp og revalidering	60
3.6.4. Dagpenge til ledige	60

3.6.5. Boligsikring og boligydelse	61
3.7. Medfinansiering af sundhedsudgifter.....	61
3.7.1. Forebyggelse	61
3.7.2. Genoptræning	61
3.7.3. Kommunal betaling pr. behandling i sygehusvæsenet og hos praktiserende læger.....	62
3.8. Udgiftspres	62
4. Udgiftspres.....	65
4.1. Efterspørgsel medfører udgiftspres	65
4.1.1. Præferencer	65
4.1.2. Historie.....	66
4.1.3. Effektivitet	67
4.2. Udgiftsbehov	67
4.2.1. Aldersfordeling	68
4.2.2. Lovgivning.....	69
4.2.3. Geografi	70
4.2.4. Sociale forhold	70
4.2.5. Boligforhold	71
4.2.6. Helbredsmæssige forhold	71
4.2.7. Erhvervsstruktur.....	73
4.3. Måling af udgiftsbehov.....	73
4.3.1. Metoder til måling af udgiftsbehov.....	73
4.3.2. Produktionsfunktionsmetoden	74
4.3.3. Udgiftsmetoden	74
5. Udligning af udgiftsbehov i de nordiske lande.....	79
5.1. Indledning.....	79
5.2. Norge.....	79
5.2.1. Udligning af udgiftsbehov	80
5.2.2. Særlige tilskudsordninger.....	83
5.3. Sverige	84
5.3.1. Udligning af udgiftsbehov	84
5.3.2. Særlig ordning på skole- og gymnasieområdet.....	88
5.3.3. Særlige tilskudsordninger.....	88
5.3.4. Særlig udligningsordning på handicapområdet	89
5.4. Finland.....	89
5.4.1. Det generelle tilskudssystem	89
5.4.2. Det udgiftsbehovsbaserede beløb.....	90
5.4.3. Almen del	92
5.4.4. Tillægsdel.....	92
5.4.5. Gymnasier mv. og kultur	92

5.5. Fællestræk og forskelle i udgiftsbehovsudligningen i Danmark og i de øvrige nordiske lande	92
Bilag 5.1 – Delopgørelser i det norske system.....	95
Bilag 5.2 – Oversigt over foreslåede ændringer i opgørelsen af udgiftsbehov i det svenske system	98
6. Den nuværende udgiftsbehovsopgørelse.....	103
6.1. Elementerne i opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov	103
6.1.1. Det demografiske udgiftsbehov	104
6.1.2. Det socioøkonomiske udgiftsbehov	107
6.1.3. Eksempel på beregning af udgiftsbehov for Fredericia kommune.....	108
6.1.4. Sammenfatning	112
6.1.5. Sammenhæng mellem demografisk og socioøkonomisk udgiftsbehov	113
6.2. Krav til objektive socioøkonomiske kriterier	114
6.3. Betalingsstrømme i udligningssystemet.....	115
Appendiks til afsnit 6.3 – Beregningsteknisk omskrivning af nettoudligningen til separat udligning af udgiftsbehov og beskatningsgrundlag	121
7. Overvejelser af konsekvenser af større omlægninger.....	141
7.1. Større omlægninger fra 2011	141
7.2. Refusionsomlægning på beskæftigelsesområdet pr. 1. januar 2011	141
7.2.1. Finansiering af omlægningerne på beskæftigelsesområdet	142
7.2.2. Byrdefordelingsmæssige forskydninger.....	143
7.3. Omlægning af den kommunale medfinansiering af sundhedsområdet	144
7.3.1. Udligningsvirkning	145
7.3.2. Byrdefordelingsmæssige forskydninger.....	145
Bilag 7.1. Kommunaløkonomisk konsekvensberegning 2011. Virkning af ændrede refusionssatser på beskæftigelsesområdet.....	147
Bilag 7.2. Kommunaløkonomisk konsekvensberegning 2012. Virkning af forhøjet aktivitetsbestemt kommunal medfinansiering af sundhedsudgifter	150
8. Evaluering af beskæftigelsesområdet	155
8.1. Baggrund og indledning	155
8.2. Omlægningerne på dagpengeområdet	157
8.3. Beskæftigelsestilskuddets elementer og reguleringer.....	158
8.3.1. Beskrivelse af elementer, fordelingsmekanismer og reguleringer	159
8.3.2. Illustration af reguleringerne	160
8.3.3. Overordnede overvejelser om betydningen af elementerne	161
8.4. Erfaringerne med beskæftigelsestilskuddet	162
8.4.1. Udviklingen i beskæftigelsestilskuddet ved de tre reguleringer	162
8.4.2. Beskæftigelsestilskuddet i landsdelene	164
8.4.3. Beskæftigelsestilskud til den enkelte kommune	168

8.4.4. Beskæftigelsestilskud til den enkelte kommune inklusive forsikringsordningen	172
8.4.5. Overvejelser om betydning af overgangsregler for 2010 og 2011	179
8.4.6. Sammenfattende om erfaringerne med beskæftigelsestilskuddet	180
8.5. Konsekvenser ved en omlægning til det generelle system	181
8.6. Analyser i tilknytning til en eventuel omlægning til det generelle system	182
8.7. Opsamling og konklusion	183
9. Kommentarer og forslag modtaget fra kommuner	187
9.1. Henvendelser fra kommuner pr. marts 2010	187
9.2. Nogle hovedtemaer i kommunernes bemærkninger om udgiftsbehovsudligningen ...	188
9.2.1. Udgiftsniveau fra økonomiaftalen	188
9.2.2. Vægten af de demografiske og socioøkonomiske udgiftsbehov	189
9.2.3. Vægten af de enkelte kriterier	189
9.2.4. Sammenhængen mellem det socioøkonomiske udgiftsbehov og kommunernes sociale udgifter	190
9.2.5. Tidsmæssig opgørelse af udgiftsbehovskriterier	191
9.2.6. Befolkningsændringer	191
9.2.7. Analyser af udgiftsbehovet baseret på kommunernes faktiske forbrug	192
9.2.8. Ressource-variable inkluderet i analyser af udgiftsbehov	192
9.2.9. Pris/løn-korrektion i tilskuds- og udligningssystemet	193
9.2.10. Effektivitet	193
9.2.11. Bemærkninger til de eksisterende udgiftsbehovskriterier	194
9.2.12. Forslag til nye kriterier eller forhold, der bør indgå i udligningen	199
9.3. Nogle hovedtemaer i kommunernes bemærkninger om andre udligningsmæssige forhold	204
9.3.1. Grundskyld på landbrugsjord	204
9.3.2. Omlægning af skatter	205
9.3.3. Skat fra grænsependlere	205
9.3.4. Udligningsordningen for kommuner med højt strukturelt underskud	206
9.3.5. Udligningsniveau	206
9.3.6. Særtilskud	207
9.3.7. Sektoropdelt udgiftsbehov	207
9.3.8. Præsentation af udligningssystemet	207
9.4. Udligningsseminar og efterfølgende henvendelser	208
9.4.1. Henvendelse fra Aarhus Kommune	208
9.4.2. Henvendelse fra Varde Kommune	209
9.4.3. Henvendelser fra to kommunegrupper	209
9.4.3.1. De 39 kommuner	210
9.4.3.2. De 11 kommuner	215

10. Gennemførte undersøgelser	219
10.1. Eksterne undersøgelser.....	219
10.1.1. SFI: Udsatte børnefamilier i Danmark	219
10.1.2. COWI: Undersøgelse af betydningen af socioøkonomiske faktorer for kommunernes udgifter til dagpasning, skole og ældre	225
10.1.3. RAMBØLL: Regionale beskæftigelses- og ledigheds mønstre.....	234
10.2. Undersøgelse om merudgifter vedrørende indvandrere og efterkommere	238
11. Vurdering af sammenhængen mellem socioøkonomi og udgiftspres på serviceområderne i lyset af eksterne undersøgelser.....	243
11.1. Overvejelser på baggrund af de tre eksterne undersøgelser	243
11.2. Overvejelser på baggrund af undersøgelse af beløb i udlændingeudligningsordningen	248
Bilag 11.1. Kommunaløkonomisk konsekvensberegning 2012. Virkning af ændrede enhedsbeløb vedrørende indvandrere og efterkommere.....	249
12. Tilgængelige datakilder	253
12.1. Data hos Danmarks Statistik.....	253
12.1.1. Socioøkonomiske forhold	253
12.1.2. Sociale forhold.....	253
12.1.3. Bolig	254
12.1.4. Erhvervsstruktur	254
12.1.5. Sundhed	254
12.2. Tilgængeligheden af statistik fra Danmarks Statistik	255
12.3. Afstand mellem enheder.....	255
12.4. Andre datamuligheder end registerbaseret statistik.....	256
13. Analyser af udgiftsbehov	259
13.1. Beskrivelse af kommunernes udgifter fordelt på sektorområder	259
13.2. Variable.....	273
13.2.1. Nuværende kriterier – definitioner, synspunkter og videre arbejde.....	274
13.2.1.1. Demografiske kriterier	274
13.2.1.2. Tilgængeligheds kriterium	275
13.2.1.3. Socioøkonomiske kriterier	278
13.2.2. Overvejelser om nye socioøkonomiske kriterier	304
13.2.3. Overvejelser om inddragelse af korrigerende variable	324
13.2.4. Samlet kriterieliste	330
13.3. Anvendt statistisk metode	332
13.3.1. Tidligere analyser af kommunale udgiftsområder og den anvendte statistiske metode	333
13.3.2. Opstilling af en model for udgiftsbehov – strukturelt eller reduceret model	338
13.3.3. Anvendt statistisk metode.....	341
13.3.3.1. Normering af variable.....	341

13.3.3.2. Tidsmæssig forskydning i datagrundlaget	342
13.3.3.3. Indledende screening af variable	342
13.3.3.4. Estimationsmetoder	344
13.4. Udgiftsbehovsanalyser	353
13.4.1. Screening af variable	355
13.4.2. Udgifter til administration.....	355
13.4.3. Biblioteks-, fritids- og kulturudgifter	363
13.4.4. Udgifter til kommunale veje.....	371
13.4.5. Udgifter til kollektiv trafik	376
13.4.6. Udgifter til børnepasning (dagtilbud til børn)	380
13.4.7. Skoleudgifter	390
13.4.8. Udgifter til sundhedsområdet	402
13.4.9. Udgifter til ældre, handicappede og udsatte voksne	413
13.4.10. Udgifter til udsatte børn og unge.....	428
13.4.11. Udgifter til beskæftigelse (ikke-forsikrede)	443
13.4.12. Udgifter til beskæftigelse (forsikrede ledige)	454
13.4.13. Udgifter til førtidspension	459
13.4.14. Udgifter til boligstøtte	469
13.5. Udgiftsbehovsanalyse i en seemingly-unrelated model (SUR).....	475
13.6. Udgiftsbehovsanalyse af de samlede kommunale udgifter.....	480
13.7. Overvejelser om inddragelse af nye kriterier på baggrund af resultaterne af analyserne og eventuelle justeringer af de eksisterende.....	482
Bilag 13.1. Variabelopgørelse	487
14. Indregningen af produktionsjord i ejendomsværdiopgørelsen mv.....	515
14.1. Opgørelsen af beskatningsgrundlaget til udligningen efter gældende regler.....	516
14.2. Loftet over grundskyldpromillen på produktionsjord	516
14.3. Indregning af grundværdierne vedrørende landbrugsejendomme mv. og øvrige ejendomme hver for sig.....	517
14.4. Belysning af virkningen af afskaffelsen af den individuelle kompensationsordning for 2012 og en ændret opgørelsesmetode af beskatningsgrundlaget til udligningen... 517	
14.5. Belysning af virkningen af tilpasninger af udligningen med henblik på at begrænse de byrdefordelingsmæssige virkninger af en ændret opgørelse af beskatningsgrundlaget	518
Bilag 14.1. Kommunaløkonomisk konsekvensberegning 2012. Virkning af afskaffelse af den individuelle kompensationsordning og ændret opgørelsesmetode af beskatningsgrundlag i udligningen	520
Bilag 14.2. Kommunaløkonomisk konsekvensberegning 2012. Virkning af tilpasning af udligningen med henblik på at begrænse de byrdefordelingsmæssige virkninger af en ændret opgørelse af beskatningsgrundlaget	523
15. Forskellige udligningstekniske forhold	527

15.1. Tidsmæssig sammenhæng mellem opgørelsen af forskellige dele af udligningen ...	527
15.2. Stabilitet i kriterierne i udligningssystemet	529
16. Opstilling af udgiftsbehovsopgørelse	533
16.1. Kommunale opgaveområder.....	533
16.2. Den nuværende metode – en todelt opgørelse.....	534
16.3. En samlet opgørelse	536
16.4. Sektorvise opgørelser	540
17. Udgiftsbehovets vægte og kriterier.....	547
17.1. Vægtningen af demografisk og socioøkonomisk udgiftsbehov	547
17.2. Opstilling af demografisk udgiftsbehov	550
17.3. Den socioøkonomiske udgiftsbehovsopgørelse.....	553
17.3.1. Vægtning	553
17.3.2. Socioøkonomiske kriterier	556
17.4. Konklusion	559
18. Modeller	563
18.1. Model 1: Model med kompensation for udgifter til forsikrede ledige via det generelle system.....	565
18.2. Model 2: Model med isoleret afskaffelse af visse kriterier.....	568
18.3. Model 3: En samlet model med et revideret sæt udgiftsbehovskriterier og andre tilpasninger	570
18.4. Model 4: Model med justering af eksisterende kriterier	574
18.5. Model 5: En samlet model med et revideret sæt udgiftsbehovskriterier og andre mindre tilpasninger	578
18.6. Opsamling.....	582
Appendiks til kapitel 18 – Sammenligning af nuværende model og nye udligningsmodeller.....	584
Bilag 18.1. Model 1	597
Bilag 18.2. Model 2	601
Bilag 18.3. Model 3.....	605
Bilag 18.4.A. Model 4.A	609
Bilag 18.4.B. Model 4.B	613
Bilag 18.5. Model 5	617
19. Overvejelser om justering af beskæftigelsestilskuddet.....	623
19.1. Baggrund	623
19.2. Problemstillingen	624
19.2.1. Ændrede ledighedsforudsætninger	624
19.2.2. Metoden til fordeling af merudgiftsbehovet på landsdele.....	625
19.2.3. Regulering for regelændringer.....	626
19.3. Overvejelser om justeringer af ordningen	627

19.3.1. Genberegning af grundtilskuddet for 2010	627
19.3.2. Ændret regulering for regelændringer	629
19.3.3. Ændret fordeling af merudgiftsbehovet på landsdele	630
19.3.4. Opgørelsen af antallet af bruttoledige	633
19.3.5. Implementering af justeringer	634
Bilag 19.1. Model A. Fuld kompensation på landsdelsniveau	635
Bilag 19.2. Model B. Kompensation i forhold til gennemsnitsudgiften pr. ledig	638
Bilag 19.3. Sammenligning af forslag til ændret fordelingsmetode af beskæftigelsestilskud	641

1. Udvalgets kommissorium og baggrunden for arbejdet

1.1. Baggrunden for udvalgets arbejde

Finansieringsudvalgets arbejde med det kommunale udligningssystem er en følge af den politiske aftale af 17. marts 2009 mellem forligspartierne bag finansieringsreformen (Venstre, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre) om opfølgning på finansieringsreformen. Arbejdet blev igangsat i november 2009. Det var i det oprindelige kommissorium fastsat, at udvalgets arbejde skulle afsluttes ved udgangen af 2010.

Arbejdet blev i december 2010 forlænget til udgangen af 2011. Det skyldes ændrede forudsætninger for udvalgets arbejde, først og fremmest de vidtgående ændringer af finansieringen af de kommunale opgaver på arbejdsmarkedsområdet, som blev vedtaget i december 2010 med virkning fra 2011, og omlægningen af den kommunale medfinansiering på sundhedsområdet med virkning fra 2012. På den baggrund blev der i december 2010 fastsat et supplerende kommissorium for udvalgets arbejde.

Udvalgets kommissorium fra november 2009 og supplementet til kommissoriet fra december 2010 fremgår nedenfor.

1.2. Udvalgets kommissorium

1.2.1. Udvalgets kommissorium fra november 2009

Nedenfor fremgår det oprindelige kommissorium for udvalgets arbejde fra november 2009:

"Kommissorium for Finansieringsudvalgets arbejde med udligningssystemet som opfølgning på den politiske aftale af 17. marts 2009 om opfølgning på finansieringsreformen

1. Baggrund

Som led i strukturreformen blev der med virkning fra 2007 gennemført en finansieringsreform med henblik på bl.a. at tilpasse den kommunale finansiering til den ændrede opgave-

fordeling og den nye kommunale struktur. Det var et led i den politiske aftale om finansieringsreformen, at der i folketingsåret 2008-09 skulle foretages en vurdering af behovet for eventuelle ændringer i de socioøkonomiske kriterier med virkning fra 2010.

Finansieringsudvalget afgav i februar 2009 en rapport om opfølgning på finansieringsreformen. Forligspartierne (Venstre, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre) indgik herefter den 17. marts 2009 en aftale om opfølgning på finansieringsreformen. På baggrund heraf vedtog Folketinget i maj 2009 nogle tilpasninger af tilskuds- og udligningssystemet med virkning fra 2010 (Lov nr. 491 af 12. juni 2009).

Det fremgik endvidere af aftalen af 17. marts 2009:

”Der har i de seneste måneder været fremført kritik fra kommuner, der mener, at de socioøkonomiske udgiftsbehov undervurderes og fra andre kommuner, som mener, at andre dele af udgiftsbehovsopgørelsen bør være mere præcis og dækkende. Partierne er enige om vigtigheden af, at det udgiftsbehov, der indgår i udligningsberegningerne, for såvel de sociale som for de øvrige udgiftsområder afspejler kommunernes reelle udgiftspres og faktiske opgaver.

Der igangsættes i den forbindelse en samlet analyse og evaluering af kommunernes udgiftsbehov. Der forudsættes i den forbindelse inddraget erfaringer fra de første tre år efter finansieringsreformens gennemførelse. Analysen gennemføres af Velfærdsministeriets Finansieringsudvalg.”

I tilknytning til finansieringsreformen blev der foretaget analyser af sociale udgiftsområder som baggrund for fastlæggelsen af opgørelsen af kommunernes socioøkonomiske udgiftsbehov. Der blev samtidig gennem de fastlagte kriterier mv. søgt at tage højde for, at opgørelsen også skal afspejle det udgiftspres, som socioøkonomiske faktorer kan medføre på andre udgiftsområder, som f.eks. ældreområdet, sundhedsområdet, folkeskole og dagpasning. Endvidere indgår aldersprofilen for visse sociale udgiftsområder i opgørelsen af demografisk udgiftsbehov.

Der er således et ønske om at kunne foretage en vurdering af sammenhængen mellem socioøkonomiske forhold og variationerne i udgiftspres på de store kommunale serviceområder, hvor samspillet mellem de to dele af udgiftsbehovsopgørelserne samt mellem forskellige serviceområder inddrages.

2. Udvalgets opgave

På den baggrund anmodes Indenrigs- og Socialministeriets Finansieringsudvalg om at iværksætte en analyse og evaluering af den samlede opgørelse af kommunernes udgiftsbehov, herunder:

- En vurdering af udgiftsbehovenes præcision og den tekniske udformning af de enkelte udgiftsbehovskriterier.
- En vurdering af sammenhængen mellem de sociale forhold og variationerne i udgiftspres på de store kommunale serviceområder.

Udvalget kan i relation hertil også overveje andre eventuelle udligningstekniske spørgsmål.

På baggrund af udvalgets analyser skal udvalget opstille alternative mål for kommunernes udgiftsbehov og foretage konsekvensberegninger for de enkelte kommuner på baggrund af disse udgiftsbehovsmål.

Af aftalen af 17. marts 2009 fremgik også:

”Endvidere er der enighed om, at der i udligningen så vidt muligt bør tages højde for, at produktionsjord har en lavere værdi som beskatningsgrundlag end anden jord. Selvom den økonomiske virkning af dette forhold allerede indgik i de beregninger, der lå til grund for finansieringsreformen, vil det være hensigtsmæssigt at indpasse en sådan indregning i systemet, når det på et eventuelt senere tidspunkt kan ske uden utilsigtede byrdefordelingsmæssige forskydninger.”

Udvalget anmodes derfor også om at vurdere mulighederne for, at indregningen af ejendomsskatter i udligningen kan tilpasses, således at der korrigeres for den lavere skatteværdi af produktionsjord, uden at der sker utilsigtede byrdefordelingsmæssige forskydninger.

Udvalget anmodes tilsvarende om at vurdere, om eventuelle forslag til ændringer i kommunernes medfinansiering på sundhedsområdet giver anledning til væsentlige byrdefordelingsmæssige forskydninger, og i så fald at inddrage disse i overvejelserne om justeringer i udgiftsbehovsopgørelsen.

3. Delelementer i arbejdet vedrørende kommunernes udgiftsbehov

Udvalgets analyser og evaluering kan baseres på en kombination af flere forskellige metoder:

a. Nye eksplorative undersøgelser:

Der gennemføres undersøgelser, evt. med ekstern bistand, på nogle centrale udgiftsområder, hvor udgiftsdrivende faktorer kan være særligt vanskelige at afdække. Det drejer sig specielt om:

- Socioøkonomiske faktorer på det specialiserede socialområde, herunder særligt med fokus på udsatte familier.
- Betydningen af udviklingen på beskæftigelses- og førtidspensionsområdet.

- Betydningen af socioøkonomiske faktorer for kommunernes udgifter til bl.a. dagpasning, skole og ældre.

b. Evaluering af de eksisterende udgiftsbehovskriterier og overvejelser om nye:

I forbindelse med finansieringsreformen blev der med virkning fra 2007 indført en række nye udgiftsbehovskriterier. Endvidere overtager kommunerne fra 2010 finansieringen af beskæftigelsesområdet, og der indføres i den forbindelse et særligt beskæftigelsestilskud. På denne baggrund og med inddragelse af erfaringer fra årene 2007-2009 gennemgås de enkelte udgiftsbehovskriterier i forhold til følgende krav til objektive kriterier:

- *Årsagssammenhæng* mellem kriteriet og det kommunale udgiftspres. Det må i den forbindelse vurderes, om det enkelte kriterium er defineret og afgrænset på den mest hensigtsmæssige måde.
- *Konstaterbarhed*, det vil sige opgørelsen af det enkelte kriterium. Det enkelte kriterium skal baseres på statistiske opgørelser af de relevante forhold på kommuneniveau.
- *Upåvirkelighed*, det vil sige at det enkelte kriterium så vidt muligt ikke må kunne påvirkes af den enkelte kommunes adfærd. Det skal i den forbindelse overvejes, om overførslen af finansieringsansvaret på beskæftigelsesområdet kan have betydning for påvirkeligheden af enkelte kriterier.

Et antal kommuner har fremført synspunkter om mulige tekniske uhensigtsmæssigheder i tilskuds- og udligningssystemet i relation til udgiftsbehovsopgørelsen. Udvalget skal derfor også analysere disse forhold nærmere og vurdere, hvorvidt der er anledning til at foretage tekniske justeringer. Herunder skal udvalget overveje opgørelsen af udgiftsbehovet i forhold til den tidsmæssige opgørelse af kriterierne.

Endvidere skal udvalget overveje mulighederne for at inddrage nye udgiftsbehovskriterier i opgørelsen. Udvalget kan i den forbindelse i relevant omfang inddrage forslag og kommentarer, som udvalget har modtaget fra kommunerne inden 1. marts 2010.

c. Statistiske undersøgelser

- Udvalget skal belyse den statistiske sammenhæng mellem de enkelte udgiftsbehovskriterier og de relevante kommunale udgiftsområder.
- Udvalget kan supplerende foretage statistiske undersøgelser på baggrund af udvalgte kommuner med højt udgiftspres på sociale udgiftsområder, herunder af samspillet mellem udgiftsbehovskriterier i disse kommuner.

d. *Opstillingen af det samlede udgiftsbehov:*

Udvalget skal endelig overveje, hvorvidt udformningen af udgiftsbehovsberegningen kan foregå mere hensigtsmæssigt, herunder under hensyntagen til forståelighed og overskuelighed.

I den forbindelse kan udvalget særskilt vurdere muligheden for at opgøre et samlet udgiftsbehov for de enkelte større udgiftsområder.

4. Afgivelse af rapport

Udvalget afgiver sin rapport i december 2010."

1.2.2. Supplement til udvalgets kommissorium fra december 2010

Nedenfor er vist supplementet til udvalgets kommissorium fra december 2010, som inderbar, at udvalget skulle inddrage virkningen af de vidtgående finansieringsomlægninger på arbejdsmarkedsområdet og virkningen af omlægningen af kommunernes medfinansiering af sundhedsområdet i arbejdet. I den forbindelse blev udvalgets arbejde forlænget til udgangen af 2011.

"Supplement til kommissorium for Finansieringsudvalgets arbejde med udlignings-systemet som opfølgning på den politiske aftale af 17. marts 2009 om opfølgning på finansieringsreformen

1. Gældende kommissorium

Som opfølgning på den politiske aftale mellem forligspartierne (Venstre, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre) bag de seneste ændringer i det kommunale udligningssystem blev der fastsat et kommissorium for Finansieringsudvalgets arbejde med bl.a. udgiftsbehovsopgørelsen, jf. vedlagte kommissorium af 16. november 2009. Udvalget blev bedt om at færdiggøre en rapport til ultimo 2010.

2. Ændrede omstændigheder for udvalgets arbejde

Efterfølgende er der sket ændringer i forudsætningerne for udvalgets arbejde.

Det vedrører følgende forhold:

- 1) I medfør af finanslovsaftalen for 2011 skal der gennemføres vidtgående ændringer i finansieringen af de kommunale opgaver på arbejdsmarkedsområdet, som overfører ca. 8 mia. kr. fra refusioner til bloktilskud, herunder vedr. refusionscenterne for henholdsvis aktiv og passiv indsats for ledige.
- 2) Regeringen har tilkendegivet, at der vil blive foretaget justeringer af modellen for den kommunale medfinansiering af sundhedsområdet. Modellen ligger på nuvæ-

rende tidspunkt ikke fast, og det er dermed ikke afklaret, i hvilket omfang ændringerne vil medføre byrdefordelmæssige forskydninger mellem kommunerne.

3. Evaluering af finansieringssystemet for kommunale udgifter til forsikrede ledige

Ved etableringen af finansieringssystemet i forbindelse med etableringen af det enstrengede beskæftigelsessystem blev Finansieringsudvalget anmodet om at foretage en evaluering af finansieringsordningen i folketingsåret 2012-13. Dette skulle ske særligt med henblik på mulighederne for at lade det generelle tilskuds- og udligningssystem omfatte også udgiftsområdet vedrørende forsikrede ledige.

4. Ændringer i udvalgets kommissorium

I lyset af de ændrede omstændigheder for arbejdet justeres Finansieringsudvalgets kommissorium på følgende punkter:

- a. Udvalget anmodes om at inddrage virkningerne af de seneste ændringer i finansieringen vedrørende kommunernes indsats på arbejdsmarkedsområdet.
- b. Udvalget anmodes om at overveje, om det generelle tilskuds- og udligningssystem kan omfatte udgiftsområdet vedrørende forsikrede ledige.
- c. Fristen for afgivelse af udvalgets samlede rapport, herunder opstilling af modeller for det samlede udgiftsbehov og virkningerne af eventuel ændret indregning af produktionsjord i ejendomsværdierne til udligning, forlænges til udgangen af 2011."

1.3. Medlemmer af Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg

Som anført i afsnit 1.1 blev Finansieringsudvalgets arbejde igangsat i november 2009, og udvalget har i hele perioden haft forskellige deltagere. Vedrørende det seneste arbejde med nærværende betænkning har følgende deltaget:

- Afdelingschef, Niels Jørgen Mau Pedersen, Økonomi- og Indenrigsministeriet (formand)
- Chefkonsulent, Per Schollert Nielsen, KL
- Udgiftspolitisk chef, Ole Smedegaard R. Cordsen, KL
- Afdelingschef, Birgitte Olesen, Social- og Integrationsministeriet
- Chefkonsulent, Per Kampmann, Beskæftigelsesministeriet
- Chefkonsulent, Poul Christensen, Skatteministeriet
- Kontorchef, Søren Hede, Finansministeriet
- Fuldmægtig, Mads Møldrup, Finansministeriet
- Chefkonsulent, Christian Solgaard, Arbejdsmarkedsstyrelsen
- Kontorchef, Malene Høgsted Kristensen, Danske Regioner
- Konsulent, Andrea Grandelag, Danske Regioner
- Kontorchef, Dorte Lemmich Madsen, Økonomi- og Indenrigsministeriet

- Chefkonsulent, Bjarne Simonsen, Økonomi- og Indenrigsministeriet
- Specialkonsulent, Nils Majgaard Jensen, Økonomi- og Indenrigsministeriet
- Specialkonsulent, Mette Skak-Nielsen, Økonomi- og Indenrigsministeriet
- Specialkonsulent, Niels Boye Morving, Økonomi- og Indenrigsministeriet
- Fuldmægtig, Ditte Løvenborg Pedersen, Økonomi- og Indenrigsministeriet

Herudover har følgende deltaget i arbejdet i en kortere periode: Specialkonsulent, Søren Lund, Finansministeriet, Chefkonsulent, Linda Drengsgaard, Arbejdsmarkedsstyrelsen, Chefkonsulent, Mette Krüger Andreasen, Beskæftigelsesministeriet, Chefkonsulent, Bente Andreasen, Socialministeriet, Specialkonsulent, Mona Hansen, Integrationsministeriet, Afdelingschef, Jens Bjørn Christiansen, KL, Fuldmægtig, Mathilde Molsgaard, KL, Chefkonsulent, Jane Møller Pedersen, KL, Chefkonsulent, Trine Fugmann, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Fuldmægtig, Jannie Kallesøe Pedersen, Økonomi- og Erhvervsministeriet og Fuldmægtig, Lone Ank, Økonomi- og Erhvervsministeriet. Det bemærkes, at der er angivet de pågældendes arbejdssted og titler på det tidspunkt, hvor de deltog i arbejdet.

2. Sammenfatning

2.1. Indledning

Baggrunden for udvalgets arbejde er kommissoriet, som fremgår af kapitel 1. Udvalgets arbejde blev sat i gang i november 2009, først og fremmest med henblik på at foretage en analyse og evaluering af den samlede opgørelse af kommunernes udgiftsbehov på baggrund af erfaringerne fra de første år efter finansieringsreformen, som trådte i kraft fra 2007.

Det har været udvalgets opgave at foretage:

- En vurdering af udgiftsbehovenes præcision og den tekniske udformning af de enkelte udgiftsbehovskriterier.
- En vurdering af sammenhængen mellem de sociale forhold og variationerne i udgiftspres på de store kommunale serviceområder.

Udvalget kan i relation hertil også overveje andre eventuelle udligningstekniske spørgsmål.

Udvalget har endvidere set på mulighederne for at tilpasse indregningen af grundskatter i udligningen, således at der korrigeres for den lavere skatteværdi af produktionsjord, uden at der sker utilsigtede byrdefordelingsmæssige forskydninger.

I henhold til supplementet til udvalgets kommissorium har udvalget evalueret beskæftigelsesstilskuddet og overvejet mulige justeringer af denne ordning.

Udvalget har i forbindelse med analyserne af de kommunale udgiftsbehov fået foretaget tre eksterne undersøgelser. Det drejer sig om følgende undersøgelser, gennemført af henholdsvis SFI, COWI og Rambøll:

- SFI: Udsatte børnefamilier i Danmark
- COWI: Undersøgelse af betydningen af socioøkonomiske faktorer for kommunernes udgifter til dagpasning, skole og ældre
- Rambøll: Regionale beskæftigelses- og ledigheds mønstre

Endvidere har udvalget modtaget en række henvendelser fra kommunerne med forslag til nye eller ændrede udgiftsbehovskriterier samt betragtninger og overvejelser vedrørende andre aspekter af udligningssystemet.

Udvalget har gennemført omfattende statistiske analyser af eksisterende og eventuelle ændrede eller nye udgiftsbehovskriterier. På den baggrund har udvalget opstillet nogle modeller for eventuelle justeringer af udgiftsbehovsopgørelsen.

2.2. Sammenfatning af betænkningen

De kommunale opgaver

Som baggrund for den efterfølgende analyse af kommunernes udgiftsbehov skitseres i kapitel 3 de større kommunale opgaveområder. Der sigtes ikke mod en fuldstændig gennemgang af alle kommunale områder, men mod en kort gennemgang af nogle hovedområder.

Kommuner har gennem årene overtaget en stadig større del af de offentlige opgaver. Der har været tale om en løbende decentralisering af opgaverne, men de to kommunalreformer i 1970 og 2007 markerer tydelige skift i kommunernes vilkår. I forbindelse med kommunalreformen i 2007 blev det understreget, at kommunerne skulle være borgernes primære indgang til den offentlige sektor. Ved kommunalreformen i 2007 fik kommunerne overført en række nye opgaver – hovedsageligt fra de tidligere amtskommuner. Senest har kommunerne fra 2010 overtaget finansieringen af udgifterne til de forsikrede ledige i forbindelse med etableringen af det enstrengede kommunale beskæftigelsessystem.

De kommunale opgaver er i vidt omfang fastlagt i lovgivningen. Det vil sige, at kommunerne i lovgivningen pålægges at udføre den enkelte opgave inden for nogle fastlagte rammer. Inden for lovens rammer har kommunerne frihed til selv at planlægge udførelsen af opgaverne og fastlægge serviceniveauet. Endvidere har kommunerne i et vist omfang mulighed for at påtage sig opgaver, som ikke er fastlagt i lovgivningen. Det bemærkes dog, at kommunerne under ét er underlagt en aftale om en samlet økonomisk ramme.

Driften af den kommunale virksomhed forudsætter herudover en kommunal administration af en vis størrelse, ligesom den kommunale administration også har til opgave at betjene det politiske niveau, det vil sige kommunalbestyrelsen og de stående udvalg.

I gennemgangen er opgaverne inddelt i tre forskellige typer af opgaver: infrastruktur, serviceopgaver og indkomstoverførsler. Der er dog tale om en meget grov opdeling, hvor der også inden for hver type er tale om en række forskelligartede opgaver.

Kommunerne varetager således en række meget forskelligartede og komplekse opgaver. Det betyder, at det udgiftspres, den enkelte kommune står overfor, også er påvirket af mange forskellige forhold. Kommunens samlede udgiftspres vil udgøre summen af udgiftspreset på hver enkelt af de meget forskelligartede opgaver.

Også på det enkelte område gælder det, at udgiftspreset ikke kan måles ud fra et enkelt forhold, f.eks. antallet af personer i en bestemt aldersgruppe. Det vil i alle tilfælde være nødvendigt at nuancere opgørelsen ved at inddrage flere forhold, som har betydning for vilkårene for at løse opgaven det pågældende sted.

Den enkelte kommunes faktiske udgifter er i vidt omfang styret af behovet for kommunale tilbud og ydelser. Men kommunens faktiske udgifter er også påvirket af kommunens valg af serviceniveau på hvert enkelt område og af effektiviteten i opgaveløsningen.

Udgiftspres

I kapitel 4 ses på det udgiftspres, kommunerne står overfor som følge af befolkningens efterspørgsel efter kommunale tilbud og ydelser. Når kommunen skal imødekomme befolkningens efterspørgsel, vil det medføre omkostninger for kommunen, og det kan derfor opfattes som et udgiftspres.

Efterspørgslen i den enkelte kommune vil være præget af befolkningens præferencer. Forskellige befolkningsgrupper har forskellige forventninger til de offentlige tilbud. Samtidig er efterspørgslen præget af det historiske niveau i kommunen, idet befolkningens forventninger til de fremtidige tilbud generelt formodes at tage udgangspunkt i de hidtidige niveauer for leverance af ydelser.

Kommunens omkostninger ved tilvejebringelsen af de enkelte servicetilbud er en væsentlig faktor i det udgiftspres, kommunen står overfor. Den enkelte kommunes omkostninger vil bl.a. afhænge af kommunens effektivitet i tilvejebringelsen af servicetilbuddet. Forskelle i effektivitet kan skyldes forskelle i produktionsmetoder, forskelle i organiseringen af arbejdet og forskelle i ressourceanvendelsen.

I udligningssammenhæng anvendes begrebet *udgiftsbehov*, som er de potentielle omkostninger for en kommune ved at tilvejebringe en given kombination af tilbud og ydelser. I det udgiftsbehov, der skal bruges til udligningen, må det forsøges at skelne mellem de udgifter, en kommune nødvendigvis må afholde for at løse sine opgaver, og de udgifter, som kan henføres til kommunens egen adfærd. Det vil sige at forhold som forskelle i præferencer, forskelle i det historiske serviceniveau og forskelle i effektivitet ikke er forhold, som bør indgå i opgørelsen af en kommunes udgiftsbehov. De forhold, der er nævnt, kan opleves

som et udgiftspres for den enkelte kommunalbestyrelse, og kan derfor også føre til forskelle i kommunernes udgiftsniveauer, men de bør ikke påvirke opgørelsen af udgiftsbehovet.

Ved opgørelsen af udgiftsbehovet må det forsøges at etablere et mål for de bagvedliggende forhold, som er bestemmende for de kommunale udgifter. Udgiftsbehovet skal afspejle de grundlæggende strukturelle forhold, som udgør vilkårene for varetagelsen af de kommunale opgaver. Det kommunale udgiftsbehov påvirkes bl.a. af følgende faktorer:

- Aldersfordeling
- Lovgivning
- Geografi
- Sociale forhold
- Boligforhold
- Helbredsmæssige forhold
- Erhvervsstruktur

Der findes ikke nogen entydig metode til at opgøre udgiftsbehovet i en kommune. Men der kan principielt foretages en opgørelse ud fra to forskellige modeller:

- *Produktionsfunktionsmetoden*, som er baseret på en beregning af en kommunes ressourcebehov med henblik på at levere et givet serviceniveau under forudsætning af, at produktionen indrettes bedst muligt ved den givne teknologi.
- *Udgiftsmetoden*, hvor der tages udgangspunkt i de faktiske kommunale udgifter. I denne model anses de samlede kommunale udgifter for hele landet for at være udtryk for det samlede kommunale udgiftsbehov.

Produktionsfunktionsfunktionsmetoden er en teknisk baseret metode, som forudsætter et detailkendskab til de kommunale produktionsforhold, som i praksis ikke er til rådighed.

I praksis anvendes udgiftsmetoden, som tager udgangspunkt i kommunernes faktiske adfærd. I denne metode forsøges variationen i de kommunale udgifter forklaret ved en række udgiftsbehovskriterier. Metoden bygger på, at der gennem regressionsanalyser identificeres en række kriterier, som har samvariation med de forskellige kommunale udgiftsområder.

Udligning af udgiftsbehov i de nordiske lande

I kapitel 5 skitseres kort tilskuds- og udligningssystemerne i Norge, Sverige og Finland – specielt med henblik på de elementer i systemerne, som skal kompensere for forskelle i udgiftsbehov.

Der er en række lighedspunkter i systemerne i disse lande, men der er også forskelle. Det norske system er – ligesom det danske – baseret på en samlet opgørelse af en kommunes

udgiftsbehov. Denne opgørelse dækker alle kommunale udgifter, det vil sige, at de samlede kommunale udgifter pr. definition svarer til det samlede kommunale udfgiftsbehov.

I de svenske og finske systemer foretages der derimod et antal sektorvise udfgiftsbehovsopgørelser. Der sigtes ikke mod en udfgiftsbehovsopgørelse, som skal dække alle de kommunale udgifter, men derimod en opgørelse, som skal dække de områder, der er obligatoriske for kommunerne. Dette udgør en forskel i forhold til det norske og danske system, hvor det principielt er alle udgifter, som udlignes.

De sektorvise opgørelser, som anvendes i Sverige og Finland, gør umiddelbart systemet mere omfangsrigt, men de sektorvise opgørelser kan muligvis tydeliggøre sammenhængen mellem det enkelte udfgiftsbehovskriterium og udfgiftspresset på området. Det fremgår her direkte, hvordan udfgiftspresset på et bestemt område påvirkes af nogle givne forhold.

Både i Sverige og i Finland er der mere eller mindre nuancerede overbygninger på de sektorvise opgørelser, som alt andet lige synes at gøre systemet mere komplekst.

I de norske og svenske systemer danner udfgiftsbehovsopgørelsen udgangspunkt for en mellemkommunal udfgiftsbehovsudligning, hvor tilskud til kommuner med højt udfgiftspres finansieres af bidrag fra kommuner med et lavere udfgiftspres.

I det finske system indgår udfgiftsbehovsopgørelsen derimod til beregning af fordelingen af statstilskuddet.

I både det norske og det svenske system afregnes forskelle mellem en kommunes beregnede udfgiftsbehov og landsgennemsnittet fuldt ud. Der er således 100 pct. udligning af forskelle i udfgiftsbehov.

I det finske system modtager den enkelte kommune et statstilskud, som svarer til kommunens beregnede udfgiftsbehov fratrukket en selvfinansieringsandel. Det vil sige, at der også i det finske system er en 100 pct. kompensation for forskelle i udfgiftsbehovet.

I både Norge, Sverige og Finland har de geografiske elementer større betydning end i det danske system – specielt med henblik på at tage højde for særlige forhold i de tyndt befolkede områder og i de nordlige områder. Der er således også eksempler på, at ordningerne ikke er baseret på kriterier, men direkte på navngivne kommuner i de pågældende områder.

Den nuværende udgiftsbehovsopgørelse

Den nuværende opgørelse af udgiftsbehovet er vist i kapitel 6. Opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov skal afspejle det udgiftspres, som kommunerne står over for som en følge af befolkningens størrelse, alderssammensætningen og dets socioøkonomiske udgiftsbehov. Udgiftsbehovet skal således illustrere den efterspørgsel og det tilhørende udgiftspres, som kommunerne ikke selv kan påvirke.

Det samlede udgiftsbehov for kommunerne opgøres som summen af demografisk udgiftsbehov og socioøkonomisk udgiftsbehov. Det demografiske udgiftsbehov afspejler det udgiftspres, som kommunerne står over for i form af alderssammensætningen, mens det socioøkonomiske udgiftsbehov illustrerer kommunernes samlede sociale og socioøkonomiske struktur og vilkår. I kapitlet er vist et eksempel på opgørelse af udgiftsbehovet for en konkret kommune.

Det demografiske udgiftsbehov skal tage højde for den uens alderssammensætning, der findes i kommunerne. Som led i beregningen af det demografiske udgiftsbehov, beregnes et enhedsbeløb pr. indbygger for hver enkelt aldersgruppe. For hver enkelt kommune opgøres det samlede demografiske udgiftsbehov ved at gange antal personer i kommunen i de enkelte aldersgrupper med enhedsbeløbet for den pågældende aldersgruppe.

Det bemærkes i den forbindelse, at kommunernes sociale udfordringer også i et vist omfang indgår i de demografiske kriterier, idet enhedsbeløbene for de enkelte aldersgrupper beregnes ud fra de samlede kommunale udgifter. Heri indgår selvsagt også udgifter på socialområdet. Da f.eks. de fleste førtidspensionister befinder sig i aldersgruppen 40-64-årige, henregnes udgifter til førtidspensionister især til denne gruppe. Tilsvarende gør sig også gældende for andre udgifter på socialområdet som f.eks. udgifter til døgninstitutioner.

Kommunerne med mange personer i disse aldersgrupper vil dermed få beregnet et højere demografisk udgiftsbehov. Det demografiske udgiftsbehov afspejler således også den del af udgiftsbehovet på socialområdet, som kan henføres til et aldersbetinget udgiftspres.

Det socioøkonomiske udgiftsbehov beregnes ved, at der ud fra en sammenvejning af en række socioøkonomiske kriterier beregnes et såkaldt socioøkonomisk indeks. En kommunes socioøkonomiske udgiftsbehov beregnes herefter ved at gange kommunens socioøkonomiske indeks med et enhedsbeløb pr. indbygger og kommunens indbyggertal.

De socioøkonomiske kriterier og sammenvejningen af dem er fastsat i loven. Kriterierne er udvalgt på baggrund af statistiske analyser af sammenhængen mellem det enkelte kriterium og de kommunale udgifter på bestemte områder. Ved udvælgelsen af kriterier stilles følgende krav:

- *Årsagssammenhæng*, dvs. at der skal foreligge en "god teori" for sammenhængen mellem det enkelte kriterium og de kommunale udgifter på området samtidig med, at der kan påvises en statistisk sammenhæng.
- *Upåvirkelighed*, dvs. at kriteriet så vidt muligt ikke må kunne påvirkes af kommunen, f.eks. ved at kommunen ændrer politik eller ændrer opgørelsesmetoden på bestemte områder.
- *Gennemsigtighed*, dvs. at data skal offentliggøres og så vidt muligt være opgjort af et officielt statistikproducerende organ.

I et netto-udligningssystem foretages der en samlet udligning af udgiftsbehov og beskatningsgrundlag ud fra kommunens strukturelle underskud. Udligningen baseres således på kommunens samlede situation med hensyn til både udgifts- og indtægtssiden.

Med henblik på at beskrive betalingsstrømmene i udligningssystemet er der i kapitel 6 vist en beregningsteknisk opsplitning af de tre udligningsordninger i en udgiftsbehovsdel og en beskatningsgrundlagsdel.

Opsplitningen er baseret på den antagelse, at en kommunes strukturelle underskud pr. indbygger kan opgøres som summen af de to forskelsbeløb vedr. kommunens udgiftsbehov pr. indbygger i forhold til det gennemsnitlige udgiftsbehov og forskellen mellem kommunens beskatningsgrundlag pr. indbygger og det gennemsnitlige beskatningsgrundlag.

Overvejelser af konsekvenser af større omlægninger

I kapitel 7 beskrives to større finansieringsomlægninger på det kommunale område, som er gennemført med virkning fra henholdsvis 2011 og 2012. Det drejer sig om:

- Refusionsomlægning på beskæftigelsesområdet – med virkning fra 1. januar 2011.
- Omlægning af den kommunale medfinansiering af sundhedsområdet – med virkning fra 1. januar 2012.

Folketinget vedtog i december 2010 en omfattende refusionsomlægning på beskæftigelsesområdet med henblik på at styrke den aktive beskæftigelsesindsats. Hovedelementet i omlægningen var en harmonisering og generel nedsættelse af refusionssatserne. De samlede kommunale merudgifter ved omlægningen er vurderet til ca. 8,4 mia. kr. Kommunerne bliver kompenseret for merudgifterne via beskæftigelsestilskuddet, budgetgarantien og DUT-ordningen.

Det indgik i loven, at der for 2011 og 2012 indføres en overgangsordning for kommuner med tab på ordningen. For 2011 kompenseres kommunerne for tab på over 0,05 pct. af beskatningsgrundlaget. Der er i alt 27 kommuner, der i 2011 modtager overgangstilskud

efter denne ordning. For 2012 kompenseres kommunerne for tab på over 0,1 pct. af beskatningsgrundlaget, og denne ordning vil omfatte 15 kommuner.

Udvalget iagttager de byrdefordelingsmæssige virkninger heraf i udvalgets overvejelser om justeringer af tilskuds- og udligningssystemet og beskæftigelsestilskuddet, idet det dog bemærkes, at de beregnede byrdemæssige virkninger primært er en historisk observation og beregnet med en betydelig usikkerhed. En genberegning af tab og gevinster på nye – men foreløbige – tal for 2011 peger på, at der sket væsentlige ændringer i det oprindelige billede af fordelingen af virkninger. Udvalget vurderer således, at der i kommunerne er gennemført og fortsat gennemføres tilpasninger til de ændrede finansieringsregler.

Den kommunale medfinansiering af sundhedsvæsenet bestod til og med 2011 af to dele, dels et grundbidrag pr. indbygger og dels en aktivitetsbestemt medfinansiering. Med virkning fra 2012 er ordningen omlagt, således at grundbidraget er afskaffet og den aktivitetsbestemte medfinansiering øget tilsvarende. Det betyder, at der dels vil være en ændring i kommunernes aktivitetsbestemte udgifter til regionerne og dels en udligningsvirkning. Samlet set er der dog tale om ret begrænsede byrdefordelingsmæssige forskydninger mellem kommunerne.

Det skal herudover bemærkes, at det i regeringsgrundlaget "Et Danmark der står sammen" fra oktober 2011 fremgår, at regeringen vil gennemføre en tilbagetrækningsreform samt øvrige reformer på beskæftigelsesområdet. Desuden gennemføres en evaluering af kommunalreformen.

Ved ændringer, som måtte indebære større omlægninger i finansieringen, vil det kunne blive relevant, at Finansieringsudvalget vurderer evt. byrdefordelingsmæssige virkninger.

Evaluering af beskæftigelsesområdet

I kapitel 8 foretages en evaluering af beskæftigelsestilskuddet på grundlag af data for 2010, som var det første år, hvor kommunerne havde finansieringsansvaret for indsatsen for de forsikrede ledige.

Efterreguleringen af beskæftigelsestilskuddet for 2010 er blevet opgjort i forbindelse med den årlige tilskudsudmelding i juni 2011 og afregnes med kommunerne i de sidste måneder af 2011. Dermed er opgørelsen af beskæftigelsestilskuddet for tilskudsåret 2010 endeligt afsluttet.

Beskæftigelsestilskuddet består af:

- Et *grundtilskud*, som svarer til den enkelte kommunes samlede tilskud i året to år før tilskudsåret opreguleret til tilskudsårets forventede pris- og lønniveau og regu-

leret for ændringer i love og regler på de områder, der er omfattet af beskæftigelsestilskuddet. For 2010 og 2011, hvor grundtilskuddet ikke kunne baseres på et samlet beskæftigelsestilskud to år før, er grundtilskuddet i stedet fastsat med udgangspunkt i en beregning af kommunens nettoudgifter i 2009, såfremt de nye finansieringsregler havde været gældende på dette tidspunkt.

- Et *merudgiftsbehov*, der for kommunerne under ét beregnes som forskellen mellem kommunernes grundtilskud og de skønnede kommunale nettoudgifter for tilskudsåret. Det samlede merudgiftsbehov på landsplan fordeles først på landsdele i forhold til udviklingen i bruttoledigheden for dagpengemodtagere fra året 2 år før tilskudsåret til tilskudsåret. Herefter fordeles den enkelte landsdels andel af merudgiftsbehovet på kommunerne i landsdelen i forhold til bruttoledigheden i året 2 år før tilskudsåret.

Den endelige opgørelse af beskæftigelsestilskuddet for 2010 har vist, at tilskuddet samlet har fulgt udviklingen i kommunernes udgifter til forsikrede ledige, og at de fleste kommuner har haft en rimelig overensstemmelse mellem tilskud og faktiske udgifter. Således er 70 kommuner opgjort til at have fået et tab eller en gevinst på mindre end 0,1 pct. af beskatningsgrundlaget.

Samtidig har opgørelsen for 2010 dog også vist, at fordelingen af merudgiftsbehovet på landsdele ikke i alle tilfælde følger udviklingen i udgifterne. Den væsentligste forklaring synes at være en forskydning i andelen af ledige omfattet af den forholdsvist lange karenperiode fra 2009 til 2010 sammenholdt med bruttoledigheden for dagpengemodtagere i udgangssituation i 2009.

I de landsdele, som havde en relativt stor bestand af dagpengemodtagere i 2009, vil denne udvikling medføre, at stigningen i kommunernes nettoudgifter ikke afspejles i den relative stigning i bruttoledigheden fra 2009 til 2010. Det omvendte er tilfældet i de landsdele, som havde en relativt lille bestand af dagpengemodtagere i 2009. I disse landsdele vil den relative stigning i bruttoledigheden være større end stigningen i nettoudgifterne.

Det bemærkes, at udvalgets overvejelser om justering af beskæftigelsestilskuddet på baggrund af erfaringerne fra 2010 fremgår af kapitel 19.

Kommentarer og forslag modtaget fra kommuner

Det indgår i udvalgets kommissorium, at udvalget kan inddrage forslag indsendt fra kommunerne. Det fremgår således af kommissoriet:

”Endvidere skal udvalget overveje mulighederne for at inddrage nye udgiftsbehovskriterier i opgørelsen. Udvalget kan i den forbindelse i relevant omfang inddrage forslag og kommentarer, som udvalget har modtaget fra kommunerne inden 1. marts 2010.”

Udvalget har modtaget 20 henvendelser, repræsenterende 35 kommuner. Henvendelserne gennemgås i kapitel 9.

Det drejer sig om følgende henvendelser:

- 8 hovedstadskommuner (København, Frederiksberg, Gladsaxe, Herlev, Hvidovre, Høje-Taastrup, Rødovre og Greve kommuner)
- Albertslund Kommune
- Fredensborg Kommune
- Hillerød Kommune
- Egedal Kommune
- Gribskov Kommune
- Solrød Kommune
- Faxe Kommune
- Middelfart Kommune
- Odense Kommune
- Svendborg Kommune
- Esbjerg Kommune
- Varde Kommune
- Aabenraa Kommune
- 4 sønderjyske kommuner (Haderslev, Sønderborg, Tønder og Aabenraa kommuner)
- Holstebro Kommune
- 6 østjyske kommuner (Favrskov, Hedensted, Odder, Silkeborg, Skanderborg og Syddjurs kommuner)
- Randers Kommune
- Aarhus Kommune
- Mariagerfjord Kommune

I kapitel 9 er kommunernes henvendelser opdelt i forhold til de temaer, der indgår i henvendelsen. Det er i den forbindelse forsøgt at dele temaerne op i forhold, der i hovedsagen vedrører udgiftsbehovsudligningen og temaer, der vedrører andre dele af udligningen.

Udvalget har behandlet de indkomne forslag og kommentarer i det omfang, de falder inden for kommissoriet for udvalgets arbejde. I gennemgangen er henvist til det afsnit i rapporten, hvor det pågældende punkt behandles.

En række af de nævnte punkter falder dog uden for kommissoriet for udvalgets arbejde. Disse punkter har udvalget således ikke taget op som selvstændige emner som led i det gennemførte arbejde.

Gennemførte undersøgelser

I kapitel 10 refereres fire undersøgelser, som indgår i udvalgets arbejde. Det drejer sig om 3 eksterne undersøgelser og en undersøgelse, som udvalget selv har foretaget. Der er tale om følgende undersøgelser:

- Undersøgelse af udsatte børnefamilier i Danmark, udført af SFI.
- Undersøgelse af socioøkonomiske faktorer betydning for kommunernes udgifter til dagpasning, skole og ældre, udført af COWI.
- Undersøgelse af regionale beskæftigelses- og ledigheds mønstre, udført af Rambøll.
- Undersøgelse om merudgifter vedrørende indvandrere og efterkommere, udført af udvalget.

SFI's undersøgelse af udsatte børnefamilier er et led i arbejdet med at finde forhold, der kan forklare variationen i kommunernes udgiftsbehov vedrørende udsatte familier. Undersøgelsen afdækker nærmere karakteristika, baggrundsforhold og flyttemønstre hos udsatte familier.

I analysen benyttes registerdata fra Danmarks Statistik på individniveau over tid for samtlige børn født 1982-2007, hvor oplysninger om børnene er sammenkørt med oplysninger om deres familier. Børn og unge, som indgår i analysen, er alle under 18 år, idet de foranstaltninger, der undersøges, ophører efter denne alder.

I forbindelse med et større arbejde med at finde faktorer, som kan forklare variationer i kommunernes udgifter, har COWI udarbejdet en undersøgelse for det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium vedr. betydningen af socioøkonomiske faktorer for udgifter, der ikke betegnes som et socialt udgiftsområde. Formålet med undersøgelsen er at tilvejebringe viden om, hvordan den socioøkonomiske baggrund hos borgerne kan påvirke kommunernes opgaveløsning og ressourceforbrug inden for dagpasning, skole og ældre. Det drejer sig om områder, der ikke er udgiftsområder tilknyttet større sociale opgaver, men som alligevel kan være påvirket af borgernes socioøkonomiske sammensætning.

Undersøgelsen er baseret på litteraturstudie, interview med eksperter, interview med kommunale fagfolk, workshops med kommunale fagfolk, statistiske analyser og casestudier i udvalgte kommuner.

Rambøll har udført en analyse af udviklingen i de regionale beskæftigelses- og ledigheds mønstre i perioden 1993-2009 til den regionalpolitiske redegørelse for Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Højkonjunkturer frem til 2008 resulterede bl.a. i en væsentlig indsnævring af de regionale forskelle i ledighed, hvor mange yderkantsområder opnåede et ledighedsniveau tæt på landsgennemsnittet. Formålet med analysen var for det første at undersøge,

om den nuværende økonomiske udvikling vil medføre, at bestemte regioner og udkantsområder igen kommer til at opleve et ledighedsniveau, der ligger markant over gennemsnittet, eller om der er opstået et paradigmeskifte, således at uligheden inden for beskæftigelses- og ledighedsudviklingen mellem regionerne er blevet mindsket.

Formålet var for det andet at afdække, hvilke primære faktorer, der i perioden forklarer ledighedsudviklingen og de regionale forskelle heri. I den forbindelse er der således bl.a. opstillet statistiske modeller for de enkelte landsdele til forklaring af udviklingen i ledigheden.

Analysen er baseret på data fra DREAM-registret, som indeholder data af samtlige personer, der har modtaget overførselsindkomster siden 1993 samt oplysning om køn, alder, etnisk oprindelse m.m., koblet med IDA-registret, som indeholder data om samtlige personer i Danmark med oplysninger om en lang række arbejdsmarkedsrelevante variable.

I tilknytning til arbejdet om analyse og evaluering af opgørelsen af udgiftsbehovet i den generelle udligning har Finansieringsudvalget gennemført en undersøgelse af kommunernes merudgiftsbehov vedrørende indvandrere og efterkommere. Gennem udligningsordningen ydes der tilskud til dækning af merudgifter vedrørende indvandrere og efterkommere. Ordningen tager sigte på generelle merudgifter såsom rådgivning, administration, bibliotek og fritid samt særlige foranstaltninger vedrørende børn og voksne, herunder i tilknytning til dagpasning og folkeskole, som er relateret til integration. Det samlede tilskudsbeløb udgør i 2012 knap 3,6 mia. kr., der finansieres af kommunerne efter indbyggertal.

Undersøgelsen vedrørende grundlaget for tilskudsbeløbene er gennemført ved en spørgeskemaundersøgelse blandt 16 kommuner udvalgt under hensyntagen til deres repræsentativitet i forhold til geografi, kommunestørrelse og andel af indvandrere.

Formålet med spørgeskemaundersøgelsen har været at opgøre, hvilke merudgifter kommunerne i 2009 har haft til særlige indsatser for indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande. Undersøgelsen har omfattet undervisning af børn og voksne og administration samt en række andre opgavefelter, hvor der formodes at kunne være tale om merudgifter til særlige indsatser for indvandrere og efterkommere.

Undersøgelsen har omfattet udgifter til sprogstimulering af tosprogede børn i 3-6 års alderen, udgifter til undervisning i danske som andetsprog i folkeskolen og øvrige merudgifter til særlige indsatser i folkeskolen, udgifter til danskundervisning af voksne og udgifter til administration i forbindelse med behandlingen af sager, der vedrører indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande. Hertil har undersøgelsen omfattet merudgifter vedrørende folkebiblioteker og kulturel virksomhed, folkeoplysning og ungdomsskolevirksomhed,

kommunal tandpleje og sundhedsfremme, dagtilbud til småbørn og fritidstilbud til skolebørn.

Det konkluderes dog vedrørende undersøgelsen, at den er behæftet med betydelig usikkerhed grundet frafald i data og endog meget store udsving i de enkelte kommuners vurderinger af udgiftsniveauerne. Det vurderes således at udgøre et for usikkert grundlag for en revision af tilskudsbeløbene. Det *anbefales* på et senere tidspunkt at gennemføre en mere fyldestgørende undersøgelse, evt. ved inddragelse af registerdata.

Vurdering af sammenhængen mellem socioøkonomi og udgiftspres på serviceområderne i lyset af de eksterne undersøgelser

I kapitel 11 refereres kort resultaterne af de eksterne undersøgelser med henblik på at vurdere, i hvilket omfang disse resultater giver anledning til at inddrage nye eller ændrede kriterier i udvalgets analyser af de kommunale udgiftsbehov. Udvalgets analyser er beskrevet i kapitel 13.

SFI's undersøgelse pegede på nogle forskelle og ligheder mellem kommunetyper vedrørende udsatte familier. Der er forskel på, hvilke anbringelsestyper de forskellige kommunetyper anvender, og anden forskning har peget på forskelle i udsatte familiers karakteristika efter geografisk placering.

SFI's analyse har givet anledning til, at udvalget har gennemført udgiftsbehovsanalyser af udgifter til udsatte børn og unge for forskellige kommunetyper. Endvidere har det givet anledning til, at udvalget har inddraget nye socioøkonomiske variable, som er mere specifikke end de socioøkonomiske kriterier, der fungerer som brede paraplyvariable. Følgende variable er på baggrund af SFI's analyse afprøvet som mulige socioøkonomiske kriterier i udgiftsbehovsanalyserne i kapitel 13:

- Mødre, som ikke bor i kernefamilie, med lav uddannelse og på kontanthjælp/førtidspension
- Børn, som er flyttet mindst 3 gange i deres liv
- Børn, som i de seneste 5 år er flyttet mindst 3 gange i deres liv
- Børn i familier med straffelovsovertrædelser
- Børn af enlige forældre

COWI's undersøgelse dokumenterer, at socioøkonomiske faktorer påvirker kommunernes opgaveløsning og ressourceforbrug inden for dagpasnings-, skole- og ældreområdet. Udgiftspresset på disse områder er således også påvirket af borgernes socioøkonomiske sammensætning.

Undersøgelsen har endvidere givet anledning til at overveje nye socioøkonomiske kriterier. Det er ikke alle af COWI's statistiske indikatorer, som vil være velegnet i det kommunale udligningssystem, idet de ikke lever op til kravene til objektive, upåvirkelige kriterier, som produceres af et stabilt statistikproducerende organ. Følgende variable er på baggrund af COWI's analyse inddraget i overvejelserne om mulige socioøkonomiske kriterier som led i udgiftsbehovsanalyserne i kapitel 13:

- Børn i familier med straffelovsovertrædelser
- Børn af anden etnisk herkomst end dansk
- Børn af enlige forsørgere
- Børns besøg hos læge
- Børns besøg hos almenpraktiserende læge
- Børns besøg hos speciallæge
- Børn med handicapdiagnoser
- Folkepensionister, som tidligere har været førtidspensionister
- Ældre indlagt på hospital med kroniske sygdomme
- Ældre, som indlægges på hospital

Rambølls rapport har vist, at det er vanskeligt at finde ét kriterium, som fuldt ud kan forklare variationer i beskæftigelsesudgifterne.

Det har været en overvejelse at undersøge, om erhvervsstrukturen kunne inddrages som kriterium i udligningssystemet. Umiddelbart giver denne analyse ikke megen støtte til denne overvejelse, idet det er forskellige erhvervsstrukturer, som påvirker ledigheden i de forskellige landsdele, og påvirkningen er heller ikke ens i landsdelene for alle brancher.

Analysen peger på, at der i nogen grad ser ud til at være en sammenhæng mellem pendlingen og ledighedsudviklingen.

Rapporten viser også, at der er tydelige forskelle i ledighedens sammensætning inden for gruppen af kommuner med høj ledighed. I Nordjylland er der relativt få kontanthjælpsmodtagere i forhold til dagpengemodtagere, mens kontanthjælpsmodtagere i de store byer og på Lolland udgør en større andel af den samlede ledighed. Det er dog en generel tendens at andelen af ledige, som er dagpengemodtagere, er faldet i perioden.

Følgende variable vil på baggrund af Rambøll's analyse blive inddraget i udgiftsbehovsanalyserne i kapitel 13:

- Det nuværende kriterium *"antal uden beskæftigelse"* – men opgjort i det seneste år
- Andelen af upendlere
- Andelen af indpendlere

- Andelen af pendlere

Tilgængelige datakilder

Kapitel 12 indeholder en oversigt over tilgængelige datakilder, som kan anvendes til demografiske og socioøkonomiske kriterier, der kan belyse kommunernes udgiftsbehov.

De fleste af de relevante data stammer fra Danmarks Statistik. Danmarks Statistik offentliggør statistikkerne gratis og gør data tilgængelig for alle ved at lægge tabeller ud på internettet (statistikbanken.dk) og i diverse statistiske publikationer.

Herudover kan data i ovennævnte registre kombineres på utallige måder – eksempler herpå er, når der dannes data for en bestemt aldersgruppe, som har en særlig civilstand, boligform eller arbejdsmarkedstilknytning. Sådanne særligt konstruerede kombinationer af data kræver typisk, at der bestilles en særkørsel hos Danmarks Statistik.

Herudover er der hos ministerier og styrelser i øvrigt en del data. F.eks. oplyser Transportministeriet årligt til Økonomi- og Indenrigsministeriets tilskudsberegninger på det regionale område om antal km af privatbanespor i regionerne. Et andet eksempel er Arbejdsmarkedsstyrelsen, som har oprettet en hjemmeside (jobindsats.dk), hvor der findes centrale data om overførselsmodtagere og beskæftigelsespolitikken (data er primært baseret på tal fra Danmarks Statistik, men baseres også på andre kilder som f.eks. de kommunale økonomi- og sagsbehandlingssystemer).

Analyser af udgiftsbehov

I kapitel 13 er vist analyser af variationer i de faktiske kommunale udgifter på 12 udgiftsområder, som dækker ca. 97 pct. af de samlede kommunale nettodriftsudgifter. Hensigten med analyserne er at på statistisk baggrund identificere kriterier, som anvendes til beregningen af de kommunale udgiftsbehov, samt give baggrund for fastsættelsen af disse kriteriers vægte.

I afsnit 13.1 beskrives kommunernes udgifter fordelt på sektorområder. I afsnit 13.2 gennemgås de nuværende socioøkonomiske og demografiske kriterier samt overvejelser vedrørende opgørelse af nye socioøkonomiske kriterier, tilgængelighedsvariable samt korrigerende variable, og i tilknytning til gennemgangen af kriterierne kommenteres kommunernes forslag og synspunkter. Afsnit 13.3 omhandler den anvendte statistiske metode. Analyser af variationer i kommunernes faktiske udgifter på delområderne vises enkeltvis i afsnit 13.4. I afsnit 13.5 estimeres delmodellerne præsenteret i afsnit 13.4 i en samlet model (seemingly-unrelated model) under antagelse af korrelerede fejllid. Afsnit 13.6 indeholder en udgiftsbehovsanalyse baseret på de samlede kommunale udgifter, mens afsnit 13.7 indeholder en overordnet konklusion.

I afsnit 13.1 beskrives kommunernes udgifter fordelt på sektorområder på baggrund af regnskaberne for 2008, 2009 og 2010. Opdelingen af udgifterne på sektorområder sker med henblik på analyserne i de efter følgende afsnit, hvor sammenhængen mellem en række variable og kommunernes udgifter analyseres.

Afsnit 13.2 indeholder en gennemgang af variable, som kan være relevante at inddrage i analyserne af kommunernes udgiftsbehov. I alt beskrives 86 variable, som omfatter de nuværende socioøkonomiske kriterier – i såvel nuværende som alternative versioner, nye potentielle socioøkonomiske kriterier, tilgængelighedsvariable samt korrigerende variable. Korrigerende variable anvendes i analyserne til at korrigere forhold, som ikke tænkes at afspejle socioøkonomisk betingede forskelle i udgiftsbehov. I forbindelse med gennemgang af variablene gennemgås også de forslag og synspunkter om nye kriterier, som udvalget har modtaget fra kommunerne. På baggrund af gennemgangen i dette afsnit udvælges de variable, som indgår i de videre analyser af udgiftsbehovet i afsnit 13.4 under hensyntagen til kravet om årsagssammenhæng, upåvirkelighed og konstaterbarhed af kriterierne.

I afsnit 13.3 beskrives udvalgets overvejelser om den statistiske metode, som anvendes i udvalgets analyser af udgiftsbehov i afsnit 13.4. Indledningsvist drøftes med baggrund i den udgiftsmetode baseret på kommunernes faktiske adfærd, der blev skitseret i kapitel 4, den principielle opstilling af en model for identifikation af udgiftsbehov. Der kan i princippet forsøges opstillet en strukturel model, hvor henholdsvis udbuds- og efterspørgselsfaktorer estimeres i hver sin relation. Der må dog i praksis vælges en reduceret model, hvor udgiftsvariationerne mellem kommunerne på et udgiftsområde søges forklaret i én relation, hvor en række forklarende variable indgår, herunder udgiftsbehovsvariable.

De tidligere anvendte statistiske analysemetoder gennemgås, og udvalget beskriver statistiske metoder som OLS-regressionsanalyse, paneldata modeller og seemingly-unrelated modeller (SUR-modeller), der er relevante at anvende i analyser, som tager udgangspunkt i den faktiske kommunale adfærd.

Den primære anvendte statistiske metode i denne betænkning er – som i tidligere rapporter og betænkninger – OLS-regressionsanalyse. Der anvendes data om de kommunale udgifter fra regnskaberne 2008, 2009 og 2010. Der opstilles modeller for hvert enkelt sektorområde, hvor udgifterne på området søges forklaret med en række mulige variable. Udgifter og variable på de enkelte udgiftsområder normeres med det relevante indbyggertal. På nogle områder normeres med kommunens samlede indbyggertal, mens der på andre områder, hvor tilbuddet er rettet mod en bestemt aldersgruppe, normeres med antallet af indbyggere i denne aldersgruppe.

I afsnit 13.4 vises resultaterne af en række statistiske analyser til forklaring af de kommunale udgiftsvariationer indenfor for de enkelte sektorområder. Formålet med analyserne er at afdække forklarende variable, som vil kunne anvendes som objektive kriterier for socioøkonomiske forhold. Analyserne er tværsnitsanalyser baseret på regnskabsdata fra 2010. For at tjekke robustheden af resultaterne fra analyserne gennemføres også tværsnitsanalyser på regnskabstal for 2009 og 2008 samt på gennemsnit af udgifter og kriterier for perioden 2008-2010. Endvidere suppleres og vurderes resultaterne fra OLS-regressionsanalyserne med en analyse af variationer i kommunernes udgifter i et samlet system af ligninger under antagelse af korrelerede fejlede, som tager højde for det forhold, at udgiftsområderne ikke nødvendigvis kan betragtes isoleret som i afsnit 13.4. Systemet af ligningerne estimeres med GLS i en SUR-model, og præsenteres i afsnit 13.5.

For hvert af følgende udgiftsområder søges mindst 1 model:

- Administration
- Bibliotek, fritid og kultur
- Veje
- Kollektiv trafik
- Dagtilbud
- Skole
- Sundhed
- Ældre, handicappede og udsatte voksne
- Udsatte børn og unge
- Beskæftigelsesudgifter for de ikke-forsikrede ledige
- Beskæftigelsesudgifter for de forsikrede ledige
- Førtidspension
- Boligstøtte

På hvert udgiftsområde beskrives tidligere relevante analyser vedrørende udgiftsområdet, og der opstilles en række mulige forklarende variable. Der ses både på de hidtil anvendte kriterier og på potentielle nye socioøkonomiske kriterier. Endvidere indgår eventuelle korrigerende variable som f.eks. beskatningsgrundlag pr. indbygger med henblik på at korrigere for eventuelle virkninger heraf. I en række tilfælde undersøges flere versioner af det samme kriterium. På denne baggrund opstilles modeller, som forklarer variationer i kommunernes udgifter ved hjælp af socioøkonomiske variable samt eventuelle øvrige forhold.

Analyserne fører til, at der på hvert område identificeres et antal statistisk signifikante variable, som kan anvendes i en opgørelse af kommunernes udgiftsbehov i det generelle tilskuds- og udligningssystem.

Visse forhold kan tale for også at analysere på de samlede udgifter, da den rent statistiske forklaringsgrad ikke nødvendigvis er højere ved den sektororienterede tilgang. Fremgangsmåden er desuden relativt enkel og kan så at sige opsamle indbyrdes forskydninger mellem sektorområderne. Dog giver den sektormæssige tilgangsvinkel mulighed for at afprøve et større antal faktorer, lave mere specifikke analyser og diskussion af de specifikke forhold på de relevante områder. Endvidere giver den sektormæssige tilgang mulighed for at opfange forskydninger mellem enkeltområderne, som eventuelt skal påvirke vægtingen af de samlede kriterier.

I analysen af variationer i kommunernes samlede nettodriftsudgifter indgår således kun forholdsvis få variable, men modellen har alligevel en høj statistisk forklaringsgrad. Analysen på de samlede udgifter skal af ovennævnte grunde alene ses som et supplement til de sektorvise analyser.

I afsnit 13.7 sammenfattes resultaterne af de statistiske analyser. Analyserne af de enkelte udgiftsområder understøtter anvendelsen af rejsetidskriteriet og samtlige nuværende socioøkonomiske kriterier eller variationer af disse. De fleste kriterier indgår således i de opstillede modeller, der har størst sammenhæng med variationen i kommunernes udgifter på de enkelte sektorområder. Kriterierne "tabte leveår" og "børn i familier med lav uddannelse" indgår i modeller opstillet for udgiftsområder, hvor der dog også er fundet andre modeller med en bedre samlet sammenhæng.

Flere af de nuværende socioøkonomiske kriterier er blevet opgjort med nye afgrænsninger og sammenhængen til udgifterne undersøgt. I flere tilfælde giver de statiske analyser støtte til flere versioner af det enkelte kriterium, idet versionerne af kriteriet indgår signifikant i modellen, og der kun er en meget begrænset forskel i forklaringsgraderne.

Analyserne giver endvidere anledning til at overveje nye socioøkonomiske kriterier.

Analyserne i dette kapitel danner baggrund for udvalgets opstilling af modeller for justering af udgiftsbehovet. Disse modeller fremgår af kapitel 18.

Indregning af produktionsjord i ejendomsværdiopgørelsen

I kapitel 14 behandles problematikken om udligning og indregning af produktionsjord i ejendomsværdiopgørelsen i udligningen. Det fremgår af udvalgets kommissorium, at udvalget skal "vurdere mulighederne for, at indregningen af ejendomsskatter i udligningen kan tilpasses, således at der korrigeres for den lavere skatteværdi af produktionsjord, uden at der sker utilsigtede byrdefordelingsmæssige forskydninger."

Fra og med 2007 har der været forskel på skatteværdien af grundværdier vedr. produktionsjord og skatteværdien af øvrige ejendomme for kommunerne. Fra 2008 er denne forskel yderligere forstærket som følge af bortfaldet af den individuelle kompensationsordning vedrørende nedsættelsen på 0,7 promille, og forskellen vil yderligere forstærkes ved en ophævelse af den individuelle kompensationsordning vedrørende nedsættelsen af grundskyldpromille med 5,1 promille fra 2011.

I kapitlet er beskrevet en metode for indregning af grundværdierne vedrørende landbrugs-ejendomme og øvrige ejendomme hver for sig i udligningen, og der er foretaget en beregning af virkningen af en ændret opgørelsesmetode.

Det bemærkes, at de byrdefordelmæssige virkninger af den nuværende opgørelsesmetode indgik i kommunal- og finansieringsreformen og i bestræbelserne på at udjævne de samlede byrdefordelmæssige virkninger. Det forhold må nødvendigvis indgå i overvejelserne om en ændring af indregningen af værdien af produktionsjord.

Der er således også belyst en mulig tilpasning af udligningen med henblik på at begrænse de byrdefordelmæssige udsving ved en ændret opgørelsesmetode, jf. kommissoriet.

Forskellige udligningstekniske forhold

I kapitel 15 ses på nogle udligningstekniske forhold, som har været nævnt i nogle af kommunernes henvendelser til udvalget. Det drejer sig om den tidsmæssige sammenhæng mellem opgørelsen af de socioøkonomiske kriterier og tilskudsåret, og stabiliteten af kriterierne i udligningen.

Ved opgørelsen af udligningen for et tilskudsår anvendes de senest opgjorte statistikker i beregningsåret, som er året før tilskudsåret. Det betyder, at opgørelsetidspunktet for disse statistikker typisk er 1-2 år før tilskudsåret. Forsinkelsen mellem opgørelsen af kriteriet og tilskudsåret kunne være et problem, hvis værdien af kriteriet ændres meget fra år til år og dermed ikke afspejler de aktuelle udfordringer for kommunen i tilskudsåret.

Det har været anført, at den tidsmæssige forsinkelse er et særligt problem for vækstkommunerne, og at man derfor burde fremskrive kriterierne med befolkningsudviklingen. Undersøgelser af den historiske udvikling har dog vist, at der ikke er en entydig sammenhæng mellem udviklingen i de enkelte kriterier og befolkningsudviklingen. En fremskrivning af de offentliggjorte statistikker til brug for udligningen ville således i mange tilfælde være kompliceret og indebære et behov for en mere omfattende efterregulering af udgiftsbehovsopgørelsen.

I den forbindelse er der set på stabiliteten i kriterierne. Den årlige opdatering af kriterierne indebærer generelt forholdsvis små årlige udsving i udgiftsbehovsopgørelsen. Analysen viste dog også, at der specielt for kriteriet "befolkningstilbagegang" i nogle tilfælde kunne være tale om forholdsvis store bevægelser. I kapitel 13 undersøges forskellige nye afgrænsninger af dette kriterium, hvor stabiliteten må afvejes med kriteriets principielle forklaringskraft. Endvidere vurderes stabiliteten i eventuelle nye kriterier.

Opstilling af udgiftsbehovsopgørelse

I kapitel 16 ses på forskellige mulige måder at opstille det kommunale udgiftsbehov. Udgiftsbehovet skal afspejle de grundlæggende strukturelle forhold, som udgør vilkårene for varetagelsen af de kommunale opgaver. Kommunernes udgiftsbehov måles ved hjælp af en række demografiske, socioøkonomiske og strukturelle kriterier, men opgørelsen kan foretages og opstilles på forskellige måder. I kapitlet er skitseret tre forskellige måder at opstille udgiftsbehovet:

- Den nuværende måde – en todelte opgørelse
- En samlet opgørelse
- En sektorvis opgørelse

Den nuværende udgiftsbehovsopgørelse opgøres i to dele, dels et demografisk udgiftsbehov ud fra en sammenvæjning af en række demografiske kriterier og dels et socioøkonomisk udgiftsbehov ud fra en sammenvæjning af en række socioøkonomiske kriterier. Herefter sammenvæjes de to delopgørelser til det samlede udgiftsbehov. Sammenvæjningen ændres årligt, således at vægten på de socioøkonomiske udgiftsbehov forhøjes med 1/4 pct., mens vægten på det demografiske udgiftsbehov nedsættes tilsvarende.

Et alternativ til den nuværende metode kunne være en samlet opgørelse, hvor der sker en samlet sammenvæjning af demografiske og socioøkonomiske udgiftsbehovskriterier til et samlet udgiftsbehov.

Der er mest tale om præsentationsmæssige forskelle mellem den nuværende todelte opgørelsesmetode og den samlede opgørelsesmetode. Men den todelte metode lægger i højere grad op til, at der kan gennemføres fleksible tilpasninger af systemet som f.eks. den eksisterende ordning, hvor vægten mellem det demografiske og det socioøkonomiske udgiftsbehov årligt forskydes med 1/4 pct. Endvidere kan den årlige opdatering af enhedsbeløbene i det demografiske udgiftsbehov gennemføres uden at berøre vægterne i det socioøkonomiske udgiftsbehov.

En sektorvis opgørelse af udgiftsbehovet er en principielt anden måde at opstille udgiftsbehovet på. I den sektorvise opgørelse opstilles der ikke en model for det samlede udgifts-

behov, men i stedet en række sektorvise opgørelser af udgiftsbehovet inden for hver enkelt sektor.

Argumentet for en sektorvis opgørelse skulle være, at den kan være nemmere at forstå, fordi den eksplicit viser, hvilke forhold der antages at påvirke udgiftsbehovet inden for den enkelte sektor. Det ville således direkte fremgå, hvordan udgiftsbehovet inden for det enkelte område påvirkes af nogle bestemte demografiske og socioøkonomiske faktorer.

Hensigten med en sektormodel er at gøre opgørelsen af udgiftsbehovet mere gennemskuelig. Men systemet indebærer samtidig en nærliggende mulighed for, at den sektorvise opgørelse opfattes som en statslig normering af hvert enkelt område. Det beregnede udgiftsbehov på det enkelte område kan blive opfattet som statens beregning af, hvor meget den enkelte kommune bør bruge på området. Dette ville eventuelt kunne få betydning for den lokale prioriteringsdebat.

Samlet set *anbefales* det fortsat at anvende den nuværende todelte opgørelse.

Udgiftsbehovets vægte og kriterier

I kapitel 17 ses på sammenvejningen af de forskellige elementer i udgiftsbehovsopgørelsen til et samlet udgiftsbehov. Der er dels tale om sammenvejningen af det demografiske og det socioøkonomiske udgiftsbehov til en samlet opgørelse, og dels sammenvejningen af kriterier inden for de to udgiftsbehovsopgørelser.

Med hensyn til sammenvejningen af demografiske og det socioøkonomiske udgiftsbehov er der set på de forskellige sammenvejninger, der er foretaget i systemet siden introduktionen af de første socioøkonomiske kriterier i systemet i 1980. Der er endvidere set på forskellige muligheder for beregningsmæssigt at fastsætte vægten af de to dele af udgiftsbehovsopgørelsen.

Det fremgår af kapitlet, at der ikke er en entydig måde at udlede den korrekte vægtning mellem demografi og socioøkonomi. Den tidligere tilgang med at se på størrelsen af udgifter til større sociale opgaver i forhold til samlede udgifter virker rimelig, da denne type udgifter må formodes i høj grad at være præget af sociale forhold. Men det må samtidig tages i betragtning, at de sociale forhold også påvirker den enkelte kommunes udgifter på de store serviceområder som dagpasning, skole- og ældreområdet, jf. kapitel 10. Samlet set findes der ikke belæg for at afvige fra den hidtil anvendte metode.

Den demografiske udgiftsbehovsopgørelse foretages ud fra enhedsbeløb, som repræsenterer den gennemsnitlige kommunale udgift til en person i de enkelte aldersgrupper.

Som led i beregning af enhedsbeløbene opdeles de samlede kommunale udgifter i en række udgiftsgrupper, som tilknyttes de enkelte alderstrin. Den eksisterende aldersopdeling har været gældende i en længere årrække. I kapitlet opstilles en mere detaljeret opgørelse, hvor den hidtidige brede aldersgruppe 40-64 årige opdeles i 5 års aldersgrupper med henblik på at opnå en større grad af præcision i udgiftsbehovsopgørelsen. Denne mere detaljerede aldersopdeling *vurderes* at ville være en forbedring.

Med hensyn til sammenvejningen af kriterierne i det socioøkonomiske udgiftsbehov er der set på metoderne i tidligere betænkninger og rapporter. Det fremgår, at det enkelte socioøkonomiske kriteriums vægt kan understøttes af resultaterne i de gennemførte regressionsanalyser, men at det også er vanskeligt fuldt ud at tage højde for den relative betydning, de socioøkonomiske forhold har set i forhold til de demografiske forhold for de enkelte udgiftsområder. Desuden indgår korrigerende variable i regressionsanalyserne, hvor det ikke er hensigten, at disse variable skal indgå i udligningssystemet, da det ikke er egnede kriterier. Endvidere må andre hensyn også inddrages, herunder hensyn til incitamenter og stabiliteten af det enkelte kriterium. Det samlede socioøkonomiske indeks må således sammensættes ud fra en balancering af hensyn.

Det er derfor uundgåeligt, at fastsættelsen af de enkelte kriteriers vægt ikke udelukkende kan bero på resultater fra regressionsanalyser. Der må inddrages flere hensyn, herunder bl.a. incitamenter, historik og kriteriets fordeling.

Det konkluderes, at der ikke findes en entydig måde at opgøre vægte på i udgiftsbehovsopgørelsen. Samtidig skal flere hensyn afvejes, herunder incitamentsmæssige virkninger. Det *vælges* derfor i de udligningsmodeller, der opstilles i det følgende kapitel 18, at fastholde den hidtidige skønsmæssige metode for fastsættelse af sammenvejningen af demografi og socioøkonomi. Ligeledes *vælges* det at basere vægtene for enkeltkriterier på skøn – under hensyntagen til beregnede vægte.

Modeller

I kapitel 18 har udvalget på baggrund af analyserne i betænkningen opstillet fem modeller, som afspejler forskellige muligheder for justeringer i tilskuds- og udligningssystemet. Justeringerne har forskelligt omfang og inddrager hver især forskellige elementer fra analyserne i betænkningen.

I alle modellerne er der foretaget en justering af opgørelsen af det demografiske udgiftsbehov, som beskrevet i kapitel 17. Justeringen indebærer en mere detaljeret inddeling af den hidtidige ret brede aldersgruppe 40-64 årige med henblik på en mere præcis afspejling af udgiftsbehovet for de enkelte aldersgrupper. De byrdefordelmæssige virkninger af hver af modellerne er vist.

Model 1 har til formål at illustrere mulighederne for at nedlægge beskæftigelsesordningen og medtage udligningen af udgifterne til forsikrede ledige i det generelle tilskuds- og udligningssystem. På baggrund af analyserne i kapitel 13 opstilles der en model, hvor der indføres to nye socioøkonomiske kriterier, og der foretages en justering af vægtene for de øvrige kriterier.

Inkorporeringen af beskæftigelsestilskuddet i det generelle tilskuds- og udligningssystem medfører nogle forskydninger – for nogle kommuner med store beløb – fra kommuner i Region Hovedstaden og Region Nordjylland til de tre andre regioner.

Model 2 illustrerer den isolerede effekt af en afskaffelse af de 3 kriterier, der har været udsat for mest kritik fra kommunerne. Det drejer sig om kriterierne: "familier i visse boligtyper", "personer med lav indkomst" og "nedgang i befolkningen". Modellen illustrerer virkningen af at udelade disse kriterier i tilskuds- og udligningssystemet, og som konsekvens heraf foretage en forholdsmæssig tilpasning af vægtene for de resterende kriterier.

Virkningerne af at fjerne de tre kriterier fra det generelle tilskuds- og udligningssystem er nogle mere markante forskydninger fra hovedstadsområdet og de større byer til resten af landet.

Model 3 er et forsøg på at opstille en model med reviderede udgiftsbehovskriterier og andre tilpasninger ud fra analyserne i denne betænkning. Det er her taget i betragtning, at analyserne viser, at der kan opstilles flere modeller med forskellige forklarende variable på et givet udgiftsområde med nogenlunde samme høje forklaringsgrad, og at et kriterium kan indgå i forskellige versioner på flere delområder. Det er i valg af kriterier og versioner af kriterier vurderet, hvor god modellen og den enkelte version af kriteriet er til at forklare variationer i kommunernes udgifter på de enkelte delområder. Endvidere har resultaterne fra analyserne i afsnit 13.5 sammen med andre hensyn indgået i fastsættelsen af vægte.

I denne model tilføjes der tre nye socioøkonomiske kriterier, og et af de eksisterende udgår. Der foretages endvidere en generel justering af vægtene for de socioøkonomiske kriterier.

Det indgår endvidere i modellen, at der foretages en tilpasning af beregningen af beskatningsgrundlaget, således at der tages hensyn til den lavere skatteværdi af produktionsjord. Med henblik på at undgå utilsigtede byrdefordelingsmæssige virkninger af denne omlægning er der foretaget en justering af ordningen vedrørende "kommuner med højt strukturelt underskud, som ligger uden for hovedstadsområdet". Hidtil er der blevet givet yderligere tilskud til kommuner, som har et strukturelt underskud, der overstiger 96,5 pct. af det

landsgennemsnitlige underskud. Denne grænse er i modellen forhøjet til 100 pct., således at en kommune skal have et strukturelt underskud, der er højere end landsgennemsnittet, for at blive omfattet af denne ordning. Det indebærer, at puljen bliver mindre, færre kommuner vil opnå tilskud efter denne ordning og flere kommuner vil skulle nettofinansiere det. Omfordelingen mellem kommunerne, som følger af denne ordning, vil altså mindskes.

Denne model vil medføre forskydninger – med moderate beløb for de fleste kommuner – fra især større urbaniserede kommuner til mindre urbaniserede kommuner. For enkelte kommuner er der dog tale om noget større forskydninger.

Model 4 er en model, der i vidt omfang svarer til den nuværende model, men hvor der indgår justeringer i afgrænsningen og opgørelsen af de nuværende socioøkonomiske kriterier. Analyserne i kapitel 13 har peget på problemstillinger i nogle af kriteriernes afgrænsninger, og at ændrede afgrænsninger af nogle kriterier i nogle modeller vil kunne give en forbedret forklaringskraft.

Denne model er også vist i en variant, hvor der – som i model 3 – indregnes en tilpasning af beregningen af beskatningsgrundlaget, således at der tages hensyn til den lavere skatteværdi af produktionsjord, og tilsvarende en justering af tilskudsordningen for kommuner med højt strukturelt underskud.

Denne model vil medføre forskydninger mellem kommunerne i hovedstadsområdet samt for kommunerne i Region Syddanmark (særligt Fyn) og kommuner i Region Midtjylland til resten af landet. Bortset fra Lolland og de små ø-kommuner er virkningerne generelt mere beskedne end i model 3. Det gælder for begge varianter af modellen, men i den sidstnævnte variant af modellen med tilpasning af beskatningsgrundlaget mv. er virkningerne kraftigere.

Model 5 inddrager i vidt omfang analyseresultaterne fra kapitel 13. I modellen er således også medtaget nye kriterier og justering af vægte, som udgiftsbehovsanalyserne på sektorområderne har peget på giver en bedre sammenhæng med variationen i kommunernes udgifter. Desuden er foretaget justeringer i afgrænsning af kriterier, som tager højde for nogle identificerede problemstillinger. Endelig er kommissoriet opfyldt med hensyn til at indarbejde en mere præcis opgørelse af produktionsjord, og der er foretaget modgående justeringer for at mindske byrdefordelingsmæssige virkninger.

I model 5 er der i forhold til model 3 anvendt en version af kriteriet ”Familier i visse boligtyper”, som indebærer en mindre vidtgående ændring af afgrænsningen ved, at der alene er sket en korrektion for ældreboliger.

I model 3 er også udtaget privat udlejning uden mangler fra før 1920 i byer med mere end 5.000 indbyggere med henblik på at tage højde for, at der i lidt større byer er foretaget byfornyelse og boligforbedringer af ældre udlejningsboliger, mens dette i mindre grad har fundet sted i tyndt befolkede dele af landet. Herved fokuserer kriteriet i højere grad på boligsociale problemstillinger i landdistrikter. Det bør dog bemærkes, at grænsen på 5.000 indbyggere er fastsat skønsmæssigt, idet der dog også vil kunne være privat udlejning, der ikke er byfornyet i byer med mere end 5.000 indbyggere.

En alternativ metode til i højere grad at tage højde for boligsociale problemstillinger i mere tyndt befolkede dele af landet kunne være, at justere rejsetidskriteriet, som afspejler befolkningstætheden, hvilket er illustreret i model 5.

Udvalget kan konstatere, at model 3 er den model, der i videst omfang baseres på resultaterne fra udgiftsbehovsanalyserne i kapitel 13. I denne model indføres således også nye kriterier og foretages justeringer i vægtningen, der kan afspejle den udvikling, som har fundet sted i fordelingen af kommunernes udgiftsbehov.

Men også model 4 og 5 indebærer i en udstrækning forbedringer af de nuværende kriterier og dermed den samlede udgiftsbehovsopgørelse, og ved modgående justeringer kan som i model 3 inddrages en mere præcis opgørelse af produktionsjord, hvilket har været en del af kommissoriet for udvalget at søge inddraget uden uhensigtsmæssige byrdefordelingsmæssige virkninger.

Hvad angår model 1 kan den ikke ses som en selvstændig model, men ville i praksis skulle kombineres med en af de øvrige modeller. Denne model illustrerer, at det kan være muligt at inddrage kompensation for kommunernes udgifter til forsikrede ledige i det generelle system, men analyserne i kapitel 13 giver anledning til en vis tilbageholdenhed hermed på nuværende tidspunkt, da datagrundlaget for analyserne endnu ikke vurderes tilstrækkeligt. Kommunerne har således haft opgaven i kort tid og der er sket væsentlige finansieringsomlægninger fra 2010 til 2011. Det anses dog for hensigtsmæssigt fortsat at arbejde for ét samlet system.

Model 2 kan ikke anbefales af udvalget og har mest til formål at illustrere, at det vil have væsentlige virkninger og give anledning til en ringere sammenhæng med kommunernes udgiftsbehov helt at afskaffe de kriterier, som har mødt kritik fra nogle kommuner.

Model 3 og varianterne af model 4 er i varierende omfang bedre statistisk funderet end de hidtidige. Det baseres især på de enkelte regressionsanalyser. Men der er også en vis forbedring af den samlede sammenhæng med variationen i kommunernes udgifter, jf. sam-

menhængen vist i bilag til kapitel 18. Der bør dog her tages forbehold for en sådan sammenligning med faktiske udgifter, som også inkluderer effektivitet og serviceniveau.

Model 5 har i vidt omfang de samme egenskaber som model 3, og anvender de statistiske analyser i kapitel 13, men den samlede sammenhæng med variationen i kommunernes udgifter forbedres ikke i forhold til det nuværende system.

Det kan supplerende nævnes, at der såvel i model 3, 4 og 5 sker en forskydning til fordel for de kommuner, som har modtaget særtilskud i de seneste 2 år. Denne forskydning er størst i model 3 og 5.

Endelig bemærkes, at det ved eventuel implementering af ændringer i udligningssystemet kan være relevant at overveje overgangsordninger for kommuner med væsentlige tab/gevinster.

Overvejelser om justering af beskæftigelsestilskuddet

I kapitel 19 er vist udvalgets overvejelser om justering af beskæftigelsestilskuddet på baggrund af evalueringen af ordningen, som er beskrevet i kapitel 8. Der har været rejst kritik af, at grundtilskuddet, som er beregnet på grundlag af data for 2009, ikke tilstrækkeligt præcist har kompenseret de enkelte kommuner for de udgifter til de forsikrede ledige, som de overtog i forbindelse med, at kommunernes medfinansiering af disse udgifter trådte i kraft 1. januar 2010. Det har ligeledes været anført, at fordelingen af merudgiftsbehovet efter udviklingen i antallet af bruttoledige fra 2009 til 2010 ikke i tilstrækkelig grad har afspejlet udgiftsudviklingen mellem landsdelene.

Evalueringen har identificeret forskellige tekniske uhensigtsmæssigheder, som bl.a. forklarer den skævhed i kommunernes tilskud, som der er rejst kritik af. På baggrund af evalueringen af beskæftigelsestilskuddet kan peges på følgende tekniske uhensigtsmæssigheder:

- En skævhed i det beregnede udgangspunkt for tilskudsordningen – grundtilskuddet for 2010 – som følge af en betydelig forskydning fra 2009 til 2010 i andelen af udgifter til dagpenge, som kommunerne medfinansierer
- En deraf følgende konsekvens for fordelingen af merudgiftsbehovet i forhold til udgiftsudviklingen
- En fortegnspromatik i fordelingsnøglen af merudgiftsbehovet
- Kommunespecifik korrektion af grundtilskuddet for alle regelændringer er unødigt kompliceret og rummer risiko for fejl

Formålet med evalueringen har først og fremmest været at vurdere muligheden for at omlægge kompensationen via beskæftigelsestilskud til en kompensation via det generelle til-

skud. En sådan omlægning giver dog et behov for en tilpasning af udligningen, som må baseres på analyser af kommunernes udgiftsbehov vedr. forsikrede ledige. Det har på nuværende tidspunkt dog ikke været muligt at finde en model, der med det nuværende datagrundlag kan konstateres at have en vis stabilitet i forhold til at kunne afspejle udviklingen over flere år.

Det er udvalgets *vurdering*, at ovennævnte tekniske uhensigtsmæssigheder derfor i stedet må give anledning til overvejelser om justeringer af beskæftigelsestilskudsordningen. Udvalget har på den baggrund overvejet følgende mulige justeringer:

- Genberegning af grundtilskuddet
- Ændret regulering for regelændringer
- Ændret fordeling af merudgiftsbehov på landsdele
- Opgørelse af antal bruttoledige efter karenperioden

Udgangspunktet for ordningen har været et grundtilskud beregnet som den enkelte kommunes udgifter i 2009, hvis reglerne for 2010 havde været gældende i dette år. Evalueringen tyder imidlertid på, at der sket et skift i udgiftsmønstret fra 2009 til 2010. Det vurderes derfor hensigtsmæssigt at foretage en ny beregning af udgangspunktet for ordningen, således at der fremadrettet tages udgangspunkt i det faktiske udgiftsniveau i 2010.

Med hensyn til compensation for regelændringer er der i beskæftigelsestilskuddet indført en særlig kommunespecifik kompensationsordning for virkningen af regelændringer. Denne ordning adskiller sig fra den generelle metode i tilskuds- og udligningssystemet, hvor compensationen for regelændringer fordeles efter en generel nøgle. Med henblik på at minimere risikoen for fejl og forenkle systemet vurderes det hensigtsmæssigt at fordele compensationen for regelændringer gennem en generel fordelingsnøgle – svarende til det, der gælder i det øvrige tilskuds- og udligningssystem. Fordelingsnøglen kan være grundtilskuddet. Der kan dog fortsat tænkes at forekomme større ændringer i finansieringssystemet, hvor det vil være naturligt eller nødvendigt i den medfølgende lovgivning af tage stilling til en evt. kommunespecifik compensation.

Den nuværende fordeling af merudgiftsbehovet medfører ikke en tilstrækkelig kompensation af kommunernes udgifter, og fordelingen af merudgiftsbehovet vil i særlige tilfælde kunne blive problematisk. Problemet vil opstå, hvis der i et år skulle opstå den situation, at udviklingen i merudgiftsbehovet og udviklingen i ledigheden er modsat rettede.

På den baggrund har udvalget opstillet to modeller for fordeling af merudgiftsbehovet med henblik på at opnå en større sammenhæng med kommunernes udgiftsudvikling. Der er tale om modeller, som indebærer enten en fuld kompensation på landsdelsniveau (model A) eller en kompensation på landsdelsniveau i forhold til gennemsnitsudgiften pr. ledig (model

B). I begge modeller fordeles landsdelens merudgiftsbehov på kommunerne i landsdelen i forhold til ledigheden.

Ved anvendelse af model A for fordeling af merudgiftsbehovet, vil der ikke være en problemstilling vedr. karenperiodens påvirkning af kommunernes nettoudgifter på landsdelsniveau, mens der stadig vil kunne være en mindre effekt af evt. forskelle i landsdelenes ledighedsperiodelængde ved anvendelse af model B.

Sammen med en genberegning af grundtilskuddet, som tager højde for den generelle forskydning, som har fundet sted fra 2009-2010 i ledighedsperiodelængden, vurderes det, at disse modeller for fordeling af merudgiftsbehovet vil indebære en mere hensigtsmæssig fordeling af beskæftigelsestilskuddet.

På den baggrund vurderer udvalget det hensigtsmæssigt, at efterreguleringen af beskæftigelsestilskuddet for 2011, midtvejsreguleringen af beskæftigelsestilskuddet 2012 samt fastsættelsen af det foreløbige beskæftigelsestilskud for 2013 baseres på model A. Endvidere vurderer udvalget det hensigtsmæssigt, at der i opgørelserne af grundtilskuddet for 2011 og 2012 tages udgangspunkt i den enkelte kommunes faktiske udgifter på området i regnskab 2010.

Der kan dog af hensyn til kommunernes tilpasningsmuligheder overvejes, om der er behov for en mindre tidsmæssig udsættelse af afregningen af reguleringerne af 2011 og 2012.

Med hensyn til det fremadrettede tilskud vurderes det endvidere hensigtsmæssigt at ændre fordelingen af kompensationen for regelændringer som anført ovenfor.

For yderligere at imødegå problemstillingen vedrørende karenperiodens påvirkning af de kommunale nettoudgifter, kan det overvejes at anvende bruttoledigheden *efter karenperioden* i stedet for alle bruttoledige. Virkningen af en sådan justering vurderes dog at komplicere opgørelsen og endvidere at have mindre virkninger.

Udvalget bemærker, at sigtet med evalueringen har været at vurdere muligheden for at omlægge beskæftigelsestilskuddet til en kompensation via det generelle system, men at udvalget ikke på det nuværende grundlag – efter få år med ordningen og en omfattende refusionsomlægning – har fundet, at der kunne opstilles en helt tilfredsstillende model for en sådan omlægning. Det anbefales at udvalget vurderer muligheden igen på et senere tidspunkt.

3. De kommunale opgaver

3.1. Udviklingen i de kommunale opgaver

I forbindelse med kommunalreformen i 2007 blev det understreget, at kommunerne skulle være borgernes primære indgang til den offentlige sektor. Kommunerne havde også før kommunalreformen varetaget en stor del af de borgerrettede opgaver, f.eks. ældreplejen, børnepasning, folkeskolen samt en lang række opgaver på det sociale område. Ved kommunalreformen fik kommunerne yderligere tilført en række nye opgaver – hovedsageligt fra de tidligere amter – som styrkede kommunernes position som borgernes primære indgang til den offentlige sektor. Det drejede sig om opgaver på følgende områder:

- Sundhed
- Beskæftigelse
- Det sociale område
- Specialundervisning
- Erhvervsservice
- Kollektiv trafik og veje
- Natur, miljø og planlægning
- Kultur

Ved kommunalreformen blev der desuden etableret nye, større og økonomisk mere bæredygtige kommuner.

De to kommunalreformer i 1970 og i 2007 markerer tydelige skift i kommunernes vilkår, men der er løbende siden 1960'erne sket en glidende decentralisering af de offentlige opgaver. Kommunernes opgaver var tidligere centreret omkring nogle kerneområder som det brugerbetalte forsyningsområde (vand, el, gas, renovation, kloakering mv.), veje, skoler, kultur og ældreomsorg, men opgaveområderne er gradvist blevet udvidet.

Frem til kommunalreformen i 1970 blev opgaverne i stort omfang finansieret gennem statslige refusioner. I tilknytning til de statslige refusionsordninger var der ofte en meget detaljeret statslig styring.

Efter 1970-kommunalreformen begyndte man en gradvis omlægning af refusionsordningerne til et statsligt tilskudssystem. Den statslige besparelse ved afskaffelse af refusionerne blev anvendt til opbygning af det generelle tilskuds- og udligningssystem.

I løbet af 1970'erne ophævede man statsrefusionen af udgifterne til bl.a. veje og folkeskoleområdet, og på det sociale område blev der indført en generel refusionsats på 50 pct. I løbet af 1980'erne ophævede man refusionen af udgifterne til biblioteker, hjemmehjælp, plejehjem, dagpasning af børn, hjemmesygepleje, sundhedspleje mv.

Udviklingen i refusionssatserne siden midten af 1980'erne er illustreret i tabellen nedenfor. Som der fremgår af tabellen, har der siden en refusionsomlægning med virkning fra 1987 kun været refusion på udgifterne til indkomstoverførsler og i et vist omfang på det specialiserede socialområde.

Der har endvidere været en vis udvikling i retning af faldende refusionssatser på områder som førtidspension, sygedagpenge og kontanthjælp.

Tablet 3.1.1. Refusionssatser, 1985-2011

	Refusions- procent 1985	Refusions- procent 1995	Refusions- procent 2000	Refusions- procent 2011
Folkepension	100	100	100	100
Førtidspension.....	100	50	35	35
Børnetilskud	100	100	100	100
Sygedagpenge	75	100/50 ¹	100/50/0 ¹	100/50/30/0 ¹
Boligyldelse	75	75	75	75
Specialiserede socialområde.....	50 ²	50 ²	50 ²	50/25 ³
Dagpenge til forsikrede ledige .....	.	.	.	100/50/30 ⁴
Kontanthjælp, revalidering	50	50	50	50/30 ⁵
Introduktionsydelse, udlændinge .....	.	.	100	50
Boligsikring	40	40	50	50
Plejehjem.....	50	0	0	0
Daginstitutioner	50	0	0	0
Hjemmehjælp, sundhedspleje	50	0	0	0

¹ Refusionsprocenten bliver lavere ved længerevarende sygeperioder.

² Gensidig refusion mellem kommuner og amter (delt finansiering).

³ Refusion for udgifter, der overstiger 1.799.999 kr. (50 pct.) og 920.000 kr. (25 pct.).

⁴ Refusionsprocenten er 100 pct. i den første del af ledighedsperioden (karensperioden), herefter 50 pct. i perioder med virksomhedsrettet aktivering og 30 pct. i perioder med øvrig vejledning og opkvalificering.

Tabel 3.1.1. Refusionssatser, 1985-2011

	Refusions- procent 1985	Refusions- procent 1995	Refusions- procent 2000	Refusions- procent 2011
Folkepension	100	100	100	100
Førtidspension.....	100	50	35	35
Børnetilskud.....	100	100	100	100
Sygedagpenge	75	100/50 ¹	100/50/0 ¹	100/50/30/0 ¹
Boligyldelse	75	75	75	75
Specialiserede socialområde	50 ²	50 ²	50 ²	50/25 ³
Dagpenge til forsikrede ledige.....	.	.	.	100/50/30 ⁴
Kontanthjælp, revalidering	50	50	50	50/30 ⁵
Introduktionsydelse, udlændinge .....	.	.	100	50
Boligsikring	40	40	50	50
Plejhjem.....	50	0	0	0
Daginstitutioner	50	0	0	0
Hjemmehjælp, sundhedspleje.....	50	0	0	0

¹ Refusionsprocenten bliver lavere ved længerevarende sygeperioder.

² Gensidig refusion mellem kommuner og amter (delt finansiering).

³ Refusion for udgifter, der overstiger 1.799.999 kr. (50 pct.) og 920.000 kr. (25 pct.).

⁴ Refusionsprocenten er 100 pct. i den første del af ledighedsperioden (karensperioden), herefter 50 pct. i perioder med virksomhedsrettet aktivering og 30 pct. i perioder med øvrig vejledning og opkvalificering.

⁵ Refusionsprocenten er 50 pct. i perioder med virksomhedsrettet aktivering og 30 pct. i perioder med øvrig vejledning og opkvalificering.

Samlet set har udviklingen betydet, at kommunerne har fået flere og mere komplekse opgaver og et større økonomisk ansvar. Finansieringen har bevæget sig en retning fra refusioner til finansiering via selvstændige skatter og bloktilskud. Samtidig er den udligningsmæssige opgave for det generelle tilskuds- og udligningssystem blevet større.

De kommunale opgaver er i vidt omfang fastlagt i lovgivningen. Det vil sige, at kommunerne i lovgivningen pålægges at udføre den enkelte opgave inden for nogle fastlagte rammer. Inden for lovens rammer har kommunerne frihed til selv at selv at planlægge udførelsen af opgaverne og fastlægge serviceniveauet. Endvidere har kommunerne i et vist omfang mulighed for at påtage sig opgaver, som ikke er fastlagt i lovgivningen.

3.2. De kommunale opgaver

Nedenfor er vist en kort gennemgang af de kommunale opgaver. Driften af den kommunale virksomhed forudsætter herudover en kommunal administration af en vis størrelse, lige-

som den kommunale administration også har til opgave at betjene det politiske niveau, det vil sige kommunalbestyrelsen og de stående udvalg. Det er nedenfor forsøgt at inddеле de kommunale opgaver i nogle hovedgrupper. Der er tale om følgende:

A. Infrastruktur

- Veje
- Kollektiv trafik
- Miljøopgaver
- Forsyningsvirksomheder

B. Serviceopgaver

B.1. Generelle serviceopgaver

- Dagpasning af børn
- Folkeskoler
- Ældreomsorg
- Sundhed og forebyggelse
- Biblioteker og kultur

B.2. Særlige behov

- Handicappede
- Udsatte børn
- Alkoholbehandling og behandling af stofmisbrugere

C. Indkomstoverførsler

- Førtidspension
- Sygedagpenge
- Kontanthjælp og revalidering
- Dagpenge til ledige
- Boligsikring og boligydelse

D. Medfinansiering af sundhedsopgaver

- Forebyggelse
- Genoptræning
- Kommunal betaling pr. behandling i sygehusvæsenet og hos praktiserende læger

3.3. Infrastruktur

De kommunale opgaver på dette område kan i et vist omfang ses som et led i opretholdelsen af den samlede infrastruktur i samfundet. Opgaverne er ikke på samme måde som de kommunale serviceopgaver rettet mod at tilvejebringe serviceydelser til bestemte borgere i

kommunen. Benyttelsen af veje og kollektiv trafik kan ikke afgrænses til kommunens egne borgere og vil i mange tilfælde også have betydning for borgere fra andre kommuner.

3.3.1. Veje

Hovedparten af landets vejnet består af kommunale veje. I forbindelse med kommunalreformen blev det opgjort, at landets samlede vejnet udgjorde ca. 72.000 km., hvoraf kommunernes vejnet udgjorde 60.000 km., amternes 10.000 km og statens 2.000 km. Ved kommunalreformen overtog kommunerne ca. 80 pct. af amternes vejnet.

Kommunernes opgave består i anlæg, drift og vedligeholdelse af vejnettet.

For den enkelte kommune vil udgifterne på området afhænge af de geografiske og strukturelle forhold. Tyndt befolkede kommuner vil have et forholdsvis stort vejnet i forhold til indbyggertallet. Tæt befolkede kommuner vil have et relativt mindre vejnet, men til gengæld vil trafikbelastningen være betydeligt større.

3.3.2. Kollektiv trafik

Den kollektive trafik drives af regionale trafiksselskaber, som blev etableret som led i kommunalreformen.

Kommunerne har ansvaret for den lokale bustrafik. Det vil sige, at kommunerne skal indkøbe, finansiere og fastlægge serviceniveauet for den lokale bustrafik.

Behovet for lokal bustrafik afhænger af de geografiske og strukturelle forhold i området, herunder beliggenheden af boligområder i forhold til arbejdspladser, uddannelsesinstitutioner, fritidstilbud mv.

3.3.3. Miljøopgaver

De fleste opgaver på natur- og miljøområdet blev ved kommunalreformen samlet i kommunerne. Kommunerne varetager herefter opgaverne med godkendelse og tilsyn med særligt forurenende virksomhed, spildevand, vandforsyning og grundvandsbeskyttelse.

For den enkelte kommune vil udgifterne på området i vidt omfang afhænge af erhvervsstrukturen i kommunen.

3.3.4. Forsyningsvirksomheder

Kommunerne har traditionelt varetaget opgaverne på forsyningsområdet, det vil sige el, gas, vand, varme, renovation og spildevand. Områderne er omfattet af "hvile-i-sig-selv" princippet. Det betyder, at områderne er brugerfinansierede og dermed på langt sigt neutrale i forhold til den kommunale økonomi.

Tendensen er, at forsyningsvirksomhederne i vidt omfang sælges af kommunerne eller udskilles i selvstændige selskaber.

3.4. Generelle serviceopgaver

I oversigten ovenfor blev der skelnet mellem generelle serviceopgaver og serviceopgaver rettet mod specielle behov. Formålet var at markere, at nogle serviceopgaver retter sig generelt mod hele befolkningen eller alle i bestemte aldersgrupper, mens andre opgaver ikke rettes mod alle i bestemte aldersgrupper, men kun mod personer, der af forskellige årsager har særlige behov. Nedenfor gennemgås først de generelle serviceopgaver og derefter opgaverne rettet mod specielle behov.

3.4.1. Dagpasning af børn

Opgaven består i tilbud om dagpasning af 0-5 årige børn i dagpleje, vuggestue, børnehave eller integreret institution. Det er en opgave, som gennem årene er vokset betydeligt i omfang, således at der i de senere år har været en meget høj andel af de 0-5 årige i kommunale dagpasningstilbud. Kommunerne har i de senere år også været forpligtet til at tilbyde alle, der ønskede det, en plads i et dagtilbud.

Kommunerne driver endvidere skolefritidsordninger, som er et pasningstilbud for de yngste elever før og efter skole.

Dagpasningen er et af de få kommunale servicetilbud, hvor der er en vis brugerbetaling.

Den enkelte kommunes udgifter på området har tæt sammenhæng med antallet af 0-5 årige i kommunen. De sociale forhold spiller dog også en rolle. F.eks. kan et stort antal tosprogede børn eller børn fra dårligt fungerende familier betyde, at pasningen i nogle institutioner bliver mere personalekrævende. Herudover har kommunerne selv mulighed for at fastlægge serviceniveauet på området.

3.4.2. Folkeskoler

Folkeskolen omfatter alle børn fra børnehaveklasse til og med 9. klasse. Endvidere skal der være et frivilligt tilbud om 10. klasse, som dog kun benyttes af en mindre andel af den enkelte årgang. I folkeskoleloven er der fastlagt bestemmelser om den maksimale klassestørrelse, indholdet af undervisningen og mindstetimetallet på de enkelte klassetrin.

For den enkelte kommune er udgifterne på folkeskoleområdet tæt forbundet med antallet af 6-16 årige i kommunen, da tilbuddet omfatter alle i denne aldersgruppe.

De sociale og geografiske forhold spiller dog også en rolle. I tyndt befolkede områder kan kommunerne vælge mellem at opretholde små lokale skoler med henblik på at minimere elevernes transporttid eller at transportere eleverne til en større central skole.

Endvidere har de sociale forhold betydning på samme måde som for daginstitutionsområdet, jf. ovenfor. Det vil sige, at elevsammensætningen kan betyde, at undervisningen på nogle skoler kan blive mere personalekrævende.

3.4.3. Ældreomsorg

Ældreomsorgen omfatter en række forskellige tilbud, det vil sige både botilbud og tilbud om hjælp i eget hjem. Botilbuddene omfatter ældre- og plejeboliger, og tilbuddene i eget hjem omfatter personlig og praktisk hjælp (hjemmehjælp). Den enkelte ældre kan visiteres til et tilbud efter en vurdering af vedkommendes behov.

For den enkelte ældre vil behovet for de kommunale tilbud være stærkt afhængigt af vedkommendes helbredstilstand. På kommuneniveau vil der dog være en tæt sammenhæng mellem antallet af ældre i kommunen og behovet for ældreomsorg.

3.4.4. Sundhed og forebyggelse

I forbindelse med kommunalreformen i 2007 fik kommunerne en større rolle på sundhedsområdet. Kommuner fik ansvaret for al genoptræning, som ikke foregår under indlæggelse. Kommunerne fik endvidere hovedansvaret for den forebyggende og sundhedsfremmende indsats. Den kommunale indsats forudsætter et tæt samarbejde med regionerne. Det er derfor obligatorisk, at kommuner og regioner indgår regionale sundhedsaftaler, som skal understøtte den nødvendige sammenhæng mellem behandling, forebyggelse og pleje. Sundhedsaftalerne skal indeholde aftaler om udskrivningsforløb for svage ældre patienter samt aftaler om forebyggelse og genoptræning.

Kommunerne fik samtidig et økonomisk medansvar for sundhedsvæsenet. Kommunernes betaling bestod i de første år af et grundbidrag, som var et fast beløb pr. indbygger, og et aktivitetsafhængigt bidrag. Fra 2012 blev grundbidraget afskaffet, og det aktivitetsafhængige bidrag blev forhøjet tilsvarende. Det aktivitetsafhængige bidrag skal tilskynde kommunerne til via en effektiv forebyggelses- og plejeindsats at nedsætte borgernes behov for sygehusbehandling.

For den enkelte borger vil behovet for sygehusbehandling være afhængigt af helbredstilstanden. For kommunerne vil udgifterne variere med antallet af sygehusbehandlinger. Antallet af sygehusbehandlinger vil både afhænge af befolkningens aldersmæssige sammensætning og af en række helbredsmæssige faktorer. Endelig vil kommunerne som nævnt kunne påvirke behovet direkte gennem den kommunale forebyggelses- og plejeindsats.

3.4.5. Biblioteker og kultur

Kommunerne driver bibliotekerne og understøtter en række kultur- og fritidstilbud i kommunen. Tilbuddene er rettede mod alle kommunens borgere. Der sigtes i disse tilfælde ikke mod bestemte aldersgrupper eller borgere med bestemte behov.

Efterspørgslen efter biblioteks-, kultur- og fritidstilbud kan være påvirket af befolkningens indkomst- og uddannelsesforhold.

Kultur- og fritidstilbuddene kan også indgå som et led i kommunens integrationsindsats og indsatsen over for udsatte børn og unge, fordi deltagelse i disse tilbud kan medvirke til at bringe de unge ind i en positiv udvikling og forebygge kriminalitet.

Det er den enkelte kommune, der fastlægger serviceniveauet på området, og der er relativt store forskelle i udgiftsniveauet mellem kommunerne.

3.5. Særlige behov

Ovenfor er gennemgået de kommunale serviceopgaver, der primært retter sig mod hele befolkningen eller til alle personer i bestemte aldersgrupper. I dette afsnit ses på de opgaver, der primært rettes mod personer, der af forskellige årsager har særlige behov.

3.5.1. Handicappede

Før kommunalreformen i 2007 havde ansvaret for indsatsen over for fysisk og psykisk handicappede været delt mellem amter og kommuner. I forbindelse med kommunalreformen overtog kommunerne det fulde ansvar. Indsatsen omfatter en lang række af forskellige tilbud fra hjælp i hjemmet, botilbud og institutioner. På institutionsområdet er der en række meget specialiserede tilbud.

En del af de tidligere amtslige institutioner blev i forbindelse med kommunalreformen overtaget af kommunerne, mens andre overgik til regionerne. Det er bopælskommunen, der afholder den fulde udgift til institutionstilbuddene, uanset om tilbuddene er på kommunens egne institutioner, institutioner i andre kommuner eller i regionerne.

For de meget dyre tilbud er der dog en vis refusion af den del af kommunens udgift, der overstiger fastsatte grænsebeløb.

Behovet for disse tilbud er i det enkelte tilfælde bestemt af karakteren af den pågældende persons handicap. Kommunen vil dog typisk kunne imødekomme behovet på forskellige måder, og kommunens udgift vil derfor i et vist omfang være påvirket af kommunens valg af tilbud.

Den enkelte kommunes samlede udgifter på området vil være bestemt af antallet af handicappede og af karakteren af den enkelte persons handicap. Disse forhold har næppe sammenhæng med generelle demografiske og sociale forhold i kommunen.

3.5.2. Udsatte børn

Kommunerne har ansvaret for indsatsen over for udsatte børn. Der kan være tale om en række forskellige indsatser gående fra rådgivning, hjælp og bistand til familien og til anbringelse i døgninstitution.

For den enkelte kommune vil udgifterne på området være påvirket af både demografiske og sociale faktorer. Antallet af børn vil naturligvis være en faktor, men det er først og fremmest en række forskellige sociale faktorer, der påvirker behovet for en kommunal indsats.

3.5.3. Alkoholbehandling og behandling af stofmisbrugere

Alkoholbehandling og behandling af stofmisbrugere blev før kommunalreformen i 2007 varetaget af amterne, men er i forbindelse med kommunalreformen overgået til kommunerne. Indsatsen omfatter både dagbehandlingstilbud og døgnbehandlingstilbud.

For den enkelte kommune vil behovet for indsats på dette område være stærkt påvirket af en række sociale forhold i kommunen.

3.6. Indkomstoverførsler

Nedenfor gennemgås kort de indkomstoverførsler, hvor kommunerne har en vis medfinansiering, men ikke områder med 100 pct. statsrefusion (folkepension og børnetilskud).

Indkomstoverførslerne må ses som et led i den statslige fordelingspolitik. Tildelings- og udmålingskriterier er fastlagt i lovgivningen. Udgifterne til overførselsindkomster finansieres af kommunerne med en vis statslig refusion. Baggrunden for den "delte" finansiering er, at staten som nævnt fastlægger reglerne, men at kommunerne også i et vist omfang kan påvirke udgiftsniveauet.

Kommunerne kan gennem revalidering og aktivering medvirke til, at færre personer tildeles en indkomstoverførsel, eller at perioden på indkomstoverførsel bliver kortere.

3.6.1. Førtidspension

Førtidspension tildeles af kommunen. Førtidspension kan tildeles til personer i alderen 18-64 år, som på grund af en varigt nedsat arbejdsevne ikke kan blive selvforsørgende. Tilde-

lingen forudsætter, at alle muligheder for at blive selvforsørgende via aktivering, revalidering og fleksjob har været vurderet.

Finansieringsreglerne er blevet omlagt flere gange. Før 1992 var der 100 pct. refusion på udgifterne til førtidspension. For nytilkendelser fra 1992 blev refusionen nedsat til 50 pct. Med virkning fra 1999 blev refusionen yderligere nedsat, således at der for nytilkendelser fra 1999 var 35 pct. refusion. Kommunerne har således gradvist overtaget en større og større andel af finansieringen af udgifterne til førtidspension.

For den enkelte kommune vil antallet af nytilkendelser i et vist omfang være påvirket af konjunkturerne, idet en stærk efterspørgsel efter arbejdskraft også kan gøre det nemmere for personer med nedsat arbejdsevne at komme i beskæftigelse. Endvidere vil kommunens indsats med hensyn til revalidering mv. kunne medføre, at flere kommer i beskæftigelse.

Der er en vis spredning i antallet af førtidspensionister i kommunerne. Det skyldes formentlig en kombination af flere forskellige faktorer. Den lokale erhvervsstruktur kan indebære en højere grad af fysisk nedslidning. Der kan ligeledes være tale om en erhvervsstruktur, der vanskeligt kan optage personer med nedsat arbejdsevne. Endvidere kan boligstrukturen i området have betydning.

3.6.2. Sygedagpenge

Lønmodtagere, der ikke får løn under sygdom, har ret til sygedagpenge fra kommunen. Kommunen får i de første 4 uger 100 pct. refusion af udgifterne. Fra 5. til og med 8. uge er refusionen 50 pct., og fra 9. til 52. uge falder refusionen til 30 pct. Hvis personen i perioden fra den 9. uge gradvist vender tilbage i arbejde eller deltager i tilbud efter lov om aktiv beskæftigelsesindsats, udgør refusionen fra dette tidspunkt 50 pct. Efter 52 uger bortfalder refusionen. For personer, der modtager løn under sygdom, udbetales dagpengene til arbejdsgiveren.

Ved længerevarende sygdom påhviler det kommunerne at iværksætte en indsats med henblik på at bringe vedkommende tilbage i beskæftigelse. Den faldende statslige refusion giver kommunerne en økonomisk tilskyndelse til at yde en indsats med henblik på at nedbringe længden af sygeperioderne.

Den enkelte kommunes udgifter til sygedagpenge kan have sammenhæng med den lokale erhvervsstruktur, idet der i nogle erhverv er betydeligt større sygefravær end i andre. Der kan endvidere være en vis konjunkturvirkning, idet en højkonjunktur med høj beskæftigelse også medfører stigende udgifter til sygedagpenge.

3.6.3. Kontanthjælp og revalidering

En person uden arbejde, som ikke har formue og ikke kan få dækket sin forsørgelse via ægtefælle, dagpenge eller pension, har adgang til kontanthjælp. Modtagelse af kontanthjælp forudsætter, at man udnytter sine arbejdsmuligheder, herunder deltagelse i aktiveringstilbud, revalidering mv.

Staten refunderer kommunernes udgifter med 50 pct. i aktive perioder og 30 pct. i passive perioder. Refusionssatserne giver kommunerne et økonomisk incitament til at vælge aktive indsatser frem for passive ydelser.

Den enkelte kommunes udgifter på området vil være afhængige af både demografiske, sociale og strukturelle forhold. Forhold som aldersfordeling, uddannelsesniveau, boligforhold, erhvervsstruktur mv. har betydning for udgifterne til kontanthjælp, ligesom konjunkturerne har betydning for mulighederne for at finde beskæftigelse.

3.6.4. Dagpenge til ledige

Fra 2010 overtog kommunerne finansieringen af udgifterne til forsikrede ledige. Til finansiering af udgifterne modtager kommunerne et beskæftigelsestilskud fra staten.

Kommunernes udgifter på området vil være stærkt påvirkede af konjunkturerne, og der kan være forskel i konjunkturpåvirkningen mellem landdelene. Beskæftigelsestilskuddet fordeles dog til kommunerne efter en fordelingsnøgle, hvor der også tages hensyn til udviklingen i arbejdsløsheden i den enkelte landsdel. Herudover er der en forsikringsordning, som indebærer et særligt tilskud til de kommuner, der har en særligt negativ udvikling i arbejdsløsheden i forhold til landsdelen.

Med virkning fra 2011 blev der gennemført en finansieringsomlægning af beskæftigelsesordningen, hvor refusionssatserne for udgifterne til kontanthjælp, sygedagpenge, ledighedsydelse, revalidering og dagpenge generelt blev sænket. Både i den tidligere ordning og i den nye ordning har princippet været, at kommunerne modtog en højere refusion i perioder med aktivering og en lavere refusion i perioder med passiv forsørgelse. I den tidligere ordning var refusionssatserne på arbejdsløshedsdagpengeområdet 75/50 pct. og 65/35 pct. på kontanthjælps-, ledighedsydelses- og sygedagpengeområdet. I den nye ordning sænkes og harmoniseres refusionssatserne, så kommunerne nu hjemtager 50 pct. refusion af forsørgelsesudgifterne i perioder med virksomhedsrettet aktivering og 30 pct. i perioder med øvrig vejledning og opkvalificering. Det betød, at beskæftigelsestilskuddet i 2011 blev øget fra 11 mia. til 15,5 mia. kr.

3.6.5. Boligsikring og boligydelse

Boligsikring og boligydelse indebærer et tilskud til huslejeudgiften, som kan ydes under nærmere forudsætninger om størrelsen af huslejen og husstandsindkomsten. Boligydelse ydes til pensionister, mens boligsikring ydes til ikke-pensionister.

Staten refunderer kommunernes udgifter til boligydelse med 75 pct. og udgifterne til boligsikring med 50 pct.

Den enkelte kommunes udgifter til dette område vil bl.a. afhænge af den lokale boligstruktur, herunder antallet af udlejningsboliger. For udgifterne til boligydelse vil antallet af pensionister også have betydning, herunder navnlig antallet af pensionister med lav indkomst, som bor i lejebolig. For udgifterne til boligsikring vil antallet af husstande med lav indkomst, som bor i lejebolig, have betydning for de kommunale udgifter.

3.7. Medfinansiering af sundhedsudgifter

3.7.1. Forebyggelse

Kommunerne overtog i forbindelse med kommunalreformen fra 2007 ansvaret for den forebyggende indsats. Kommunerne har mulighed for at påvirke sundheden blandt deres borgere for eksempel kronisk syge og ældre medicinske patienter. Den kommunale indsats skal navnlig sigte mod at forebygge unødvendige indlæggelser og genindlæggelser af f.eks. ældre medicinske patienter.

3.7.2. Genoptræning

Som led i kommunalreformen fik kommunerne det samlede ansvar for al træning, der ikke foregår under indlæggelse på sygehus. Formålet er at tilbyde sammenhængende og effektive træningstilbud af faglig høj kvalitet. Samtidig er det målsætningen at styrke det nære sundhedsvæsen tæt på bopælen for at skabe mest mulig tryghed for borgeren.

3.7.3. Kommunal betaling pr. behandling i sygehusvæsenet og hos praktiserende læger

Som led i kommunalreformen fik kommunerne fra og med 2007 en vis medfinansiering af sundhedsvæsenet. Den kommunale medfinansiering af sundhedsvæsenet bestod af et grundbidrag (beregnet pr. indbygger og uafhængigt af aktivitet) som udgjorde ca. 7 pct. af de regionale udgifter til sundhedsvæsenet og et aktivitetsafhængigt bidrag, som udgjorde ca. 11 pct. af de regionale sundhedsudgifter.

Med virkning fra 2012 blev det aktivitetsafhængige bidrag forhøjet samtidigt med, at grundbidraget blev afskaffet. Formålet var at styrke kommunernes incitament til at varetage plejepgaven og forebyggelsen – herunder den langsigtede forebyggelse – effektivt. Medfi-

nansieringen skal således ses i sammenhæng med de øvrige udgiftskonsekvenser i forhold til borgeres sundhedstilstand, f.eks. i forhold til arbejdsmarkedet, det sociale system og plejesektoren.

3.8. Udgiftspres

Ovenfor er kort gennemgået en række af de større kommunale udgiftsområder. Der er ikke sigtet mod en fuldstændig gennemgang af alle kommunale områder, men der er sigtet mod en kort gennemgang af nogle hovedområder.

I gennemgangen er opgaverne inddelt i tre forskellige typer af opgaver: infrastruktur, serviceopgaver og indkomstoverførsler. Der er dog tale om en meget grov opdeling, hvor der også inden for hver type er tale om en række forskelligartede opgaver.

Den historiske udvikling har betydet, at kommunerne løbende er blevet tilført flere og flere opgaver. På det seneste overtog kommunerne en række opgaver fra de tidligere amter i forbindelse med kommunalreformen i 2007, og fra 2010 overtager kommunerne finansieringen af udgifterne til de forsikrede ledige i forbindelse med etableringen af det enstrengede kommunale beskæftigelsessystem.

Kommunerne varetager således en række meget forskelligartede og komplekse opgaver. Det betyder, at det udgiftspres, den enkelte kommune står overfor, også er påvirket af mange forskellige forhold. Kommunens samlede udgiftspres vil udgøre summen af udgiftspresset på hver enkelt af de meget forskelligartede opgaver.

Også på det enkelte område gælder det, at udgiftspresset ikke kan måles ud fra et enkelt forhold, f.eks. antallet af personer i en bestemt aldersgruppe. Det vil i alle tilfælde være nødvendigt at nuancere opgørelsen ved at inddrage flere forhold, som har betydning for vilkårene for at løse opgaven det pågældende sted.

Den enkelte kommunes faktiske udgifter er i vidt omfang styret af behovet for kommunale tilbud og ydelser. Men kommunens faktiske udgifter er også påvirket af kommunens valg af serviceniveau på hvert enkelt område og af effektiviteten i opgaveløsningen.

4. Udgiftspres

4.1. Efterspørgsel medfører udgiftspres

Kommunerne varetager en række forskellige opgaver, jf. foregående afsnit. Det vil sige, at kommunerne står over for en efterspørgsel fra befolkningen, hvor der efterspørges en vis mængde af de enkelte tilbud og ydelser af en vis kvalitet.

Når kommunen skal imødekomme denne efterspørgsel, vil det medføre omkostninger for kommunen. Det vil fra kommunens side blive opfattet som et udgiftspres. Omkostningerne vil være en funktion af mængden af de tilbud, der efterspørges, og prisen på disse tilbud.

Efterspørgslen vil som udgangspunkt variere med prisen. På nogle kommunale tilbud er der en vis brugerbetaling, som vil fungere som en direkte pris over for brugerne. Ellers er prisen mere indirekte i form af et beskatningsniveau.

Udgiftspreset for en kommune vil være en kombination af efterspørgslen efter kommunale ydelser og prisen for de kommunale ydelser.

4.1.1. Præferencer

Efterspørgslen vil i vidt omfang være påvirket af befolkningens præferencer.

Forskellige befolkningsgrupper har forskellige forventninger til de offentlige tilbud. Efterspørgslen i den enkelte kommune vil være præget af befolkningens sammensætning. Forhold som indkomst, uddannelse mv. har betydning for forventningerne til det offentlige tilbud.

Det må f.eks. antages, at personer med høj indkomst også stiller høje krav til det kommunale tilbud. Ressourcestærke personer vil være opmærksomme på kvaliteten af det tilbud, de modtager, og de vil gøre deres forventninger gældende over for kommunen.

Der kan eventuelt også være forskelle mellem landsdelene eller mellem by- og landkommuner, selvom disse forskelle formentlig bliver mere og mere udviskede. Præferencer kan eventuelt også være samvarierende med erhvervsstruktur, boligstruktur mv. i kommunen, men disse forhold kan også have sammenhæng med behov, hvilket naturligvis komplicerer behovsopgørelsen.

Præferencerne må i øvrigt også forventes i betydeligt omfang at være afspejlet i borgernes valg af, hvorledes kommunalbestyrelsen skal sammensættes.

4.1.2. Historie

Der er hos borgerne en vis forventning om kontinuitet i de kommunale tilbud. Det vil sige, at det generelt forventes, at kommunen driver de kommunale institutioner på mindst samme niveau som hidtil, og at de øvrige kommunale tilbud ligeledes har mindst samme niveau som hidtil. Der er mange eksempler på, at initiativer, der opleves som forringelser i forhold til det hidtidige niveau, møder stor folkelig modstand. Det kan f.eks. være besparelser på skoler eller daginstitutioner eller omlægninger af skolestrukturen, som medfører nedlæggelse af en mindre skole i et landdistrikt.

Alle kommuner er præget af en institutionsstruktur, der er bygget op gennem mange år. Den fysiske struktur kan naturligvis ændres, men gennemgribende ændringer vil normalt kun kunne gennemføres på langt sigt.

På kort sigt er institutionsstrukturen stort set givet. Driften af de eksisterende institutioner udgør derfor en væsentlig del af det udgiftspres, kommunen står overfor.

Det hidtidige serviceniveau er ligeledes en væsentlig faktor i de forventninger og det udgiftspres, en kommune står overfor. I princippet kan kommunalbestyrelsen fra år til år fastlægge årets serviceniveau, uden at tage hensyn til det hidtidige niveau. Men i praksis er der en forventning om en vis kontinuitet, som det kan være vanskeligt for kommunalbestyrelsen at sætte sig ud over.

I forbindelse med kommunalreformen har de sammenlagte kommuner måttet fastlægge et nyt serviceniveau, typisk som en form for gennemsnit af de hidtidige kommuners serviceniveauer. Kommunerne har ligeledes overtaget en række opgaver fra de tidligere amter. I den forbindelse har der også været en forventning om, at den enkelte kommune viderefører det hidtidige serviceniveau.

I forbindelse med kommunalreformen fik kommunerne en vis medfinansiering af de regionale sundhedsudgifter – i første omgang som et grundbidrag pr. indbygger og et aktivitetsafhængigt bidrag. Med virkning fra 2012 er grundbidraget afskaffet og det aktivitetsafhængige bidrag forhøjet. Formålet med den kommunale medfinansiering er at give kommunerne et økonomisk incitament til styrke forebyggelsen og plejeindsatsen, så unødvendige indlæggelser kan undgås. Med omlægningen fra 2012 styrkes dette incitament. Men det skal også bemærkes, at i hvert fald på kort sigt er den enkelte kommunes udgifter bestemt af det sygdoms- og indlæggelsesmønster, der findes i kommunen.

4.1.3. Effektivitet

Kommunens omkostninger ved tilvejebringelsen af de enkelte servicetilbud er en væsentlig faktor i det udgiftspres, kommunen står overfor. Den enkelte kommunes omkostninger vil dog bl.a. afhænge af kommunens effektivitet i tilvejebringelsen af servicetilbuddet.

Der kan være forskelle mellem kommunerne, som skyldes forskelle i produktionsmetoder, forskelle i organiseringen af arbejdet og forskelle i ressourceanvendelsen.

Forskelle i effektivitet betyder, at i øvrigt sammenlignelige kommuner vil have forskellige omkostninger ved at tilvejebringe det samme tilbud.

Effektiviteten kan også være påvirket af forhold, som kommunalbestyrelsen ikke kan påvirke, f.eks. de geografiske forhold i kommunen. Geografisk store men tyndt befolkede kommuner vil have andre vilkår end mindre men tæt befolkede kommuner.

4.2. Udgiftsbehov

I en redegørelse fra OECD anvendes følgende definition af udgiftsbehov: "the potential cost for a jurisdiction to provide a given set of services."¹ Det kan oversættes ved: "De potentielle omkostninger for en myndighed ved at tilvejebringe en given kombination af ydelser."

De potentielle omkostninger, som kommunen må afholde for at løse sine opgaver, vil ikke på alle måder svare til det udgiftspres, den enkelte kommuner oplever.

I det udgiftsbehov, der skal bruges til udligningen, må det forsøges at skelne mellem de udgifter, en kommune nødvendigvis må afholde for at løse sine opgaver, og de udgifter, som kan henføres til kommunens egen adfærd. Det vil sige at forhold som forskelle i præferencer, forskelle i det historiske serviceniveau og forskelle i effektivitet ikke er forhold, som bør indgå i opgørelsen af en kommunes udgiftsbehov. De forhold, der er nævnt, kan opleves som et udgiftspres for den enkelte kommunalbestyrelse, og kan derfor også føre til forskelle i kommunernes udgiftsniveauer, men de bør ikke påvirke opgørelsen af udgiftsbehovet.

Kommunernes udgiftsbehov skal opgøres, så det afspejler de bagvedliggende forhold, som er bestemmende for de kommunale udgifter. De bagvedliggende forhold skal være forhold, som kommunen ikke kan styre, men som derimod i et vist omfang styrer kommunens udgifter. Som et eksempel kan nævnes antallet af børn i den skolepligtige alder. Kommunen

¹ Blöchliger, H and Charbit, C: Fiscal Equalisation, OECD Economic Studies No. 44, 2008/1.

har ikke indflydelse på antallet af børn, men antallet af børn i den skolepligtige alder har derimod stor betydning for kommunens udgifter på skoleområdet.

Nedenfor gennemgås en række forhold, som i større eller mindre grad påvirker de udgifter, en kommune nødvendigvis må afholde for at kunne løse sine opgaver.

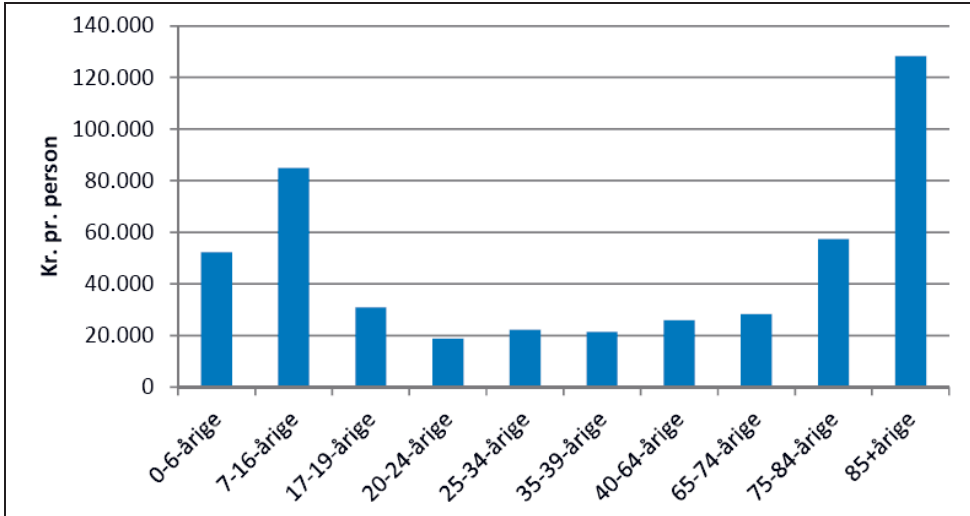
4.2.1. Aldersfordeling

Der er klart, at der er en stærk sammenhæng mellem befolkningens størrelse og kommunens udgifter.

Men befolkningens aldersfordeling spiller også en betydelig rolle, fordi en betydelig del af kommunernes udgifter går til børn og ældre, dvs. til dagpasning, folkeskole og ældreomsorg. Også en række af de øvrige kommunale udgiftsområder har en vis aldersprofil, f.eks. udgifter til kontanthjælp, sygedagpenge, førtidspension mv.

Forskelle i aldersfordelingen mellem kommunerne vil således give anledning til forskelle i udgiftsbehovet. I det nuværende kommunale udligningssystem opgøres det demografiske udgiftsbehov på den måde, at kommunens befolkning er opdelt i aldersgrupper, og at hver person i en aldersgruppe indgår i beregningen med et enhedsbeløb, som er en normeret gennemsnitsudgift for en person i den pågældende alder. I figuren nedenfor er vist de aldersspecifikke enhedsbeløb for hver enkelt aldersgruppe.

Figur 4.2.1. Aldersbetinget udgiftsbehov 2012



Det fremgår af figuren, at det navnlig er antallet af børn og ældre, der har betydning for det aldersbetingede udgiftsbehov. Kommuner med mange børn og ældre vil således have et større udgiftspres end tilsvarende kommuner med færre personer i disse aldersgrupper. Men i hvilket omfang alderen får betydning afhænger naturligvis også af, hvilke lovkrav der gælder vedrørende tilbud om kommunale ydelser til de pågældende aldersgrupper, jf. det følgende afsnit.

4.2.2. Lovgivning

Kommunernes opgaver er i vidt omfang fastlagt i lovgivningen. Der er dog stor forskel på, hvor detaljeret lovgivningen er på de forskellige områder. På nogle områder er der tale om meget vide rammer, mens der på andre er en mere detaljeret regulering.

Når det drejer sig om indkomstoverførsler, er der en tale om en ret detaljeret lovgivning. F.eks. er både tildelings- og udmålingskriterier for boligsikring og boligydelse fastsat i loven, og også for førtidspension, sygedagpenge, kontanthjælp mv. er der forholdsvis detaljeret lovgivning.

På de kommunale serviceområder er der i højere grad tale om en rammelovgivning, hvor opgaverne skal løses inden for nogle rammer, som fastsættes i loven. Men også her er der betydelige gradforskelle.

På folkeskoleområdet er der en betydelig regulering. Kommunerne skal tilvejebringe plads til alle børn i skoledistriktet, og loven indeholder regler om minimumstimetallet på de enkelte klassetrin og regler om den maksimale klassestørrelse. Men inden for disse rammer er der alligevel et betydeligt rum for, at den enkelte kommune selv kan fastlægge serviceniveauet, herunder skolestrukturen.

På andre områder er reguleringen mindre detaljeret. Det gælder f.eks. på daginstitutionsområdet og på ældreområdet, hvor kommunerne i højere grad selv kan fastlægge serviceniveauet. Og på områder som kulturområdet og vejområdet er det i endnu højere grad op til kommunens selv at fastlægge niveauet.

4.2.3. Geografi

Kommunerne har noget forskellige geografiske forhold. Nogle kommuner har et stort areal, som bl.a. omfatter nogle tyndt befolkede landområder, mens andre kommuner dækker et væsentligt mindre areal med hovedparten af befolkningen koncentreret i byområder. Det stiller forskellige krav til de to typer af kommuner.

På vejområdet er det oplagt, at de arealmæssigt store kommuner vil have relativt længere vejlængder end de arealmæssigt mindre kommuner. Men til gengæld vil trafikbelastningen i de tyndt befolkede områder være væsentligt mindre end i de tætbefolkede byområder. Den større vejlængde medfører derfor ikke nødvendigvis en større udgiftsbelastning.

På institutionsområdet vil kravene også være forskellige. En arealmæssigt stor kommune vil ofte have en mere decentral institutionsstruktur end en bykommune. Men også her har kommunen forskellige valgmuligheder, f.eks. om kommunen vil opretholde små skoler i landdistrikterne eller samle eleverne på nogle få større skoler, anvende dagpleje til de mindste børn eller benytte en institutionsløsning mv.

Forskellige geografiske forhold medfører forskellige vilkår for varetagelsen af de kommunale opgaver. Men det er ikke på forhånd givet, at det generelt vil være dyrere at varetage opgaverne i en type kommune frem for en anden.

4.2.4. Sociale forhold

De sociale forhold i en kommune er en bred betegnelse, som vil kunne omfatte mange forskellige forhold. En dimension kan være antallet af modtagere af indkomstoverførsler som kontanthjælp, førtidspension mv. En anden dimension kan være det specialiserede socialområde, som omfatter en række forskellige forhold så som omsorg for handicappede børn og voksne, socialt udsatte børn mv.

De sociale forhold i et område må dog også ses mere bredt end bare et spørgsmål om modtagelsen af bestemte ydelser. De sociale forhold kan også ses som en funktion af befolkningens indkomstforhold, uddannelsesforhold, boligforhold, familieforhold, helbredsforhold mv.

Forskelle i disse forhold mellem forskellige områder afspejles ikke nødvendigvis i forskelle i modtagelsen af sociale ydelser, men det medfører alligevel forskelle i vilkårene for varetagelse af de kommunale opgaver. I de lokalområder, hvor befolkningen generelt er dårligt stillet på de nævnte forhold, vil der typisk være flere familier med problemer og flere urolige eller adfærdsvanskelige børn. Det giver vanskeligere vilkår for daginstitutioner og skoler, og større behov for indsatser over for utilpassede unge. Tilsvarende vil der blandt de voksne være en højere andel af modtagere af indkomstoverførsler og større behov for indsats blandt de ældre.

Forskelle i de sociale forhold mellem kommunerne vil således ikke kun afspejles i forskelle i modtagelsen af sociale ydelser, men også i forskellige vilkår for at varetage de generelle kommunale serviceopgaver for børn, unge og ældre.

4.2.5. Boligforhold

Boligforholdene i et lokalområde er ikke i sig selv noget, der medfører kommunale udgifter. Men forskellige boligtyper vil tiltrække forskellige befolkningsgrupper. Dermed vil den sociale struktur i befolkningen være forskellig i de forskellige boligområder. Det betyder, at vilkårene for den kommunale opgavevaretagelse vil være forskellige fra område til område.

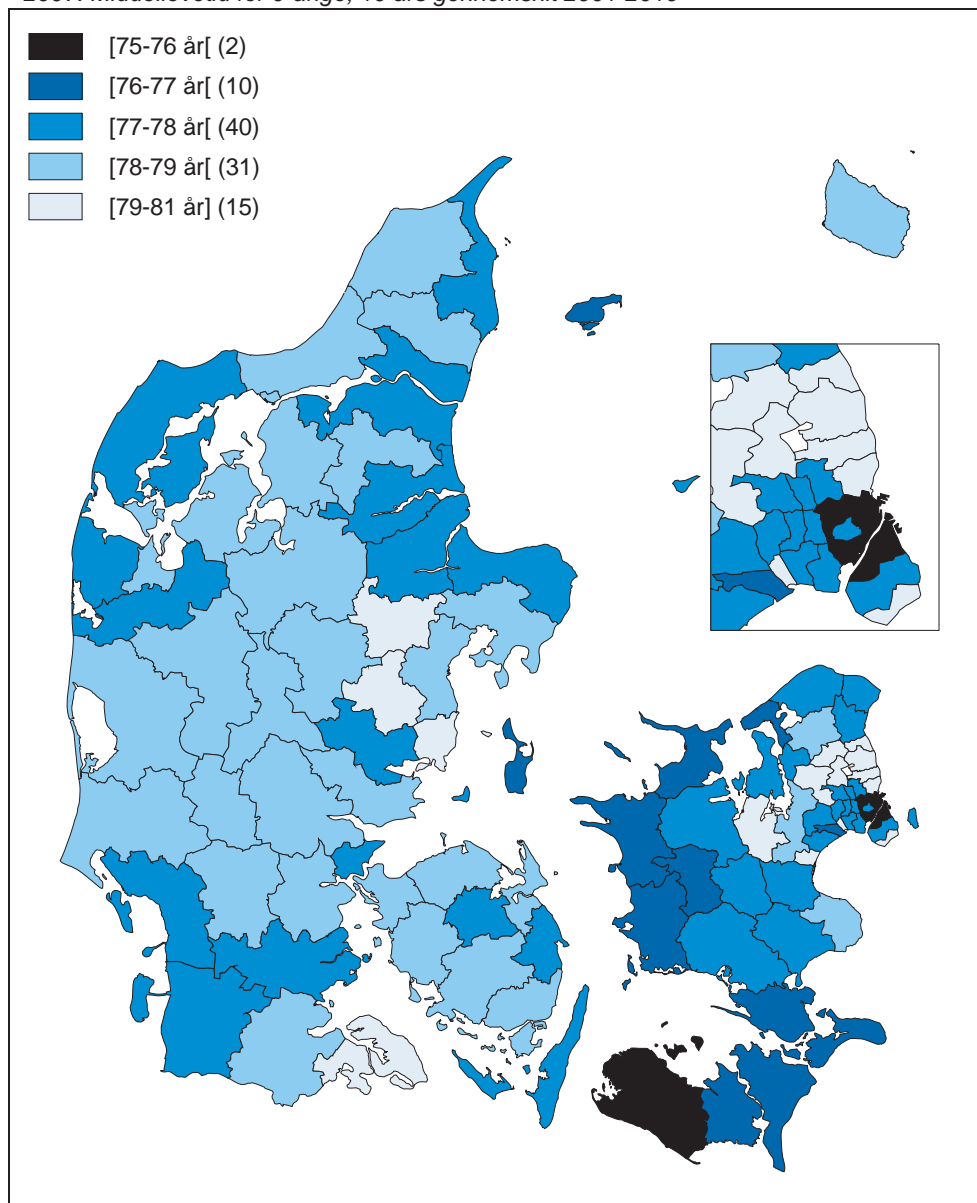
Forskelle i boligforhold må således ses i sammenhæng med de sociale forhold i området, jf. ovenfor. Dermed får boligforholdene i højere grad karakter af en indikator for de sociale forhold i området.

4.2.6. Helbredsmæssige forhold

Befolkningens helbredsmæssige forhold har naturligvis tæt sammenhæng med de sociale forhold, som er nævnt ovenfor. Men de helbredsmæssige forhold har også en selvstændig betydning for kommunerne i form af medfinansiering af regionernes sundhedsudgifter, og for kommunernes egen forebyggelsesindsats. Herudover har de helbredsmæssige forhold afgørende betydning for behovet for ældrepleje, idet ældreplejen netop sigter mod at yde praktisk og personlig hjælp til ældre, der af helbredsmæssige grunde har behov for det. Ligeledes har de helbredsmæssige forhold også betydning for behovet for overførselsindkomster – herunder sygedagpenge og førtidspension.

På kortet nedenfor er vist middellevetiden i de enkelte kommuner. Middellevetiden kan ses som en indikator for helbredstilstanden. Som det fremgår af kortet, er der en betydelig spredning mellem kommunerne.

Figur 4.2.2. Middellevetiden i kommunerne opgjort som et tiårs gennemsnit for årene 1998-2007. Middellevetid for 0-årige, 10 års gennemsnit 2001-2010



Kilde: Danmarks Statistik

4.2.7. Erhvervsstruktur

Forskelle i kommunernes erhvervsstruktur kan på forskellige områder stille forskellige krav til kommunen. Den mest direkte er måske spørgsmålet om infrastruktur og miljø. Virksomheder stiller i varierende omfang krav om vejanlæg, affaldsbortskaffelse, spildevand mv. For nogle typer af industrivirksomheder kan der være tale om betydelige krav, mens det for de fleste servicevirksomheder kan være af mindre betydning.

Tilsvarende er kravene til kommunernes miljøopgaver også forskellige for de forskellige typer af virksomheder.

En kommunes erhvervsstruktur kan også have en vis betydning for, hvem der bosætter sig i kommunen. Dermed er der en sammenhæng til kommunens indkomstmæssige og sociale forhold.

4.3. Måling af udgiftsbehovet

I det udgiftsbehov, der skal bruges til udligningen, må det forsøges at etablere et mål for de bagvedliggende forhold, som er bestemmende for de kommunale udgifter. Udgiftsbehovet skal afspejle de grundlæggende strukturelle forhold, som udgør vilkårene for varetagelsen af de kommunale opgaver. Ovenfor er disse forhold beskrevet under overskrifterne:

- Aldersfordeling
- Lovgivning
- Geografi
- Sociale forhold
- Boligforhold
- Helbredsmæssige forhold
- Erhvervsstruktur

Herudover er der naturligvis andre forhold, som påvirker det udgiftspres, en kommunalbestyrelse står overfor. Det kan være forhold som befolkningens præferencer, det hidtidige (historiske) udgiftsniveau i kommunen og de produktionsforhold, som skyldes større eller mindre effektivitet i kommunens opgavevaretagelse. Men disse forhold er ikke relevante i udligningssammenhæng, da de ikke udgør nogle bagvedliggende vilkår for opgavevaretagelsen, men derimod nogle forhold, som kommunalbestyrelsen kan tage stilling til og styre.

4.3.1. Metoder til måling af udgiftsbehovet

Der findes ikke nogen entydig metode til at opgøre udgiftsbehovet i en kommune. Men der kan principielt foretages en opgørelse ud fra to forskellige modeller:

- *Produktionsfunktionsmetoden*, som er baseret på en beregning af en kommunes ressourcebehov med henblik på at levere et givet serviceniveau under forudsætning af, at produktionen indrettes bedst muligt ved den givne teknologi.
- *Udgiftsmetoden*, hvor der tages udgangspunkt i de faktiske kommunale udgifter. I denne model anses de samlede kommunale udgifter for hele landet for at være udtryk for det samlede kommunale udgiftsbehov.

4.3.2. Produktionsfunktionsmetoden

Produktionsfunktionsmetoden forudsætter et detaljeret kendskab til produktionsfunktionen på hvert enkelt kommunalt område, det vil sige et kendskab til, hvilke ressourcer der skal til for at producere et givet serviceniveau under de vilkår, der foreligger i den pågældende kommune.

Da kommunerne løser meget forskelligartede opgaver på en række forskellige områder, må det forudsættes, at der skal opstilles en række produktionsfunktioner med henblik på beregning af ressourcebehovet på hvert enkelt område.

Fordelen ved produktionsfunktionsmetoden er, at den er uafhængig af kommunernes faktiske adfærd, det vil sige kommunernes faktiske ressourceforbrug. Metoden er derfor ikke påvirket af den variation i kommunernes udgifter, som skyldes lokale præferencer, valg af serviceniveau, effektivitet mv. i de enkelte kommuner. Produktionsfunktionsmetoden er en teknisk baseret metode, hvor der ud fra detaljeret viden om produktionsvilkårene kan foretages en objektiv beregning af det nødvendige ressourcebehov.

Ulempen ved metoden er, at den stiller meget høje krav til informationsniveauet. Opstilling af holdbare produktionsfunktioner på de enkelte kommunale områder forudsætter et niveau af detailkendskab til de kommunale produktionsforhold, som i praksis ikke er til rådighed. Desuden kan det udgiftsbehov, der opstilles på grundlag af metoden, i realiteten blive normerende for kommunernes adfærd. Der beregnes så at sige en udgiftsnorm, og metoden er også tidligere betegnet som udgiftsnormmetoden.²

4.3.3. Udgiftsmetoden

Udgiftsmetoden er den metode, der hidtil har været anvendt i det danske tilskuds- og ud-ligningssystem – og som også anvendes i de efterfølgende analyser i kapitel 13.

² Jf. også diskussionen om metoder til opgørelse af udgiftsbehov på det regionale område i "Finansieringsudvalgets analyse af socioøkonomiske kriterier til fordeling af regionernes bloktilskud på sundhedsområdet" fra 2009.

I udgiftsmetoden tages der udgangspunkt i kommunernes faktiske udgifter eller adfærd. Metoden er også tidligere blevet betegnet som adfærdsmetoden.³ Det lægges således til grund, at for kommunerne under ét svarer det samlede kommunale udgiftsbehov til de samlede kommunale udgifter.⁴

I modellen forsøges variationen i de kommunale udgifter forklaret ved en række udgiftsbehovskriterier. 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 de tidligere nævnte forhold som forskelle i præferencer, forskelle i effektivitet og forskelle i hidtidige serviceniveau.

Metoden bygger på, at der gennem regressionsanalyser identificeres en række kriterier, som har samvariation med forskellige kommunale udgiftsområder. Der opstilles i den forbindelse en række krav til de anvendte kriterier, såsom årsagssammenhæng, upåvirkelighed, gennemskuelighed og proportionalitet.

De vægte, som de enkelte kriterier skal indgå med, må fastsættes ud fra en vurdering af deres relative betydning for forklaringen af de samlede kommunale udgifter og de byrdefordelmæssige virkninger. I det danske udligningssystem er vægtene hidtil blevet fastsat i loven.

Fordelen ved metoden er, at den er beregningsmæssigt forholdsvis enkel. Metoden griber ikke ind i den kommunale prioritering,

Det forhold, at vægtene til kriterierne ikke fastsættes beregningsmæssigt men ved en politisk stillingtagen, betyder, at metoden i et vist omfang giver mulighed for en politisk påvirkning af byrdefordelingen.

Ulempen ved metoden er, at det kan være vanskeligt at forstå sammenhængen mellem kriterierne og det samlede kommunale udgiftsbehov. Metoden fører som nævnt til, at en række udgiftsbehovskriterier identificeres, men metoden fører på den anden side ikke til en direkte teknisk fastsættelse af kriteriernes relative vægte.

³ Jf. foregående note med henvisning.

⁴ Teknisk set søges der opstillet en model for de realiserede udgifter på reduceret form, hvor kun eksogene variable som repræsentanter for efterspørgselsfaktorer og produktionsvilkår (udbud) indgår på højresiden. Herefter kan effekten af efterspørgselsfaktorer og produktionsfaktorer, som kan betegnes som behovsrelaterede, isoleres, og der fås et samlet udtryk for udgiftsbehovet.

En anden variant af udgiftsmetoden kan være, at de kommunale udgifter opdeles i en række underområder, og der for hvert område for sig beregnes et udgiftsbehov. Der vil således i denne metode skulle opgøres særskilte udgiftsbehov for dagpasningsområdet, skoleområdet, ældreområdet, indkomstoverførsler osv. Opdeling måtte i givet fald overvejes nøje, således at aktiviteter, hvor der i et vist omfang kan forekomme substitution, må behandles som et samlet område.

Fordelen ved modellen er, at den kan være forholdsvis let at forstå, da den sigter mod at forklare et udgiftsområde ad gangen. Forståeligheden vil dog afhænge af, hvorvidt det lykkes at finde kriterier, som har en umiddelbar og forståelig årsagssammenhæng til de relevante udgifter.

Modellen har dog også flere ulemper. Modellen er beregningsmæssigt forholdsvis kompliceret, og det kan i praksis vise sig vanskeligt at finde relevante forklaringsmodeller på alle udgiftsområder.

Det gælder generelt for begge varianter af udgiftsmetoden at en række af de kriterier, der medvirker til at beskrive den sociale struktur, vil være en form for "paraplyvariable". Det vil sige, at der ikke er en direkte produktionsmæssig/teknisk årsagssammenhæng mellem kriteriet og udgiftsområdet, men at kriteriet indikerer nogle mere komplekse sammenhænge. F.eks. vil et kriterium som "antallet af udlejede beboelseslejligheder" i et område ikke have nogen direkte årsagssammenhæng til de sociale udgifter, men på den anden side viser erfaringen, at der i områder med mange udlejningsboliger også er forholdsvis høje udgifter til overførselsindkomster. Derfor kan kriteriet anvendes som en paraplyvariabel, idet der kan konstateres en statistisk sammenhæng til udgiftsområdet, og der derfor må antages at være en sammenhæng mellem kriteriet og de bagvedliggende forhold, som mere direkte giver anledning til udgifterne.

5. Udligning af udgiftsbehov i de nordiske lande

5.1. Indledning

I dette kapitel skitseres kort tilskuds- og udligningssystemerne i Norge, Sverige og Finland – specielt med henblik på de elementer i systemerne, der skal kompensere for forskelle i udgiftsbehov.

Der er fokuseret på den overordnede struktur i systemerne i de pågældende lande, og der er nævnt de udgiftsbehovsfaktorer, der indgår i beregningerne.

5.2. Norge

Det norske tilskuds- og udligningssystem består af:

- Et generelt statstilskud
- En mellemkommunal udligning af beskatningsgrundlag
- En mellemkommunal udligning af udgiftsbehov
- Nogle særlige tilskudsordninger

Summen af disse ordninger for den enkelte kommune kaldes for kommunens rammetilskud.

De særlige tilskudsordninger finansieres af det generelle statstilskud. Den resterende del af tilskuddet fordeles efter indbyggertal.

Udligningen af beskatningsgrundlag er en mellemkommunal ordning. Udligningsniveauet optrappes over en treårig periode i årene 2009-2011 fra 55 pct. til 60 pct. Ordningen indeholder endvidere et særligt tilskud til de kommuner, som har et beskatningsgrundlag pr. indbygger på mindre end 90 pct. af landsgennemsnittet.

Udligningen af udgiftsbehov er en mellemkommunal udligningsordning baseret på 25 kriterier. Ordningen omtales nærmere nedenfor.

De særlige tilskudsordninger omfatter bl.a. nogle geografisk baserede tilskud, tilskud til mindre kommuner og et væksttilskud. Disse ordninger omtales kort nedenfor.

5.2.1. Udligning af udgiftsbehov

Formålet med udgiftsbehovsudligningen er at udligne de forskelle mellem kommunerne, som skyldes forskelle i efterspørgsel og forskelle i omkostningsstruktur.

Ordningen er baseret på, at der for hver kommune beregnes et udgiftsbehovsindeks, således at et indeks større end 1 angiver en belastning over gennemsnittet, mens et indeks under 1 angiver en belastning under gennemsnittet.

Ordningen er revideret med virkning fra 2011. Kriterier og vægte med virkning fra 2011 fremgår af tabellen nedenfor.

Tabel 5.2.1. Udgiftsbehovskriterier og kriteriernes vægte i det norske udligningssystem

Kriterium	Vægt
Indbyggere 0-2 år	0,0084
Indbyggere 3-5 år	0,0934
Indbyggere 6-15 år	0,2944
Indbyggere 16-22 år	0,0212
Indbyggere 23-66 år	0,0952
Indbyggere 67-79 år	0,0455
Indbyggere 80-89 år	0,0692
Indbyggere 90 år og derover	0,0463
Basiskriteriet	0,0233
Rejseafstand til nærmeste sonekreds	0,0133
Rejseafstand til nærmeste nabokreds	0,0133
Landbrugskriterium	0,0031
Indvandrere 6-15 år, ekskl. Skandinavien	0,0085
Norsk fødte med indvandrerforældre 6-15 år, ekskl. Skandinavien	0,0009
Flygtninge uden integrationstilskud	0,0040
Dødelighedskriteriet	0,0458
0-15 årige med enlig forsørger	0,0115
Fattige	0,0062
Handicappede 18-49 år	0,0039
Ophobningsindeks ¹	0,0119
Urbanitetskriterium	0,0153
Psykisk udviklingshæmmede 16 år og derover	0,0460
Ikke-gifte 67 år og derover	0,0435
Børn 1-2 år uden kontantstøtte	0,0575
Indbyggere med højere uddannelse	0,0184
I alt	1,000

¹ Ophobningsindekset vedrører ophobning af levevilkårsproblemer, som tilsammen forstærker hinanden. Indekset beregnes på baggrund af antal skilte, arbejdsløse og fattige.

Det bemærkes, at der bag den samlede opstilling af udgiftsbehovet ligger syv delopgørelser. Det drejer sig om opgørelser på områderne:

- Børnehaver
- Grundskole
- Pleje og omsorg
- Sundhedstjeneste
- Socialområdet
- Udsatte børn
- Administration, landbrugs- og miljøområdet

Udgangspunktet er, at kriterier og vægte på hvert delområde bestemmes ud fra regressionsanalyser af, hvad der kan forklare variationen i de faktisk konstaterede kommunale udgifter på de pågældende områder. Herefter sammenvejes kriterierne på de enkelte delområder ud fra udgiftstyngden af det pågældende område. Kriterier og vægte fremgår af bilag 1.

Ordningen er blevet revideret med virkning fra 2011, hvor der er indført nye kriterier og nye vægte. Det er hensigten, at vægtene fremover skal opdateres hvert fjerde år.

En kommunes udgiftsbehovsindeks beregnes på den måde, at der for hvert kriterium beregnes et indeks. Disse indeks sammenvejes herefter med de angivne vægte til et samlet udgiftsbehovsindeks for kommunen.

Indekset for kriteriet "indbyggere 6-15 år" beregnes f.eks. som andelen af kommunes indbyggere i aldersgruppen i forhold til det samlede indbyggertal i kommunen divideret med den tilsvarende andel på landsplan.

$$\text{Indeks}_{6-15 \text{ år}} = \frac{\frac{\text{Antal 6 - 15 årige i kommunen}}{\text{Antal 6 - 15 årige i hele landet}}}{\frac{\text{Antal indbyggere i kommunen}}{\text{Antal indbyggere i hele landet}}}$$

Det vil sige, at hvis kommunen har relativt flere 6-15-årige end landsgennemsnittet, vil kommunen få et indeks på over 1 på dette kriterium.

Udgiftsbehovsudligningen opgøres ud fra det landsgennemsnitlige udgiftsbehov pr. indbygger. Det samlede udgiftsbehov for hele landet beregnes som de samlede kommunale nettodriftsudgifter i året to år før tilskudsåret opregnet til tilskudsårets niveau. For tilskudsåret 2011 er det landsgennemsnitlige udgiftsbehov pr. indbygger beregnet til 40.309 kr.

Den enkelte kommunes udgiftsbehov pr. indbygger beregnes ved at gange kommunens udgiftsbehovsindeks med det landsgennemsnitlige udgiftsbehov pr. indbygger.

For en kommune med et udgiftsbehovsindeks på 1,100 vil udgiftsbehovet pr. indbygger således blive beregnet som: 40.309 kr. * 1,100 = 44.340 kr. Forskellen mellem kommunens udgiftsbehov pr. indbygger og landsgennemsnittet udgør i dette eksempel 44.340 – 40.309 = 4.031 kr.

Forskellen mellem kommunens udgiftsbehov pr. indbygger og landsgennemsnittet ganges med kommunens indbyggertal, og beløbet afregnes fuldt ud med kommunen. Der er således på udgiftsbehovsudligningen et udligningsniveau på 100 pct.

5.2.2. Særlige tilskudsordninger

Ud over de generelle ordninger ovenfor indeholder systemet nogle særlige tilskudsordninger. Det drejer sig om:

- Inddelingstilskud
- Indtægtsgarantitilskud
- Distriktstilskud til Syd Norge
- Nord Norge og Namdalstilskud
- Småkommunetilskud
- Storbytilskud
- Skønsmæssigt tilskud
- Væksttilskud

Inddelingstilskuddet er en kompensationsordning for kommuner, som lægger sig sammen. Inddelingstilskuddet sikrer, at den nye sammenlagte kommune vil modtage et tilskud svarende til basistilskuddet for alle de kommuner, der indgik i sammenlægningen i en periode på 10 år efter sammenlægningen. Herefter nedtrappes tilskuddet gradvist.

Indtægtsgarantitilskuddet sikrer, at ændringen i en kommunes tilskud fra år til år ikke kan afvige for meget fra landsgennemsnittet. Ordningen betyder, at en kommune modtager et særligt tilskud, hvis væksten i kommunens beregnede indtægter pr. indbygger fra tilskuds- og udligningssystemet er mere end 300 kr. lavere end den tilsvarende vækst på landsplan. Udgifterne til denne ordning finansieres af samtlige kommuner i forhold til indbyggertallet.

Distriktstilskuddet til Syd Norge og det såkaldte Nord Norge og Namdalstilskud er tilskudsordninger med et regionalpolitisk sigte. Tilskuddet ydes til kommuner i nærmere angivne dele af landet.

Småkommunetilskuddet ydes til kommuner med mindre end 3.200 indbyggere og med en gennemsnitlig skatteindtægt over de seneste tre år, som ikke overstiger 120 pct. af landsgennemsnittet.

Storbytilskuddet er indført med virkning fra 2011. Tilskuddet ydes til de fire største byer: Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger med henblik på at kompensere disse kommuner for særlige udfordringer knyttet til urbanitet. Tilskuddet udgør for 2011 319 kr. pr. indbygger.

Det skønsmæssige tilskud ydes med henblik på at kompensere kommuner for specielle forhold, som ikke fanges op af det generelle system.

Væksttilskuddet er en ordning, som er indført fra og med 2009. Tilskuddet ydes til kommuner med en særligt høj befolkningstilvækst. Baggrunden er, at det vurderes, at en kommune kan have vanskeligt ved på kort sigt at tilpasse servicen til en voksende befolkning – herunder finansiere de nødvendige investeringer. Væksttilskuddet ydes til kommuner, der over de seneste tre år har haft en gennemsnitlig befolkningstilvækst på mere end 175 pct. af landsgennemsnittet.

5.3. Sverige

Det svenske tilskuds- og udligningssystem består af:

- En udligning af beskatningsgrundlag
- En udgiftsbehovsudligning
- Særlige tilskudsordninger
- Særlig udligningsordning på handicapområdet

Udligningen af beskatningsgrundlag er i hovedsagen statsfinansieret. Udligningsgrundlaget er fastsat til 115 pct. af det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger. Det betyder, at de fleste kommuner modtager tilskud, mens kun nogle få betaler bidrag til ordningen.

Udgiftsbehovsudligningen er en mellemkommunal udligningsordning, som opgøres ud en kommunes beregnede udgiftsbehov opgjort på ni forskellige områder, jf. nedenfor.

De særlige tilskudsordninger beskrives kort nedenfor.

Det bemærkes, at i en betænkning fra "Utjämningskommittén.08" foreslås der en revision af det svenske system med virkning fra 2013. Med hensyn til udgiftsbehovsudligningen foreslås grundstrukturen i det nuværende system opretholdt, dvs. at udgiftsbehovet fortsat opgøres på hvert af de ni eksisterende delområder. Men på de enkelte områder foreslås der i større eller mindre omfang ændringer i kriterierne. I bilag 2 er vist en oversigt over de foreslåede ændringer i udgiftsbehovsopgørelsen.

5.3.1. Udligning af udgiftsbehov

Et grundprincip i den svenske udgiftsbehovsudligning er, at den kun skal udligne for strukturelle forskelle, som påvirker vilkårene for varetagelsen af de opgaver, der er obligatoriske for kommunerne.

I Sverige anvendes en metode, som kaldes standardomkostningsmetoden. Den indebærer, at udligningsordningen bygges op af et antal delmodeller, som hver dækker et bestemt område. For kommunerne indgår der i alt ni delmodeller i opgørelsen af udgiftsbehovet.

Der er tale om følgende områder:

- Dagpasning af børn
- Grundskole inkl. børnehaveklasse
- Gymnasieskole
- Ældreomsorg
- Individ- og familieomsorg
- Børn med udenlandsk baggrund
- Befolkningsændringer
- Bebyggelsesstruktur
- Lønstruktur

Det skal dog bemærkes, at der er nogle af de ni områder, der ikke i snæver forstand kan betragtes som kommunale opgaveområder, men snarere som faktorer, der mere bredt påvirker kommunens udgiftsbehov. Det drejer sig om områderne: børn med udenlandsk baggrund, befolkningsændringer, bebyggelsesstruktur og lønstruktur. Det kan også udtrykkes sådan, at sektoropdelingen af udgiftsbehovsudligningen ikke er ført helt igennem.

På hvert delområde beregnes den enkelte kommunes standardomkostning. Standardomkostningen beregnes som den landsgennemsnitlige omkostning på området korrigeret for de relevante udgiftsbehovsfaktorer for den pågældende kommune.

Der indgår f.eks. på området "grundskole inkl. børnehaveklasse" følgende udgiftsbehovsfaktorer: aldersstruktur og børn med udenlandsk baggrund. Standardomkostningen beregnes på følgende måde:

Antallet af børn i kommunen i aldersgrupperne 6 år og 7-15 år ganges med de landsgennemsnitlige omkostninger til børn i de respektive aldersgrupper. Hertil kommer et tillæg for modersmålsundervisning og undervisning i svensk som andet sprog. Tillægget beregnes som antallet af 7-15-årige børn med udenlandsk baggrund ganget med gennemsnitsudgiften til modersmålsundervisning og undervisning i svensk som andet sprog. Børn med udenlandsk baggrund opgøres som børn født uden for Sverige, Norge og Danmark eller børn, hvor begge forældrene er født uden for disse lande.

En kommunes standardomkostning til grundskole inkl. børnehaveklasse:

Std.omk. = antal 6 årige * $GP_{6\text{år}}$ + antal 7-15 årige * $GP_{7-15\text{år}}$ + antal 7-15 årige med udenlandsk baggrund * $GP_{7-15\text{år udl.}}$

Hvor GP_x angiver den beregnede gennemsnitsomkostning pr. barn i den angivne gruppe.

Standardomkostningerne for de ni delmodeller er beregnet ud fra følgende udgiftsbehovsfaktorer:

1) Dagpasning af børn

- Aldersstruktur
- Forældrenes erhvervsfrekvens
- Skattegrundlag
- Befolkningstæthed

2) Grundskole inkl. børnehaveklasse

- Aldersstruktur
- Antal børn med udenlandsk baggrund

3) Gymnasieskole

- Aldersstruktur
- Korrektion for elevernes valg af fagsammensætning
- Bebyggelsesstruktur

4) Ældreomsorg

- Aldersstruktur
- Kønsfordeling
- Erhvervsbaggrund
- Civilstand
- Antal ældre med ikke-nordisk baggrund
- Landdistrikstillæg til et antal navngivne kommuner

5) Individ- og familieomsorg

- Udenlandsk fødte flygtninge og nære slægtninge
- Andre født i lande uden for Norden og EU
- Arbejdsløse uden forsikring
- Enlige kvinder med børn
- Mænd med lav indkomst
- Bebyggelsestæthed
- Børn af enlige forældre
- Dømte unge i alderen 15-17 år
- Børn med udenlandsk baggrund
- Kommunens indbyggertal

6) Børn med udenlandsk baggrund

- Antal 0-19-årige som er født eller hvor mindst en af forældrene er født uden for Norden og de lande, som var medlemmer af EU i år 2003

7) Befolkningsændringer

- Fald i indbyggertallet på mere end 2 pct. gennem de seneste ti år
- Fald i antal 7-18-årige de seneste fem år som overstiger det tilsvarende fald på landsplan med mere end 2 procentpoint
- Stigning i antal 7-18-årige de seneste fem år som overstiger den tilsvarende stigning på landsplan med mindst 5 procentpoint
- Befolkningsvækst over de seneste 4 år på mindst 1,2 pct. om året

8) Bebyggelsesstruktur

- Opvarmningsomkostninger opgjort ud fra et energiindeks
- Udgifter til gader og veje. En række nærmere angivne kommuner får et tillæg på baggrund af klimabelastning og vejslitage
- Byggeomkostninger på baggrund af lønomkostninger til bygningsarbejdere og klimaforhold
- Landdistriktstillæg som følge af meromkostninger til administration, rejser og redningstjeneste

9) Lønstruktur

- Lønindeks for kommunalt ansatte i nabokommuner
- Gennemsnitspris for en-familie huse i kommunen
- Erhvervsfrekvens

Hver enkelt af de ni delmodeller er opbygget som en mellemkommunal udligningsordning, således at summen af tilskud til de kommuner, der er belastede på det pågældende område, finansieres af bidrag fra de kommuner, der er mindre belastede på området. Forskelle mellem kommunens beregnede standardomkostning og landsgennemsnittet afregnes fuldt ud. Der er således på udgiftsbehovsudligningen et udligningsniveau på 100 pct.

Den enkelte kommunes samlede tilskud eller bidrag til udgiftsbehovsudligningen beregnes som summen af kommunens tilskud og bidrag i de enkelte delmodeller. Der findes ingen kommuner, der modtager tilskud fra alle ni modeller. For den enkelte kommune bliver der således tale om en nettovirkning, der fremkommer ud fra tilskud i nogle delmodeller og bidrag i andre delmodeller.

Baggrunden for at opgøre udgiftsbehovet ud fra de ni delområder er, at det på den måde bliver muligt at tage hensyn til de meget forskellige forudsætninger, der gælder for de forskellige områder.

Ulempen er, at udligningsordningen bliver omfattende med et stort antal faktorer og delmodeller.

5.3.2. Særlig ordning på skole- og gymnasieområdet

På skoleområdet er der en særlig ordning for kommuner med merudgifter til små skoler og skoletransport. For disse kommuner beregnes et tilskud ud fra en teoretisk organisation af skoler i forskellige størrelser og omkostningsklasser på baggrund af elevernes geografiske spredning i årene 1997, 1999 og 2001. Udgifterne til denne tilskudsordning finansieres af samtlige kommuner efter indbyggertal.

På gymnasieområdet er der en tilsvarende ordning.

5.3.3. Særlige tilskudsordninger

De særlige tilskudsordninger i det svenske system omfatter:

- Et strukturtilskud
- Et overgangstilskud
- Et reguleringstilskud eller en reguleringsafgift.

Strukturtilskuddet er en kompensation til visse kommuner for et tab som følge af en omlægning af udligningssystemet med virkning fra 2005. Tilskuddet ydes til kommuner med et svagt befolkningsgrundlag og et svagt arbejdsmarked. I modsætning til overgangstilskuddet nedenfor sker der ikke aftrapning af strukturtilskuddet.

Overgangstilskuddet ydes i perioden 2005-2010 til kommuner med et tab som følge af en omlægning af udligningssystemet med virkning fra 2005. Tilskuddet indebærer, at kommunens årlige indtægtstab ikke må overstige 0,08 pct. af beskatningsgrundlaget. Tilskuddet aftrappes årligt og vil være helt aftrappet fra 2010.

Reguleringstilskud eller -afgift er en ordning, der skal sikre, at staten har mulighed for at styre størrelsen af det samlede statstilskud til kommunerne. Størstedelen af statstilskuddet går til at finansiere den statsfinansierede udligning af beskatningsgrundlag, hvor statens udgift afhænger af udviklingen i kommunernes beskatningsgrundlag. Hvis udgifterne til finansiering af udligningsordningen er lavere end det fastsatte statstilskud, udbetales et reguleringstilskud til kommunerne fordelt efter indbyggertal. Hvis udgifterne er højere, opkræves en reguleringsafgift fra kommunerne – ligeledes fordelt efter indbyggertal. Det kan nævnes, at for 2008 blev der opkrævet en reguleringsafgift fra kommunerne på 4,2 mia. kr.

5.3.4. Særlig udligningsordning på handicapområdet

Fra 2004 indførtes et særligt udligningssystem på handicapområdet. Systemet af adskilt fra det generelle udligningssystem, fordi systemet på handicapområdet ikke kan anses for at opfylde kravet om upåvirkelighed for den enkelte kommune.

Systemet er baseret på en beregning af en standardomkostning for den enkelte kommune ud fra antallet af iværksatte indsatser i kommunen opdelt på ti forskellige typer. Kommunens standardomkostning opgøres som antallet af iværksatte foranstaltninger ganget med gennemsnitsomkostningen for hver af de ti typer af foranstaltninger.

Hvis kommunens beregnede standardomkostning er højere end landsgennemsnittet, modtager kommunen et tilskud. Hvis standardomkostningen er lavere, betaler kommunen et bidrag.

5.4. Finland

Det finske tilskuds- og udligningssystem består af en udligningsordning for beskatningsgrundlag og en tilskudsordning, hvor tilskuddet i vidt omfang udmåles i forhold til en række udgiftsbehovsfaktorer.

Indtil 2010 har tilskudssystemet været opdelt i en række sektorbaserede ordninger, men fra 2010 er størstedelen af tilskudssystemet samlet i en samlet ordning. Der findes dog fortsat en særlig ordning for finansiering af visse dele af undervisnings- og kulturområdet, omfattende gymnasier, forskellige erhvervsuddannelser, idrætsvirksomhed, ungdomsarbejde, museer og teatre mv.

Nedenfor redegøres kort for tilskudssystemets opbygning.

5.4.1. Det generelle tilskudssystem

En kommunes tilskud – kaldet "statsandel" – opgøres som summen af følgende komponenter:

- Et udgiftsbehovsbaseret beløb fratrukket en såkaldt selvfinansieringsandel. Selvfinansieringsandelen udgør det samme beløb pr. indbygger i alle kommuner.
- En almen del, som beregnes ud fra nogle strukturelle faktorer.
- En tillægsdel, som indebærer tilskud til kommuner med meget spredt bosætning, skærgårdskommuner og kommuner i samiske områder.

5.4.2. Det udgiftsbehovsbaserede beløb

Det udgiftsbehovsbaserede beløb opgøres som den beregnede kommunale udgift ved udførelse af de grundlæggende kommunale opgaver. Udgiften beregnes som summen af de beregnede udgifter på en række delområder. Det drejer sig om områderne:

- Social og sundhed.
- Førskole og grundskole
- Bibliotek
- Grundlæggende kunstundervisning
- Almen kulturvirksomhed

Flere af disse hovedområder er igen underopdelt i en række underområder.

Princippet for opgørelse af udgifterne på hvert enkelt område er, at der tages udgangspunkt i en beregnet grundpris pr. indbygger for udførelse af den pågældende opgave. Grundprisen er baseret på en beregning af de faktiske kommunale udgifter på området. Beregning af grundpriser foretages hvert fjerde år. Denne grundpris korrigeres herefter for nogle nærmere angivne kommunespecifikke forhold. For den enkelte kommune kan korrektionerne føre til enten en forhøjelse eller en nedsættelse af den fastsatte grundpris.

Social- og sundhedsområdet er f.eks. opdelt i en række underområder. Et af disse underområder er handicapområdet. På dette område fastsættes der en grundpris svarende til de beregnede udgifter pr. indbygger til handicappede. I den enkelte kommune ganges grundprisen for handicapområdet med en faktor, som opgøres som forholdet mellem antal handicappede i kommunen divideret med befolkningstallet og det tilsvarende tal på landsplan. Det vil sige, at hvis kommunen har en relativt højere andel handicappede end landsgennemsnittet, vil kommunens grundpris blive forhøjet. Hvis kommunen har en lavere andel end landsgennemsnittet, vil kommunens grundpris blive reduceret. Den korrigerede grundpris ganges herefter med kommunes indbyggertal.

En kommunes udgiftsbehov på handicapområdet opgøres således som:

$$\text{Udgiftsbehov}_{\text{hand}} = \frac{\frac{\text{Antal handicappede i kommunen}}{\text{Antal handicappede i hele landet}}}{\text{Antal indbyggere i hele landet}} * GP_{\text{hand}} * \text{Antal indbyggere i kommunen}$$

Hvor GP_{hand} er den beregnede grundpris for handicappede opgjort som de gennemsnitlige udgifter til handicappede pr. indbygger.

Nedenfor er vist de udgiftsbehovsfaktorer, der indgår i beregningerne på de enkelte områder:

1) Social- og sundhedsområdet

1.1) Socialområdet

- Aldersstruktur
- Arbejdsløshed
- Antal børn i særlige foranstaltninger
- Antal handicappede

1.2) Sundhedsområdet

- Aldersstruktur
- Sygdomsfrekvens

2) Førskole og grundskole

- Aldersstruktur
- Befolkningstæthed
- Andel tosprogede
- Andel bosat i skærgården
- Andel svensk-sprogede
- Andel med et fremmed sprog som modersmål

3) Biblioteker

- Indbyggertal
- Befolkningstæthed
- Andel bosat i skærgården

4) Grundlæggende kunstundervisning (dette forhold indgår kun i de kommuner, som varetager den grundlæggende kunstundervisning)

- Indbyggertal

5) Almen kulturvirksomhed

- Indbyggertal

Som nævnt ovenfor beregnes der ud fra summen af disse fem hovedområder et samlet udgiftsbehovsbaseret beløb. Herfra trækkes en såkaldt selvfinansieringsandel. Den resterende del udgør sammen med den nedenfor nævnte del (almen del og tillægsdel) statstilskuddet til kommunen. Der er således tale om et udligningsniveau på 100 pct.

5.4.3. Almen del

Den almene del er en del af statstilskuddet, som udmåles på baggrund af de nedenfor nævnte strukturelle forhold:

- Andel bosat i skærgården
- Mål for spredt bosætning
- Andel af befolkningen i byer
- Andel tosprogede
- Ændringer i indbyggertallet på mere end 6 pct. over de seneste tre år.

5.4.4. Tillægsdel

Tillæggsdelen udgør et tillæg til statstilskuddet, som udbetales til de nedenfor nævnte typer af kommuner:

- Landkommuner
- Skærgårdskommuner
- Kommuner i samiske områder.

5.4.5. Gymnasier mv. og kultur

Ud over det generelle system, som er skitseret ovenfor, findes der fortsat en særlig ordning for finansiering af visse dele af undervisnings- og kulturområdet, omfattende gymnasier, forskellige erhvervsuddannelser, idrætsvirksomhed, ungdomsarbejde, museer og teatre mv.

På uddannelsesområdet foretages der særskilte tilskudsberegninger for hver af de ordninger, som er omfattet af loven. Det generelle princip er, at omkostninger beregnes ud fra en enhedspris pr. studerende – på gymnasieområdet dog med en reduceret enhedspris for personer, der påbegynder uddannelsen efter det fyldte 18. år. Kommunens tilskud beregnes ved at reducere de beregnede omkostninger med en selvfinansieringsandel.

På området for museer, teatre og koncerter beregnes kommunens tilskud ud fra antallet af årsværk beskæftiget på området.

5.5. Fællestræk og forskelle i udgiftsbehovsudligningen i Danmark og i de øvrige nordiske lande

Det gælder generelt, at udgiftsbehovet opgøres ud fra en række demografiske, socioøkonomiske og strukturelle forhold.

Der er en række lighedspunkter i systemerne i disse lande, men der er også forskelle. Det norske system er – ligesom det danske – baseret på en samlet opgørelse af en kommunes udgiftsbehov. Denne opgørelse dækker alle kommunale udgifter, det vil sige, at de samlede kommunale udgifter pr. definition svarer til det samlede kommunale udgiftsbehov.

I de svenske og finske systemer foretages der derimod et antal sektorvise udgiftsbehovsopgørelser. Der sigtes ikke mod en udgiftsbehovsopgørelse, som skal dække alle de kommunale udgifter, men derimod en opgørelse, som skal dække de områder, der er obligatoriske for kommunerne. Dette udgør en forskel i forhold til det norske og danske system, hvor det principielt er alle udgifter, som udlignes.

De sektorvise opgørelser, som anvendes i Sverige og Finland, gør umiddelbart systemet mere omfangsrigt, men formålet med de sektorvise opgørelser er bl.a. at gøre det nemmere at forstå sammenhængen mellem det enkelte udgiftsbehovskriterium og udgiftspresset på området. Det fremgår her direkte, hvordan udgiftspresset på et bestemt område påvirkes af nogle givne forhold.

Både i Sverige og i Finland er der dog mere eller mindre nuancerede overbygninger på de sektorvise opgørelser som alt andet lige synes at gøre systemet mere komplekst.

I de norske og svenske systemer danner udgiftsbehovsopgørelsen udgangspunkt for en mellemkommunal udgiftsbehovsudligning, hvor tilskud til kommuner med højt udgiftspres finansieres af bidrag fra kommuner med et lavere udgiftspres.

I det finske system indgår udgiftsbehovsopgørelsen derimod til beregning af fordelingen af statstilskuddet.

I både det norske og det svenske system afregnes forskelle mellem en kommunes beregnede udgiftsbehov og landsgennemsnittet fuldt ud. Der er således 100 pct. udligning af forskelle i udgiftsbehov.

I det finske system modtager den enkelte kommune et statstilskud, som svarer til kommunens beregnede udgiftsbehov fratrukket en selvfinansieringsandel. Det vil sige, at der også i det finske system er en 100 pct. compensation for forskelle i udgiftsbehovet.

I både Norge, Sverige og Finland har de geografiske elementer større betydning end i det danske system – specielt med henblik på at tage højde for særlige forhold i de tyndt befolkede områder og i de nordlige områder. Der er således også eksempler på, at ordningerne ikke er baseret på kriterier, men direkte på navngivne kommuner i de pågældende områder. Det gælder f.eks. i det norske system for de særlige tilskud til kommuner i Syd Norge, Nord Norge og Namdalen, i det svenske system for det landdistriktstillæg, der indgår på ældreområdet, og i det finske system for kommuner i skærgården og i de samiske områder.

I både Norge og Sverige er der elementer, der skal tage hensyn til befolkningsændringer. I Norge er der et særligt væksttilskud, som indebærer et tilskud til kommuner med en særligt høj befolkningsstilvækst. I Sverige indgår befolkningsændringer i opgørelsen af udgiftsbehovet. Der tages her hensyn til både fald og stigninger i befolkningen over en vis størrelse, og der lægges særligt vægt på ændringer i antallet af 7-18 årige.

I alle tre lande er der en udligningsordning for forskelle i beskatningsgrundlag, men det kan nævnes, at i Sverige indgår beskatningsgrundlaget også som en udgiftsbehovsfaktor på området for dagpasning af børn. Størrelsen af beskatningsgrundlaget kan indikere noget om efterspørgslen efter dagpasning.

I Sverige indgår forskelle i lønstrukturen for kommunalt ansatte ligeledes i opgørelsen af udgiftsbehovet, idet lønnen er en væsentlig del af prisen for at producere de kommunale ydelser.

Kilder:

Norge:

Kommunal- og Regionaldepartementet 2009: Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner 2010. Grønt hefte.

Kommunal- og Regionaldepartementet 2009: Inntektssystemet for kommunene.

Kommunal- og Regionaldepartementet 2010: Kommuneproposisjonen 2011.

Sverige:

Finansdepartementet og Sveriges kommuner og Landsting 2008: Kommunalekonomisk utjämning.

Regeringskansliets rättsdatabaser: Lag (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning.

Regeringskansliets rättsdatabaser: Förordning (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning.

SOU 2011:39. Utjämningskommittén.08: Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen. Stockholm 2011.

Finland:

RP 174/2009 rd: Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om statsandel för kommunal basservice, lag om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet och lager om ändring av vissa lager som har samband med dem.

Bilag 5.1 – Delopgørelser i det norske system

Bag den samlede opstilling af udgiftsbehovet i det norske ligger syv del-opgørelser ("del-kostnadsnøkkel"). Det drejer sig om opgørelser på områderne:

- Børnehaver
- Grundskole
- Pleje og omsorg
- Sundhedstjeneste
- Socialområdet
- Udsatte børn
- Administration, landbrugs- og miljøområdet.

Udgangspunktet er, at kriterier og vægte på hvert delområde bestemmes ud fra regressionsanalyser af, hvad der kan forklare variationen i de faktisk konstaterede kommunale udgifter på de pågældende områder. Herefter sammenvejes kriterierne på de enkelte delområder ud fra udgiftstyngden af det pågældende område.

Nedenfor er vist kriterier og vægte for hvert delområde.

Børnehaver

Kriterium	Vægt
Indbyggere 3-5 år	0,5286
Børn 1-2 år uden kontantstøtte	0,3572
Indbyggere med højere uddannelse	0,1142
I alt	1,000

Grundskole

Kriterium	Vægt
Indbyggere 6-15 år	0,8988
Basiskriteriet	0,0184
Rejseafstand til nærmeste sonekreds	0,0254
Rejseafstand til nærmeste nabokreds	0,0254
Indvandrere 6-15 år, ekskl. Skandinavien	0,0288
Norsk fødte med indvandrerforældre 6-15 år, ekskl. Skandinavien	0,0032
I alt	1,000

Pleje og omsorg

Kriterium	Vægt
Indbyggere 0-66 år	0,1146
Indbyggere 67-79 år	0,1102
Indbyggere 80-89 år	0,1971
Indbyggere 90 år og derover	0,1383
Basiskriteriet	0,0120
Rejseafstand til nærmeste sonekreds	0,0116
Rejseafstand til nærmeste nabokreds	0,0116
Dødelighedskriteriet	0,1323
Psykisk udviklingshæmmede 16 år og derover	0,1400
Ikke-gifte 67 år og derover	0,1323
I alt	1,000

Sundhedstjeneste

Kriterium	Vægt
Indbyggere 0-22 år	0,3449
Indbyggere over 22 år	0,4481
Basiskriteriet	0,0568
Rejseafstand til nærmeste sonekreds	0,0478
Rejseafstand til nærmeste nabokreds	0,0478
Dødelighedskriteriet	0,0546
I alt	1,000

Socialområdet

Kriterium	Vægt
Indbyggere 16-66 år	0,1759
Flygtninge uden integrationstilskud	0,0948
Handicappede 18-49 år	0,0924
Ophobningsindeks	0,2793
Urbanitetskriterium	0,3575
I alt	1,000

Udsatte børn

Kriterium	Vægt
Indbyggere 0-22 år	0,4485
0-15 årige med enlig forsørger	0,3590
Fattige	0,1926
I alt	1,000

Administration, landbrugs- og miljøområdet

Kriterium	Vægt
Indbyggere i alt	0,8518
Basiskriteriet	0,1172
Landbrugskriterium	0,0310
I alt	1,000

Bilag 5.2 – Oversigt over foreslåede ændringer i opgørelsen af udgiftsbehov i det svenske system

Nedenfor er vist en oversigt over de ændringer af opgørelsen af udgiftsbehov i det svenske system, som foreslås i betænkningen fra Utjämningskommittén.08: Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen, Stockholm 2011.

Det nuværende system	Forslag fra "Utjämningskommittén.08" til ændringer med virkning fra 2013
1) Dagpasning af børn	
<ul style="list-style-type: none"> • Aldersstruktur • Forældrenes erhvervsfrekvens • Skattegrundlag • Befolkningstæthed 	De hidtidige kriterier foreslås erstattet med følgende: <ul style="list-style-type: none"> • Andel 1-5 årige • Indeks for forskelle i pasningstid for 1-5 årige • Andel 6-12 årige • Indeks for forskelle i dækningsgrad for 6-12 årige
2) Grundskole inkl. Børnehaveklasse	
<ul style="list-style-type: none"> • Aldersstruktur • Antal børn med udenlandsk baggrund 	Modellen foreslås fastholdt men opdateret.
3) Gymnasieskole	
<ul style="list-style-type: none"> • Aldersstruktur • Korrektion for elevernes valg af fagsammensætning • Bebyggelsesstruktur 	Modellen foreslås fastholdt, men opdateres og suppleres med en ny komponent, som delvist tager hensyn til meromkostninger for små gymnasieskoler.
4) Ældreomsorg	
<ul style="list-style-type: none"> • Aldersstruktur 	De hidtidige kriterier foreslås erstattet

<ul style="list-style-type: none"> • Kønsfordeling • Erhvervsbaggrund • Civilstand • Antal ældre med ikke-nordisk baggrund • Landdistriktstillæg til et antal navngivne kommuner 	<p>med følgende:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Forskellen mellem antallet af gifte og ikke gifte i aldersgrupperne 65-79 år, 80-89 år og 90 år og derover • Dødelighed • Antal ældre med ikke-nordisk baggrund • Landdistriktstillæg vedr. hjemmehjælp • Landdistriktstillæg vedr. ældre på institutioner
<p>5) Individ- og familieomsorg</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Udenlandsk fødte flygtninge og nære slægtninge • Andre født i lande uden for Norden og EU • Arbejdsløse uden forsikring • Enlige kvinder med børn • Mænd med lav indkomst • Bebyggelsestæthed • Børn af enlige forældre • Dømte unge i alderen 15-17 år • Børn med udenlandsk baggrund • Kommunens indbyggertal 	<p>De hidtidige kriterier foreslås erstattet med følgende:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arbejdsløse uden forsikring • Lavtuddannede svenskere 20-40 år • Bebyggelsestæthed • Andelen i flerfamiliehuse bygget 1965-75 • Andel med økonomisk bistand, som varer længere end 6 måneder
<p>6) Børn med udenlandsk baggrund</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Antal 0-19-årige som er født eller hvor mindst en af forældrene er født uden for Norden og de lande, som var medlemmer af EU i år 2003 	<p>Den nuværende model foreslås fastholdt, men beregningen skal baseres på dele af kommunen (sogne) i stedet for hele kommunen.</p>
<p>7) Befolkningsændringer</p>	

<ul style="list-style-type: none"> • Fald i indbyggertallet på mere end 2 pct. gennem de seneste ti år • Fald i antal 7-18-årige de seneste fem år som overstiger det tilsvarende fald på landsplan med mere end 2 procentpoint • Stigning i antal 7-18-årige de seneste fem år som overstiger den tilsvarende stigning på landsplan med mindst 5 procentpoint • Befolkningvækst over de seneste 4 år på mindst 1,2 pct. om året 	<p>Den nuværende model foreslås fastholdt og suppleret med et kriterium for vækst i antal børn i førskolealderen.</p>
<p>8) Bebyggelsesstruktur</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Opvarmningsomkostninger opgjort ud fra et energiindeks • Udgifter til gader og veje. En række nærmere angivne kommuner får et tillæg på baggrund af klimabelastning og vejslitage • Byggeomkostninger på baggrund af lønomkostninger til bygningsarbejdere og klimaforhold • Landdistriktstillæg som følge af meromkostninger til administration, rejser og redningstjeneste 	<p>Den nuværende model foreslås fastholdt dog således, at kriteriet landdistriktstillæg som følge af meromkostninger til administration, rejser og redningstjeneste erstattes af to kriterier:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Administration baseret på kommunestørrelse og et mål for spredt bebyggelse. • Redningstjeneste baseret på et mål for spredt bebyggelse og befolkningsunderlag for lokalområdet, som udgør et større område end den enkelte kommune.
<p>9) Lønstruktur</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Lønindeks for kommunalt ansatte i nabokommuner • Gennemsnitspris for en-familie huse i kommunen • Erhvervsfrekvens 	<p>Den nuværende model foreslås erstattet med følgende:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Den gennemsnitlige ejendomsvurdering for en-familie huse i kommunen. • Andelen af erhvervsarbejden-

	<p>de i kommunen, som ikke er ansatte i kommune- eller landstingssektoren.</p> <ul style="list-style-type: none">• Den gennemsnitlige husleje i regionen (länet)
--	--

6. Den nuværende udgiftsbehovsopgørelse

Opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov skal afspejle det udgiftspres, som kommunerne står over for som en følge af befolkningens størrelse, alderssammensætningen og dets socioøkonomiske udgiftsbehov. Udgiftsbehovet skal således illustrere den efterspørgsel og tilhørende udgiftspres, som kommunerne ikke selv kan påvirke. Det er centralt for opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov, at det ikke afspejler forhold, som kommunen har kontrol over, såsom f.eks. effektivt ressourcebrug.

6.1. Elementerne i opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov

Kommunernes samlede udgiftsbehov opgøres som summen af kommunernes demografiske og socioøkonomiske udgiftsbehov:

$$B_i = DEMO_i + SOCIO_i$$

B_i = det samlede udgiftsbehov for kommune i

$DEMO_i$ = det demografiske udgiftsbehov for kommune i

$SOCIO_i$ = det socioøkonomiske udgiftsbehov for kommune i

Det er vedtaget ved lov, at det demografiske udgiftsbehov i 2012 skal udgøre 68,75 pct. af de samlede udgifter, mens det socioøkonomiske udgiftsbehov skal udgøre 31,25 pct.⁵ Vægten af det socioøkonomiske udgiftsbehov stiger med 1/4 procentpoint årligt, mens vægten af det demografiske udgiftsbehov nedsættes tilsvarende. Denne dynamik er vedtaget for at imødegå, at kommunernes nettoudgifter til førtidspensionister øges gradvist grundet tidligere omlægning af refusionsatten.

⁵ I udgangsåret 2007 udgjorde det socioøkonomiske udgiftsbehov 30 pct. Vægten blev bl.a. baseret på en vurdering af, hvor stor en andel de sociale udgiftsområder udgjorde af de samlede kommunale udgifter.

De demografiske og socioøkonomiske udgiftsbehov opgøres efter forskellige principper. Først redegøres for det demografiske udgiftsbehov, dernæst det socioøkonomiske udgiftsbehov.

6.1.1. Det demografiske udgiftsbehov

Det demografiske udgiftsbehov skal tage højde for den uens alderssammensætning, der findes i kommunerne. Nogle kommuner har eksempelvis en relativt stor andel af befolkningen i de udgiftstunge ældre aldersgrupper eller skolealdersgruppen.

Som led i beregningen af det demografiske udgiftsbehov, beregnes et enhedsbeløb pr. indbygger i hver enkelt aldersgruppe. Da kommunen ikke selv skal kunne påvirke udgiftsbehovet opgøres denne enhedsudgift på landsbasis. Der tages udgangspunkt i seneste års budget. De samlede nettodrifts- og anlægsudgifter fra seneste budget fordeles på relevante aldersgrupper. Udgifter til daginstitutioner fordeles f.eks. på 0-6-årige, og folkeskoleudgifter fordeles på 7-16-årige. Udgifter til f.eks. kontanthjælp fordeles efter aldersfordelingen for kontanthjælpsmodtagere. Andre udgifter kan ikke oplagt tilknyttes en bestemt aldersgruppe, og de fordeles derfor efter alderssammensætningen for hele befolkningen, et eksempel er administrationsudgifter, som fordeles på alle aldersgrupper. Tabel 6.1.1 specificerer hvilke udgifter, der fordeles efter relevante aldersfordelinger.

Tabel 6.1.1. Udgifter og den relevante aldersfordeling

Udgifter	Aldersfordeling
Udgiftsområder der ikke kan fordeles på særlige aldersgrupper	Aldersfordeling for hele befolkningen
Folkeskoleudgifter	7-16 årige
Udgifter til ungdomsuddannelser	17-19 årige
Specialpædagogisk bistand for voksne	Aldersfordeling for 17-34 årige
Udgifter til aktivitetsbestemt medfinansiering på sundhedsområdet	Aldersfordelt aktivitetsbestemt medfinansiering af sundhedsvæsenet
Udgifter til daginstitutioner	Aldersfordeling for 0-16 årige i daginstitutioner
Udgifter til dagpleje	Aldersfordeling for 0-16 årige i dagpleje
Udgifter til vuggestuer og specialpædagogisk bistand til børn	0-6 årige
Udgifter til børnehave	Aldersfordeling for 0-16 årige i børnehave
Udgifter til integrerede institutioner	Aldersfordeling for 0-16 årige i integrerede institutioner
Udgifter til fritidshjem	Aldersfordeling for 0-16 årige i fritidshjem
Udgifter for klubber	Aldersfordeling for 0-16 årige i klubber og andre socialpædagogiske fritidstilbud
Udgifter til døgninstitutioner for børn	Aldersfordeling for 0-16 årige indskrevet i døgnplejeophold
Udgifter til ældreboliger	Aldersfordeling for beboere i ældreboliger og andre boliger forældre
Udgifter til pleje og omsorg for ældre	Beregnet aldersfordeling for udgifter til ældreomsorg
Udgifter til hjælpemidler	Aldersfordeling for modtagere af hjemmehjælp
Udgifter til plejehjem og beskyttede boliger	Aldersfordeling for beboere på plejehjem og beskyttede boliger
Udgifter til botilbud for handicappede	Aldersfordeling for beboere i botilbud for voksne handicappede
Udgifter til personlige tillæg	Aldersfordeling for over 65-årige
Udgifter til førtidspension	Aldersfordeling for førtidspensionister
Kontanthjælpsudgifter	Aldersfordeling for kontanthjælpsmodtagere
Kontanthjælp vedr. børn og sundhedspleje for børn	Aldersfordeling for 0-16 årige

En vægt for hver aldersgruppe beregnes ud fra de aldersfordelte udgifter i forhold til det samlede udgiftsbehov. Enhedsbeløbet fremkommer ved at dele de aldersfordelte udgifter i forhold til antal personer i de tilhørende aldersgrupper.

Et enkelt kriterium, "beregnet rejsetid" (tilgængelighed), henregnes til det demografiske udgiftsbehov, men falder lidt uden for de øvrige demografiske kriterier. Kriteriet repræsenterer det forhold, at det på grund af forskelle i geografiske forhold er nemmere at levere offentlig service i nogle egne end andre. Ifølge loven er dette kriterium tillagt en vægt på 2 pct. inden for det demografiske udgiftsbehov, mens vægtene for de demografiske kriterier kan variere fra år til år efter skift i udgiftsfordelingen.

For hver enkelt kommune opgøres det samlede udgiftsbehov fra demografien ved at gange det relevante antal i de enkelte aldersgrupper på enhedsbeløbene.

Matematisk opskrives det demografiske udgiftsbehov som:

$$DEMO_i = \sum_{j=1}^{n_1} e_{ij} \cdot EB_j$$

$$\text{Hvor } EB_j = \frac{V_j \cdot NDA}{\sum_{i=1}^m e_{ij}}$$

$$\text{Hvor } \sum_{j=1}^{n_1} V_j = 0,6875$$

EB_j = enhedsbeløb pr. indbygger for udgiftsbehovskriterium j , i kr.

e_{ij} = antal enheder i udgiftsbehovskriterium⁶ j i kommune i

n_1 = antal kriterier i det demografiske udgiftsbehov

m = antal kommuner

V_j = kriterium j 's vægt

NDA = de samlede kommunale drifts- og anlægsudgifter i hele landet

⁶ I den demografiske udgiftsbehovsopgørelse svarer et aldersinterval til et "udgiftsbehovskriterium".

6.1.2. Det socioøkonomiske udgiftsbehov

For det socioøkonomiske udgiftsbehov sker beregningen ved, at der først opstilles et socioøkonomisk indeks. Herved indikeres det, at disse kriterier ikke som for de demografiske kriterier skal repræsentere nogle enhedsudgifter på bestemte udgiftsområder, men derimod opfattes som en slags "paraply"-variable der belyser det udgiftspres, som kan henføres til kommunens samlede sociale og socioøkonomiske struktur og vilkår.

Opstillingen af indekset foregår på basis af en række kriterier, hvis vægte er fastlagt i lovgivningen. Fordelingen af vægtene er fundet på baggrund af bl.a. regressionsanalyser samt skønsmæssige vurderinger udarbejdet ved seneste lovforberedende arbejde, jf. kapitel 17. I den skønsmæssige vurdering indgik flere hensyn. Der er bl.a. taget hensyn til udgiftsområdets tyngde, kriteriets forklaringskraft i modellen, modellens forklaringsgrad samt et hensyn til at beregningen af det samlede udgiftsbehov ikke indebærer u hensigtsmæssige store udslag for nogen kommuner. De socioøkonomiske kriterier er endvidere udvalgt under hensyntagen til en række krav, jf. afsnit 6.2.

Det socioøkonomiske indeks opstilles ved at gange kommunens befolkningsandel inden for kriteriet med kriteriets vægt og dividere med kommunens befolkningsandel, og herved fås kriteriets bidrag til kommunens indeks. Hvis bidraget bliver højere end kriteriets vægt, er det et udtryk for, at kommunen har en forholdsvis høj belastning på dette område. Summen af bidragene giver det samlede socioøkonomiske indeks. Hvis indekset er højere end 100, har kommunen en forholdsvis høj belastning på det socioøkonomiske område i forhold til landsgennemsnittet.

Det socioøkonomiske udgiftsbehov pr. indbygger i kommunen beregnes ved at gange det socioøkonomiske indeks på den andel af udgifterne, som er henregnet til det socioøkonomiske område (i 2012 udgør det 31,25 pct. af de samlede nettodrifts- og anlægsudgifter i hele landet) pr. indbygger i landet.

Matematisk opskrives det socioøkonomiske indeks som således:

$$SIN_i = \frac{\sum_{j=1}^{n_2} \frac{e_{ij}}{\sum_{i=1}^m e_{ij}} \cdot V_j}{\frac{N_i}{N}} \cdot 100$$

$$\text{Hvor } \sum_{j=1}^{n_2} V_j = 1$$

e_{ij} = antal enheder i udgiftsbehovskriterium j i kommune i

n_2 = antal kriterier i det socioøkonomiske udgiftsbehov

m = antal kommuner

V_j = kriterium j 's vægt

N_i = antal indbyggere i kommune i

N = antal indbyggere i hele landet

Det socioøkonomiske udgiftsbehov på matematisk form:

$$SOCIO_i = \frac{SIN_i}{100} \cdot 0,3125 \cdot \frac{NDA}{N} \cdot N_i$$

NDA = de samlede kommunale nettodrifts- og anlægsudgifter i hele landet

6.1.3. Eksempel på beregning af udgiftsbehov for Fredericia kommune

Indledningsvist hentes de samlede nettodrifts- og anlægsudgifter fra seneste budget (i dette eksempel fra budget 2012). Ved lov skal 68,75 pct. af de samlede udgifter fordeles efter demografi og 31,25 pct. skal fordeles efter socioøkonomiske kriterier i 2012, jf. tabel 6.1.2.

Tabel 6.1.2. Opgørelse af udgifter til demografisk og socioøkonomisk udgiftsbehov, 2012

Nettodrifts- og anlægsudgifter, hele landet	NDA	319,0 mia. kr.
Heraf til demografisk udgiftsbehov	DEMO (=68,75 pct. af NDA)	219,3 mia. kr.
Heraf til socioøkonomiske udgiftsbehov	SOCIO (=31,25 pct. af NDA)	99,7 mia. kr.

De samlede udgifterne fordeles ud på de tilhørende aldersgrupper og vægtene beregnes, som beskrevet ovenfor. Ved at gange vægtene på det samlede udgiftsbehov fremkommer den beregnede udgift for hver aldersgruppe. For at beregne enhedsbeløbet divideres den beregnede udgift med antal enheder, jf. tabel 6.1.3.

Tabel 6.1.3. Beregning af enhedsbeløb for demografisk udgiftsbehov, 2012, Landsudligningen

Kriterium	Vægt, landsudligningen, pct.	Vægt til demografisk udgiftsbehov	Beregnet udgift, mio. kr.	Antal enheder, hele landet	Enhedsbeløb, kr. pr. indbygger
		V_j	$V_j \cdot NDA$	e_j	$\frac{V_j \cdot NDA}{e_j}$
0-6-årige	11,7	8,0	25.616	455.079	56.289
7-16-årige	26,3	18,1	57.592	677.538	85.002
17-19-årige	3,0	2,1	6.667	215.894	30.882
20-24-årige	3,0	2,0	6.514	344.579	18.903
25-34-årige	6,6	4,5	14.453	649.146	22.264
35-39-årige	3,7	2,6	8.202	382.705	21.433
40-64-årige	22,3	15,4	48.973	1.887.271	25.949
65-74-årige	7,4	5,1	16.185	570.302	28.380
75-84-årige	7,4	5,1	16.295	284.235	57.329
85+årige	6,6	4,5	14.431	112.542	128.226
Rejsetid	2,0	1,4	4.386	10.412.161	421
I alt	100	68,75	219.314		

Herefter kan det demografiske udgiftsbehov beregnes ved at gange enhedsbeløbet på antal enheder i den enkelte kommune. Det samlede demografiske udgiftsbehov i Fredericia Kommune er 2 mia. kr., jf. tabel 6.1.4.

Tabel 6.1.4. Det demografiske udgiftsbehov for Fredericia, 2012

Kriterium	Antal enheder	Enhedsbeløb pr. indbygger, kr.	Demografisk udgiftsbehov, 1.000 kr.
	$e_{Fredericia, j}$	$\frac{V_j \cdot NDA}{e_j}$	$e_{Fredericia, j} \cdot \frac{V_j \cdot NDA}{e_j}$
0-6-årige	4.068	56.289	228.983
7-16-årige	6.408	85.002	544.690
17-19-årige	2.050	30.882	63.307
20-24-årige	2.663	18.903	50.339
25-34-årige	5.311	22.264	118.246
35-39-årige	3.444	21.433	73.814
40-64-årige	17.180	25.949	445.803
65-74-årige	5.482	28.380	155.581
75-84-årige	2.694	57.329	154.445
85+årige	1.021	128.226	130.919
Rejsetid	65.744	421	27.696
Aldersbestemt Udgiftsbehov pr. indbyg., kr.			39.622
Aldersbestemt Udgiftsbehov, I alt 1.000 kr.			1.993.822

Til beregning af det socioøkonomiske udgiftsbehov opstilles et socioøkonomisk indeks for Fredericia. Ved udregning af det socioøkonomiske indeks skal bl.a. anvendes indbyggertal, jf. tabel 6.1.5.

Tabel 6.1.5. Indbyggere pr. 1.1.2012

Fredericia kommune:	$N_{Fredericia}$	50.321
Hele landet:	N	5.579.291
Kommunens andel:	$\frac{N_{Fredericia}}{N}$	0,0090192

Indekset beregnes ved antal enheder i de enkelte socioøkonomiske kriterier i forhold til antal enheder i hele landet i de tilsvarende socioøkonomiske kriterier ganget med den pågældende vægt og divideret med kommunestørrelsen, jf. tabel 6.1.6. På de områder, hvor Fredericia har en relativt hård belastning, bliver bidraget til indekset højere end svarende til kriteriets vægt. Samlet set er det socioøkonomiske indeks for Fredericia kommune på

110,5. Fredericia kommune har altså en socioøkonomisk sammensætning, som peger i retning af et relativt højt udgiftspræs.

Tabel 6.1.6. Beregning af det socioøkonomiske indeks, Fredericia kommune, 2012

Socioøkonomisk kriterium	Vægt pct. V_j	Fredericia, antal $e_{\text{Fredericia}, j}$	Landet, antal e_j	Bidrag til indeks $\frac{e_{\text{Fredericia}, j} \cdot V_j}{e_j} \cdot \frac{N_{\text{Fredericia}}}{N}$
Antal 20-59-årige uden beskæft. ud over 5 pct. af 20-59-årige i kommunen	18,0	3.357	356.510	18,8
Antal 25-49-årige uden erhvervs-uddannelse	17,5	4.488	430.386	20,2
Antal udlejede beboelseslejligheder	5,0	8.975	803.112	6,2
Antal psykiatriske patienter	5,0	1.578	152.301	5,7
Antal familier i visse boligtyper	15,0	8.651	746.269	19,3
Antal børn i familier med lav uddannelse	15,0	1.563	138.611	18,8
Antal enlige over 65 år	2,5	3.833	419.230	2,5
Antal personer med lav indkomst	10,0	991	130.896	8,4
Antal udviklingshæmmede	5,0	554	56.182	5,5
Antal indvandrere og efterkommere	2,5	3.084	373.742	2,3
Antal tabte leveår	2,5	151.562	14.932.469	2,8
Nedgang i befolkningstallet	2,0	0	24.640	0
I alt indeks	100			110,5

Efter beregning af det socioøkonomiske indeks beregnes det socioøkonomiske udgiftsbehov ud fra 31,25 pct. af de samlede nettodrifts- og anlægsudgifter pr. indbygger og det socioøkonomiske indeks, jf. tabel 6.1.7.

Tabel 6.1.7. Socioøkonomisk udgiftsbehov, Fredericia, 2012

Enhedsbeløb på det socioøkonomiske område	0,3125* NDA / N	17.868 kr.
Fredericia's socioøkonomiske indeks	SIN	110,5
Fredericia's socioøkonomiske udgiftsbehov pr. indbygger	SIN/100 * 0,3125 * NDA/N	19.742 kr.
Fredericia's samlede socioøkonomiske udgiftsbehov, 1.000 kr.	SIN/100 * 0,3125 * NDA/N * N _{Fredericia}	993.455 kr.

Det samlede udgiftsbehov i Fredericia kommune fremkommer ved at lægge det demografiske og socioøkonomiske udgiftsbehov sammen, jf. tabel 6.1.8.

Tabel 6.1.8. Udgiftsbehov, Fredericia kommune, 2012

Demografisk udgiftsbehov, 1.000 kr.	DEMO _{Fredericia}	1.993.822 kr.
Socioøkonomisk udgiftsbehov, 1.000 kr.	SOCIO _{Fredericia}	993.455 kr.
Samlet udgiftsbehov, 1.000 kr.	B _{Fredericia}	2.987.277 kr.

6.1.4. Sammenfatning

Det samlede udgiftsbehov for kommune i , som i afsnit 6.1.1-6.1.3 præsenteres som en sum af det demografiske udgiftsbehov og det socioøkonomiske udgiftsbehov, der præsenteres i et socioøkonomisk indeks, kan sammenfattes til følgende:

$$Udgiftsbehov_i = NDA \cdot \left(\sum_{j=1}^{n_1} \frac{e_{ij}}{\sum_{i=1}^m e_{ij}} \cdot V_j + 0,3125 \cdot \sum_{j=1}^{n_2} \frac{e_{ij}}{\sum_{i=1}^m e_{ij}} \cdot V_j \right)$$

hvor

$$\sum_{j=1}^{n_1} V_j = 0,6875 \quad \text{og} \quad \sum_{j=1}^{n_2} V_j = 1$$

e_{ij} = antal enheder i udgiftsbehovskriterium j i kommune i

n_1 = antal kriterier i det demografiske udgiftsbehov

n_2 = antal kriterier i det socioøkonomiske udgiftsbehov

m = antal kommuner

V_j = kriterium j 's vægt

NDA = de samlede kommunale drifts- og anlægsudgifter i hele landet

I kapitel 16 diskuteres forskellige måder at præsentere udligningssystemet, herunder opgørelsen af den enkelte kommunes udgiftsbehov.

6.1.5. Sammenhæng mellem demografisk og socioøkonomisk udgiftsbehov

Det samlede udgiftsbehov for kommunerne opgøres som summen af demografisk udgiftsbehov og socioøkonomisk udgiftsbehov. Det demografiske udgiftsbehov afspejler det udgiftspres, som kommunerne står over for i form af alderssammensætningen, mens det socioøkonomiske udgiftsbehov illustrerer kommunernes samlede sociale og socioøkonomiske struktur og vilkår.

Der tages imidlertid også højde for kommunernes sociale udfordringer i de demografiske kriterier, idet vægtene som anvendes til beregning af enhedsbeløb, der indgår i det demografiske udgiftsbehov, beregnes ud fra de samlede udgifter. Herunder indgår selvsagt også udgifter på socialområdet. Da f.eks. de fleste førtidspensionister befinder sig i aldersgruppen 40-64-årige, henregnes udgifter til førtidspensionister især til denne gruppe, hvilket indebærer, at denne aldersgruppe tillægges en højere vægt i det demografiske udgiftsbehov, jf. tabel 6.1.1. Tilsvarende gør sig også gældende for andre udgifter på socialområdet som f.eks. udgifter til døgninstitutioner.

Større vægte for aldersgrupper, som er forbundet med høje sociale udgifter, øger det tilhørende enhedsbeløb til aldersgruppen. Kommunerne med mange personer i disse aldersgrupper vil dermed få beregnet et højere demografisk udgiftsbehov end indikeret ved bare alderssammensætningen i kommunen. Det demografiske udgiftsbehov afspejler således også den del af udgiftsbehovet på socialområdet, som kan henføres til et aldersbetinget udgiftspres.

Eksempelvis vil en kommune med relativt mange førtidspensionister forventeligt have relativt mange indbyggere i det typiske aldersinterval for hvilket udgifter til førtidspension er

indregnet i enhedsbeløbet. Desuden vil førtidspensionisterne tælle med i kriteriet "antal personer uden beskæftigelse" og dermed give anledning til et højere beregnet socioøkonomisk udgiftsbehov. Hvis førtidspensionisterne desuden har karakteristika, som falder inden for nogle af de andre socioøkonomiske kriterier, såsom f.eks. lav indkomst, ingen erhvervsuddannelse eller bor i udlejede beboelseslejligheder, vil det også komme til udtryk i højere socioøkonomiske udgiftsbehov.

Ligeledes afspejles f.eks. udgifter til udsatte børn både i det demografiske og det socioøkonomiske udgiftsbehov. På det demografiske område fordeles udgifter til døgninstitutioner på de demografiske vægte efter aldersfordelingen for 0-16-årige i døgnplejeophold, mens det socioøkonomiske udgiftsbehov bl.a. tager højde for udgiften via kriteriet "antal børn i familier med lav uddannelse". På ældreområdet tilgodeses udgifterne dels via aldersfordelingen i det demografiske udgiftsbehov samt i kriteriet "enlige over 65-år" i det socioøkonomiske udgiftsbehov. Et fjerde eksempel er sundhedsområdet, hvor udgiftspreset også fordeles efter en relevant aldersfordeling og dermed får betydning for de demografiske vægte og det demografiske udgiftsbehov. Samtidig indgår kriteriet "tabte leveår" i beregning af det socioøkonomiske udgiftsbehov, hvilket også afspejler udgiftspreset på sundhedsområdet.

Det socioøkonomiske udgiftsbehov afspejler ikke kun udgiftspres vedrørende kommunale udgifter, der er knyttet til større sociale opgaver, men også udgiftspres på det såkaldte normalområde der følger af kommunens sociale profil. Eksempelvis er der et højere udgiftspres på skoleområdet i kommuner præget af mange sociale problemer, hvilket afspejles i det socioøkonomiske udgiftsbehov.

6.2. Krav til objektive socioøkonomiske kriterier

De socioøkonomiske kriterier udvælges under hensyntagen til en række krav. Det første krav er et krav om *årsagssammenhæng*. Der skal foreligge en "god teori" for sammenhængen mellem det betragtede kriterium og udgifterne. Hvis der ses bort fra dette, risikerer man at få opstillet nogle forkerte kriterier, som måske nok i en statistisk sammenhæng udviser en god forklaringsgrad, men hvor ændringer i de egentlige, strukturelle faktorer bevirker, at sammenhængen pludselig forsvinder. Da det imidlertid ofte er vanskeligt at afdække de "egentlige årsager" til udgifterne på konkrete områder, må kravet om årsagssammenhæng derfor forstås i en ret bred forstand.

Der er også et krav om *upåvirkelighed*. Udligningen skal så vidt muligt ikke rykke på de faktiske priser, som kommunen står over for, og det må ikke påvirke kommunens opgaveløsning. Det skaber desuden troværdighed, at den lokale myndighed ikke har mulighed for at øve indflydelse på kriteriet ved at ændre sin politik eller ved at ændre opgørelsesmeto-

den. Kriteriet må ikke være påvirkeligt på kort sigt, mens det formodes at en mere langsigtet effekt næppe i praksis ville kunne motivere tilskudstænkning hos en kommune.

Endelig er der et krav om *gennemsigthed*. Dette krav skal bl.a. tilgodese omverdenens mulighed for at gennemskue og efterregne systemet. Kravet indebærer, at data bag kriteriet så vidt muligt skal være opgjort af et officielt statistikproducerende organ.

Øvrige krav omfatter bl.a. positiv proportionalitet. Kriteriet skal have en proportional sammenhæng med udgiftsbehovet, dvs. et statistisk orienteret krav om, at kriteriet normalt skal kunne anvendes med lige stor forklaringskraft for store såvel som små enheder. Derudover er der også et krav om almen forståelse og accept. Hvis et kriterium har et stigmatiserende skær over sig for den lokale enhed, som modtager udligning på det, eller forekommer at være for afhængigt af f.eks. kulturelle og kønspolitiske forhold, vil kriteriet ikke være velegnet.

6.3. Betalingsstrømme i udligningssystemet

Hovedelementerne i udligningssystemet er de tre nettoudligningsordninger vedrørende landsudligning, hovedstadsudligning og udligning vedrørende kommuner med højt strukturelt underskud, der sammen med det kommunale statstilskud fordeler i alt 77,7 mia. kr. til kommunerne i 2012.

Landsudligningen udgør 53,8 mia. kr., og udligningen vedr. højt strukturelt underskud udgør 4,6 mia. kr. Finansieringsvirkningen af disse ordninger modregnes i det samlede bloktilskud således, at det resterende statstilskud udgør 19,3 mia. kr.

I et netto-udligningssystem foretages der en samlet udligning af udgiftsbehov og beskatningsgrundlag ud fra kommunens strukturelle underskud. Udligningen baseres således på kommunens samlede situation med hensyn til både udgifts- og indtægtssiden.

Med henblik på at beskrive betalingsstrømmene i udligningssystemet er der i det følgende foretaget en beregningsteknisk opsplitning af de tre udligningsordninger i en udgiftsbehovsdel og en beskatningsgrundlagsdel. I beregningen ses der bort fra overudligningsordningerne, der er mellemkommunalt finansieret. Betalingsstrømmene opgøres uden de generelle finansieringselementer, således at alle tre udligningsordninger summer til nul.

Opsplitningen er baseret på, at en kommunes strukturelle underskud pr. indbygger kan opgøres som summen af de to forskelsbeløb vedr. kommunens udgiftsbehov pr. indbygger i forhold til det gennemsnitlige udgiftsbehov og forskellen mellem kommunens beskatningsgrundlag pr. indbygger og det gennemsnitlige beskatningsgrundlag.

I hovedstadsudligningen opgøres den gennemsnitlige skatteindtægt pr. indbygger med det samme kronebeløb som det gennemsnitlige udgiftsbehov pr. indbygger. Hovedstadsudligningen kan hermed umiddelbart opdeles i en udgiftsbehov- og beskatningsgrundlagsdel.

I landsudligningen er det gennemsnitlige strukturelle underskud pr. indbygger på 16.628 kr. pr. indbygger i 2012. Opsplitningen af landsudligningen indeholder således herudover et generelt finansieringselement til samtlige kommuner, som ikke indgår i opgørelsen.

Udligningen vedr. kommuner med højt strukturelt underskud, kan ikke entydigt opdeles i en udgiftsbehovs- og beskatningsgrundlagsdel, idet ordningen udover et generelt finansieringsbidrag, der betales af alle kommuner, også indeholder et finansieringselement svarende til forskellen på 3,5 pct. vedr. ordningens grænsebeløb på 96,5 pct. af det gennemsnitlige strukturelle underskud. Beregningsteknisk er det antaget, at finansieringsbidraget på de 3,5 pct. deles med 50 pct. vedr. udgiftsbehov og 50 pct. vedr. beskatningsgrundlag. Der henvises i øvrigt til den tekniske opgørelse i appendiks til dette afsnit.

Der må således i det følgende tages forbehold for, at der ikke kan foretages en fuldstændig retvisende opsplitning af elementerne i systemet.

De opsplittede udligningsbeløb summer til nul, men for at vise volumen i ordningerne, er der i tabel 6.3.1 vist summen af de positive udligningsbeløb i de enkelte ordninger opdelt i en udgiftsbehov- og beskatningsgrundlagsdel.

Tabel 6.3.1. Bruttobeløb i udligningen, 2012, mio. kr. (sum af positive udligningsbeløb)

	Udligning vedr. udgiftsbehov	Udligning vedr. beskatnings- grundlag	I alt
	(1)	(2)	(3)
a. Landsudligning	3.601,4	6.644,5	7.999,1
b. Hovedstadsudligning	735,4	1.745,4	2.175,2
c. Tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud	1.122,0	1.574,3	2.328,0
d. Udligning i alt	5.004,1	8.475,9	11.076,7

Anm. 1: Udligningsbeløbene er beregningsteknisk opdelt ekskl. generelle finansieringsbidrag, således at alle udligningsordninger summer til nul.

Anm. 2: Summen i punkt d. og kol. (3) er opgjort som summen af de positive summerede beløb.

Det fremgår af tabel 6.3.1, at den samlede omfordeling mellem kommunerne er ca. 11,1 mia. kr. i 2012. Fordelingen på de enkelte kommuner er vist i figur 6.3.1, idet udligningsbeløbene er normeret med kommunens folketal.

I 2012 er der 63 kommuner, som modtager den positive udligning på i alt 11,1 mia. kr., mens de resterende 35 kommuner bidrager med det tilsvarende beløb.

Der er 37 kommuner, der modtager tilskud fra begge ordninger, dvs. at de modtager tilskud fra både udgiftsbehovsudligningen og beskatningsgrundlagsudligningen. 21 kommuner bidrager til begge ordninger, mens 40 kommuner bidrager til den ene ordning og modtager fra den anden.

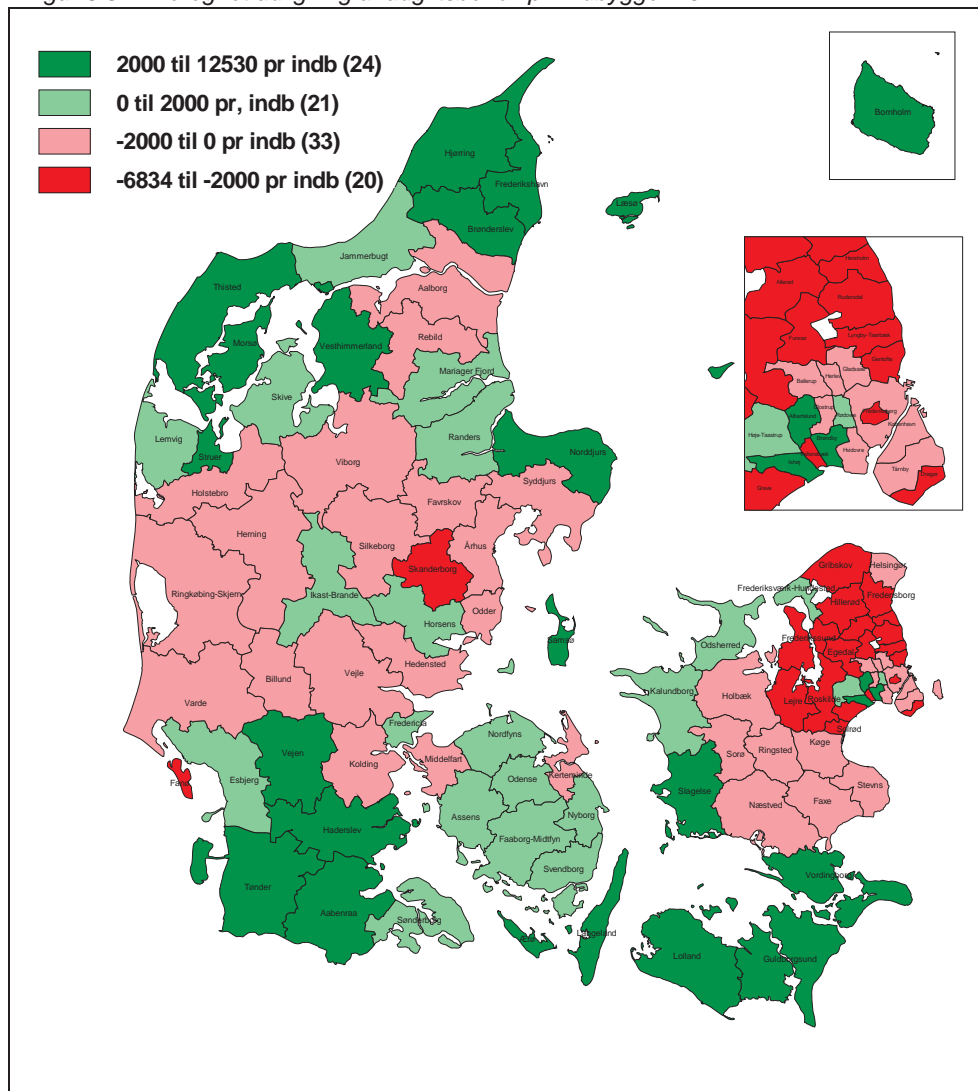
På kommuneniveau varierer den samlede udligning (jf. figur 6.3.1) i kroner pr. indbygger fra -27.936 kr. i Gentofte Kommune til 15.517 kr. i Lolland kommune.

Af tabel 6.3.1 fremgår det, at landsudligningen flytter ca. 8 mia. kr., hovedstadsudligningen flytter 2,2 mia. kr. og udligning vedr. højt strukturelt underskud flytter 2,3 mia. kr. Den samlede udligningsvirkning er mindre end summen af disse tre beløb, da en række kommuner betaler til en ordning, mens de modtager fra en anden ordning.

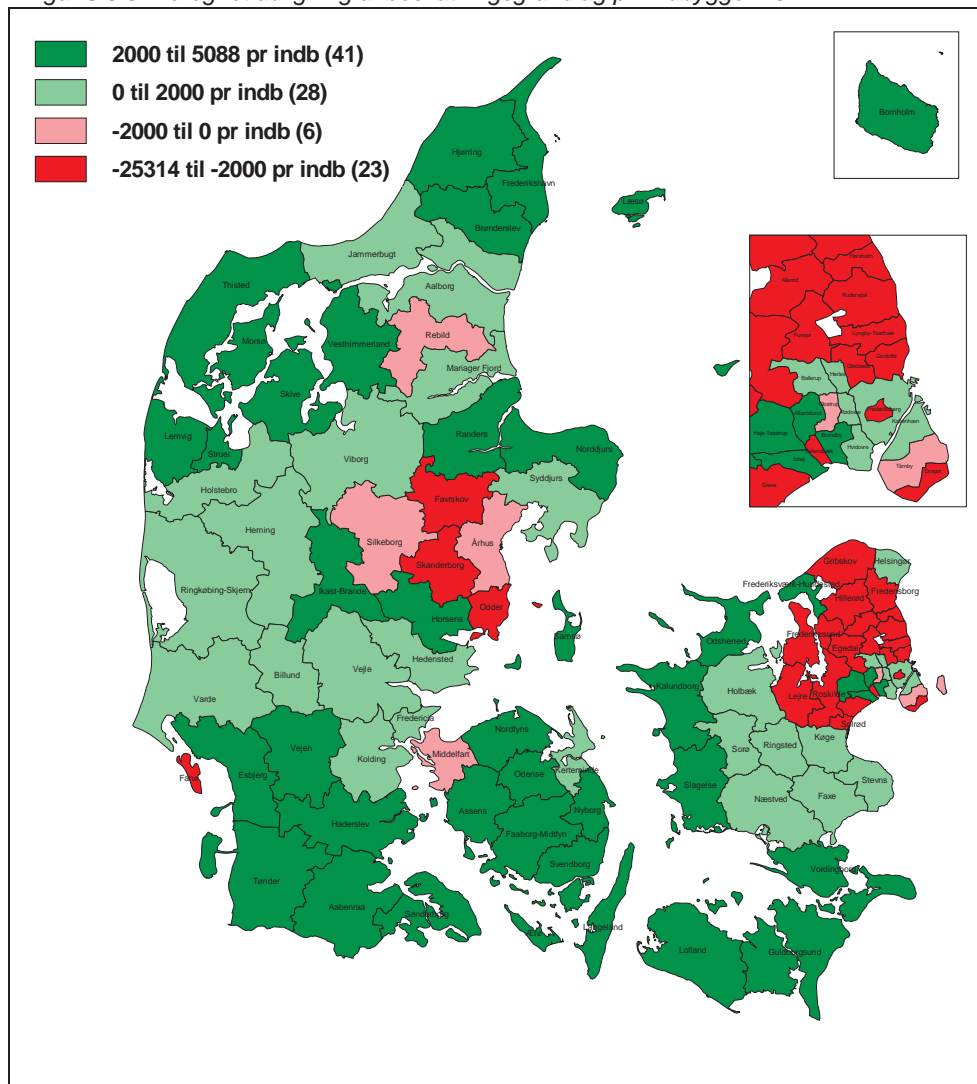
Det fremgår desuden, at den samlede volumen af udligning vedr. udgiftsbehov udgør ca. 5 mia. kr., mens beskatningsgrundlagsdelen udgør 8,5 mia. kr. Skattedelen er større end udgiftsbehovsdelen på grund af en større spredning i kommunernes skattegrundlag pr. indbygger end i kommunerne udgiftsbehov pr. indbygger.

I figurerne nedenfor er vist opdelingen af de samlede udligningsbeløb på henholdsvis udligning af udgiftsbehov og udligning af beskatningsgrundlag, dvs. landsudligningen, hovedstadsudligningen og tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud, jf. tabel 6.3.1, pkt. d.

Figur 6.3.2. Beregnet udledning af udgiftsbehov pr. indbygger 2012



Figur 6.3.3. Beregnet udligning af beskatningsgrundlag pr. indbygger 2012



Appendiks til afsnit 6.3 – Beregningsteknisk omskrivning af nettoudligningen til separat udligning af udgiftsbehov og beskatningsgrundlag

I et nettoudligningssystem foretages der en samlet udligning af udgiftsbehov og beskatningsgrundlagsudligningen ud fra kommunens strukturelle underskud. I dette appendiks er foretaget en beregningsteknisk opsplitning i en i en udligning af henholdsvis udgiftsbehov og beskatningsgrundlag.

1. Beregningsteknisk opdeling af det strukturelle underskud

I et nettoudligningssystem foretages der en samlet udligning af udgiftsbehov og beskatningsgrundlagsudligningen ud fra kommunens strukturelle underskud. I dette afsnit er vist, at nettoudligningssystemet kan opsplittes i et udligningssystem med separat udligning af udgiftsbehov og beskatningsgrundlag, uden at de samlede fordelingsvirkninger ændres. Hvis dette system skal gennemføres, vil der også skulle tages stilling til udformningen af overudligningsbestemmelsen, som formentlig alene vil skulle omfatte udligningen af beskatningsgrundlag.

En kommunes strukturelle underskud pr. indbygger kan opgøres som summen af de to forskelsbeløb vedr. kommunens udgiftsbehov pr. indbygger i forhold til det gennemsnitlige udgiftsbehov og forskellen mellem kommunens beskatningsgrundlag pr. indbygger og det gennemsnitlige beskatningsgrundlag, tillagt et generelt beløb svarende til det gennemsnitlige strukturelle underskud pr. indbygger.

Det strukturelle underskud pr. indbygger for kommune i kan skrives som:

$$(1) \quad \text{Strukt}_i = (\text{Ubehov}_i / N_i) - (T \times \text{Bg}_i / N_i)$$

Hvor:

Ubehov_i er kommunes udgiftsbehov i 1.000 kr.

Bg_i er kommunes beskatningsgrundlag i 1.000 kr.

T er skattetryksfaktoren

N_i er kommunens folketal.

Idet udtrykket:

$$-(\sum \text{Ubehov} / \sum N) + (\sum \text{Ubehov} / \sum N) - (T \times \sum \text{Bg} / \sum N) + (T \times \sum \text{Bg} / \sum N)$$

som er lig med nul, indsættes mellem de to led i (1), kan (1) omskrives til:

$$(2) \quad \text{Strukt}_i =$$

$$(2.1) \quad (\text{Ubehov}_i / N_i) - (\sum \text{Ubehov} / \sum N)$$

$$(2.2) \quad + (\sum \text{Ubehov} / \sum N) - (T \times \sum \text{Bg} / \sum N)$$

$$(2.3) \quad + (T \times \sum \text{Bg} / \sum N) - (T \times \text{Bg}_i / N_i)$$

Det ses her at:

(2.1) Er udligningskomponenten vedr. udgiftsbehov. (dvs. kommune i's forskel i forhold til gennemsnittet)

(2.2) Er det gennemsnitlige strukturelle underskud pr. indbygger

(2.3) Er udligningskomponenten vedr. beskatningsgrundlag. (dvs. kommune i's forskel i forhold til gennemsnittet)

Ovenstående beregningstekniske opdeling af det strukturelle underskud i en udgiftsbehovs- og beskatningsgrundlagsdel samt et generelt finansieringselement er udgangspunktet for opdelingen af de enkelte (netto)-udligningsordninger i det efterfølgende.

2. Landsudligningen:

Den nuværende nettoudligning vedr. hele landet beregnes som:

$$(3) \quad L_i = (U_{behov_i} - (T \times B_{g_i})) \times 0,58$$

Hvor:

L_i er kommunes udligningsbeløb vedr. landsudligning i 1.000 kr.

U_{behov_i} er kommunes udgiftsbehov i 1.000 kr. (landsudligning)

B_{g_i} er kommunes beskatningsgrundlag i 1.000 kr.

T er skattetryksfaktoren (landsudligning)

0,58 er udligningsniveauet (landsudligning)

N_i er kommunens folketal.

Udtrykket i (3) kan formuleres pr. indbygger:

$$(4) \quad L_i = ((U_{behov_i} / N_i) - (T \times B_{g_i} / N_i)) \times 0,58 \times N_i$$

$$(eller\ jf.\ (1)) \quad L_i = Strukt_i \times 0,58 \times N_i$$

Idet udtrykket for $Strukt_i$ erstattes med det opsplittede udtryk jf. (2.1), (2.2) og (2.3), fås:

$$(5) \quad L_i =$$

$$(5.1) \quad [(U_{behov_i} / N_i) - (\sum U_{behov} / \sum N)] \times 0,58 \times N_i$$

$$(5.2) \quad + [(\sum U_{behov} / \sum N) - (T \times \sum B_g / \sum N)] \times 0,58 \times N_i$$

$$(5.3) \quad + [(T \times \sum B_g / \sum N) - (T \times B_{g_i} / N_i)] \times 0,58 \times N_i$$

Landsudligningen er hermed opdelt i:

(5.1) Den almindelige mellemkommunale udgiftsbehovsudligning.

(5.2) Et generelt finansieringselement, som udgør 58 pct. af det gennemsnitlige strukturelle underskud pr. indbygger for alle kommuner. Finansieringselementet kan således sidestilles med det generelle bloktilskud og har som sådan ikke nogen udligningsvirkning.

(5.3) Den almindelige mellemkommunale beskatningsgrundlagsudligning.

Eksempler på opdeling af landsudligningen for udvalgte kommuner

I det følgende gives fire eksempler på opdelingen af det strukturelle underskud. Det samlede strukturelle underskud jf. (1) opdeles her i:

et udgiftsbehoelement	jf. (5.1)
et finansieringselement	jf. (5.2)
et skatteudligningselement	jf. (5.3)

Lolland Kommune

Strukturelt underskud

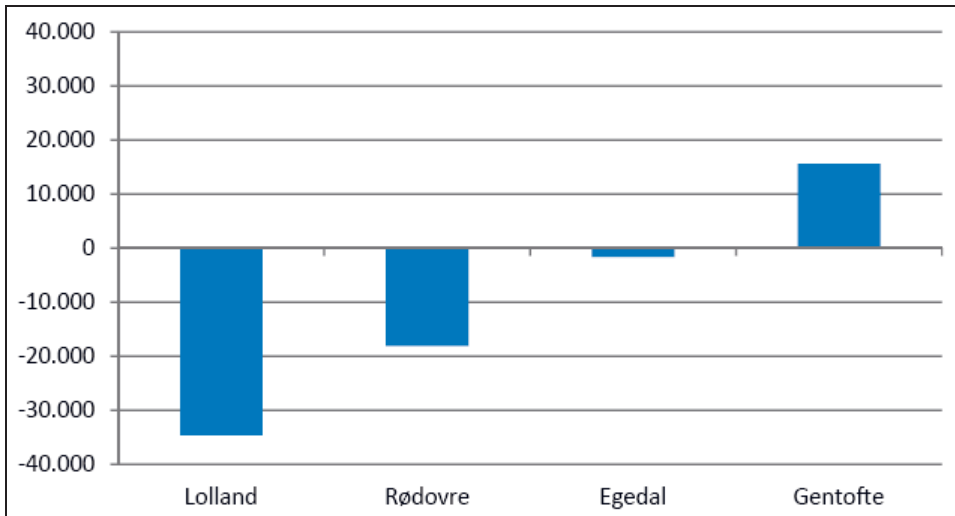
Kommunen har det største strukturelle underskud pr. indbygger i 2012.

Kommunens strukturelle underskud beregnes som forskellen mellem kommunens udgiftsbehov pr. indbygger 71.160 og kommunens beregnede skatteindtægt pr. indbygger 36.572.

(5.5) Strukturelt underskud: $36.572 - 71.160 = -34.588$

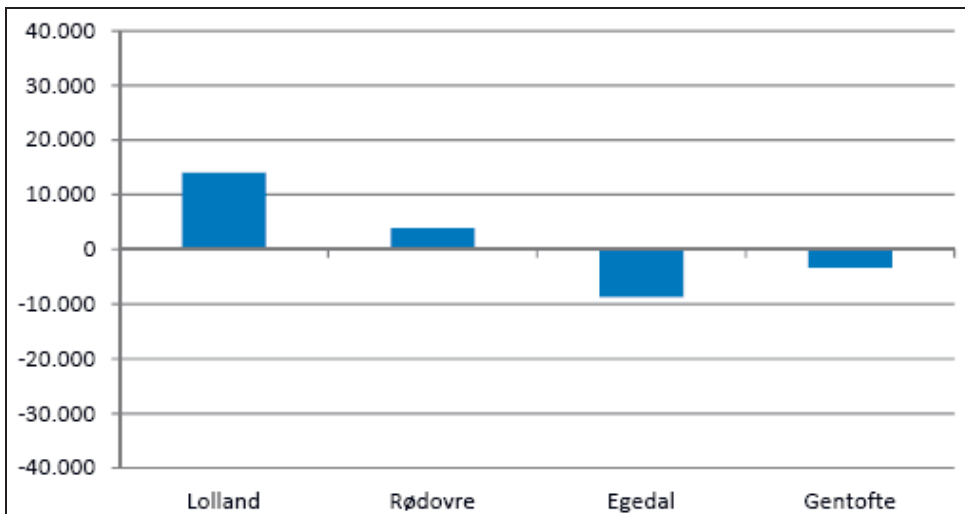
I figur 6.4.1, er det strukturelle underskud pr. indbygger vist.

Figur 6.4.1. Strukturelt underskud i kr. pr. indbygger, 2012



Udgiftsbehov-element

Figur 6.4.2. Opdeling af landsudligning i kr. pr. indbygger, element vedr. udgiftsbehov i forhold til landsgennemsnittet



Figur 6.4.2 viser forskellen udgiftsbehov i forhold til landsgennemsnittet. Udgiftsbehovet i Lolland Kommune er på 71.160 og det gennemsnitlige udgiftsbehov i hele landet på 57.176.

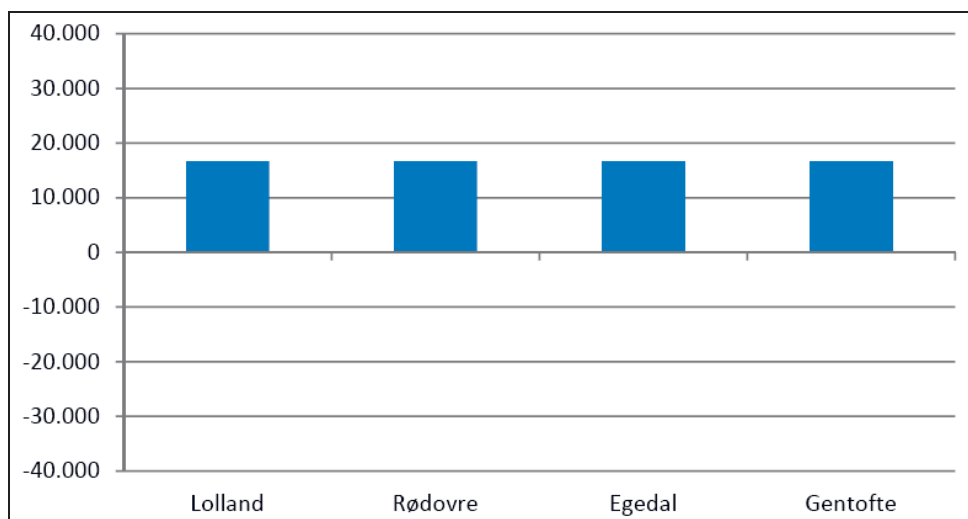
(5.6) Forskelsbeløb, udgiftsbehov: $71.160 - 57.176 = 13.984$

De 13.984 svarer til første del af formelen i (5.1) $[(U_{behov_i} / N_i) - (\sum U_{behov} / \sum N)]$. Dvs. den almindelige mellemkommunale udgiftsbehovsudligning. For at beregne udligningsbeløbet ganges med antal indbyggere og udligningsniveauet.

Kommuner, der ligesom Lolland Kommune har udgifter over gennemsnittet, modtager fra udligningen, beløbet på de 13.984 bidrager således til at øge det samlede netto-udligningsbeløb, for Lolland Kommune.

Generelt finansieringselement

Figur 6.4.3. Opdeling af landsudligning i kr. pr. indbygger, det generelle finansieringselement



Det gennemsnitlige strukturelle underskud pr. indbygger jf. (5.2) er vist i figur 6.4.3. Beløbet er 16.628 for alle kommuner, og fremkommer som forskellen mellem det gennemsnitlige udgiftsbehov (57.176) og den gennemsnitlige skatteindtægt pr. indbygger (40.548).

For at beregne udligningsbeløbet ganges med antal indbyggere og udligningsniveauet.

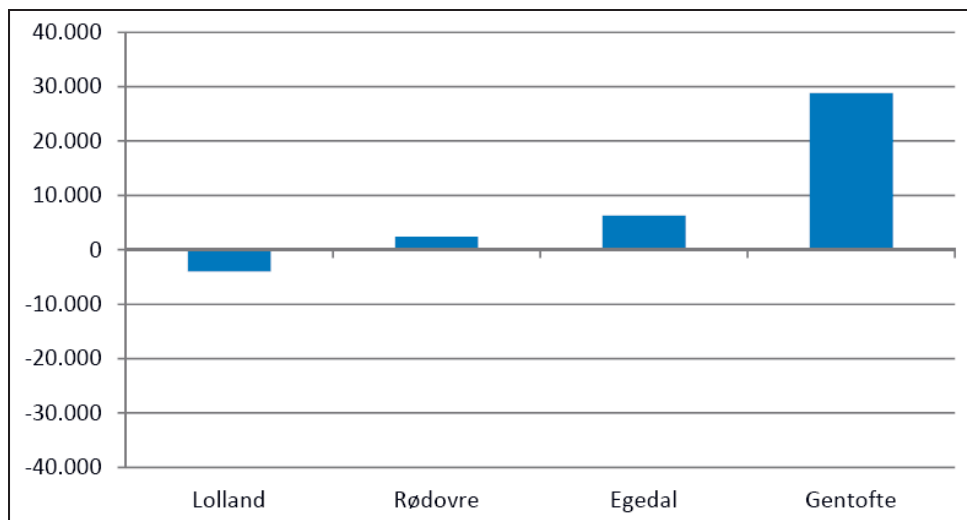
(5.7) Gennemsnitlige strukturelle underskud; $57.176 - 40.548 = 16.628$

De 16.628 svarer til første del af formelen i (5.2) $+\left[\left(\frac{\sum \text{Ubehov}}{\sum N} \right) - \left(T \times \frac{\sum B_g}{\sum N} \right) \right]$. Det generelle finansieringselement fremkommer ved at gange med antal indbyggere og udligningsniveauet.

Samtlige kommuner har ligesom Lolland Kommune et positivt udligningsbidrag fra det generelle udligningselement. Finansieringselementet kan betragtes som et statstilskud der medvirker til at skabe balance mellem de gennemsnitlige udgifter der er højere end de gennemsnitlige skatteindtægter.

Skatte-element

Figur 6.4.4. Opdeling af landsudligning i kr. pr. indbygger, element vedr. skatteindtægt i forhold til landsgennemsnittet



Figur 6.4.4 viser forskellen i den beregnede skatteindtægt pr. indbygger i forhold til landsgennemsnittet. For Lolland Kommune er skatteindtægten på 36.572 og den gennemsnitlige skatteindtægt i hele landet på 40.548.

(5.8) Forskelsbeløb, skatteindtægt: $40.548 - 36.572 = 3.976$

Kommuner med skatteindtægter under gennemsnittet modtager fra udligningen. Det er grunden til at fortegnet i (5.8) er positivt, selvom forskelsbeløbet i Figur 6.4.4 er negativt for Lolland Kommune.

De 3.976 svarer til første del af formelen i (5.3) $[(T \times \sum Bg / \sum N) - (T \times Bg_i / N_i)]$, dvs. den almindelige mellemkommunale beskatningsgrundlagsudligning. For at beregne udligningsbeløbet, ganges med antal indbyggere og udligningsniveauet.

Kommuner, der ligesom Lolland Kommune har skatteindtægter under gennemsnittet, modtager fra udligningen beløbet på de 3.976 bidrager således til at øge det samlede netto-udligningsbeløb, for Lolland Kommune.

Generelt er en kommunes strukturelle underskud:

- Summen af det generelle finansieringselement jf. figur 6.4.3.
- Tillagt positive merudgifter eller fratrukket mindreudgifter jf. figur 16.4.2
- Tillagt positive mindreindtægter vedr. skat eller fratrukket merindtægter vedr. skat jf. Figur 6.4.4

For Lolland Kommune kan det strukturelle underskud jf. Figur 6.4.1 således sammensættes som summen af beløbene i figur 6.4.2, 6.4.3 og 6.4.4.

Element vedr. udgiftsbehov jf. (5.6)	13.984
Generelt finansieringselement jf. (5.7)	16.628
Element vedr. skatteindtægt jf. (5.8)	3.976
I alt	34.588

Det giver det samme strukturelle underskud pr. indbygger, som er anført i (5.5).

Rødovre Kommune

Rødovre Kommune har en skatteindtægt som er over gennemsnittet, beløbet i figur 6.4.4 fragår således ved opgørelse af det samlede strukturelle underskud jf. summen af beløbene i figur 6.4.2, 6.4.3 og 6.4.4.

Rødovre Kommune:

Strukturelt underskud: $61.039 - 42.933 = 18.106$

Element vedr. udgiftsbehov jf. (5.6)	3.863
Generelt finansieringselement jf. (5.7)	16.628
Element vedr. skatteindtægt jf. (5.8)	-2.385
I alt	18.106

Egedal Kommune

For Egedal Kommune er skatteindtægten over gennemsnittet, og udgiftsbehovet under gennemsnittet. Begge udligningselementer fragår således ved opgørelse af det samlede strukturelle underskud jf. summen af beløbene i figur 6.4.2, 6.4.3 og 6.4.4. Kommunen har dog stadig et underskud, fordi det generelle finansieringselement er større.

Egedal Kommune:

Strukturelt underskud: $48.503 - 46.840 = 1.663$

Element vedr. udgiftsbehov jf. (5.6)	-8.673
Generelt finansieringselement jf. (5.7)	16.628
Element vedr. skatteindtægt jf. (5.8)	-6.292
I alt	1.663

Gentofte Kommune

Gentofte Kommune har på samme måde en skatteindtægt over gennemsnittet, og et udgiftsbehov under gennemsnittet. Begge udligningselementer fragår således igen ved opgørelse af det samlede strukturelle underskud jf. summen af beløbene i figur 6.4.2, 6.4.3 og 6.4.4. Gentofte har dog i modsætning til Egedal Kommune, et strukturelt overskud, fordi det generelle finansieringselement er mindre end summen af skatte- og udgiftsbehovselementerne.

Gentofte Kommunes strukturelle overskud betyder, at kommunen betaler til landsudligningen i 2012.

Gentofte Kommune:

Strukturelt underskud: $53,793 - 69.356 = -15.563$ (=overskud på +15.563)

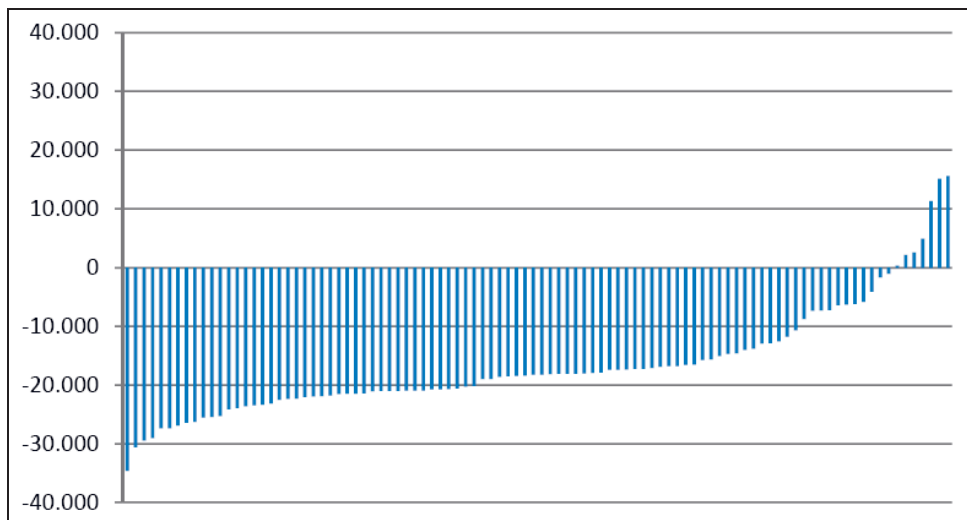
Element vedr. udgiftsbehov jf. (5.6)	-3.383
Generelt finansieringselement jf. (5.7)	16.628
Element vedr. skatteindtægt jf. (5.8)	-28.808
I alt	-15.563

Samtlige kommuner

Figur 6.4.5, 6.4.6, 6.4.7 og 6.4.8 viser tilsvarende figurer for alle kommuner. Kommunerne er sorteret efter deres strukturelle under/over-skud.

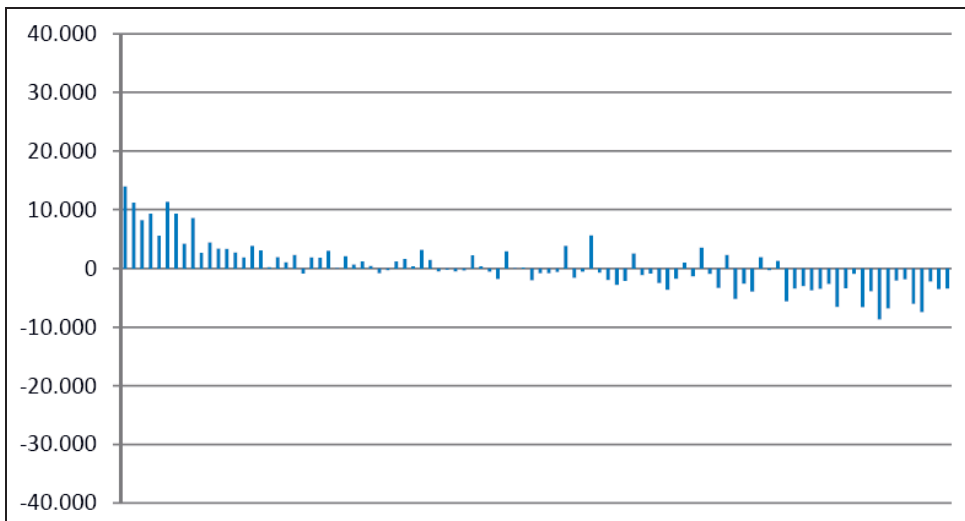
Figur 6.4.5. Strukturelt underskud i kr. pr. indbygger, 2012.

Samtlige kommuner, sorteret efter strukturelt underskud



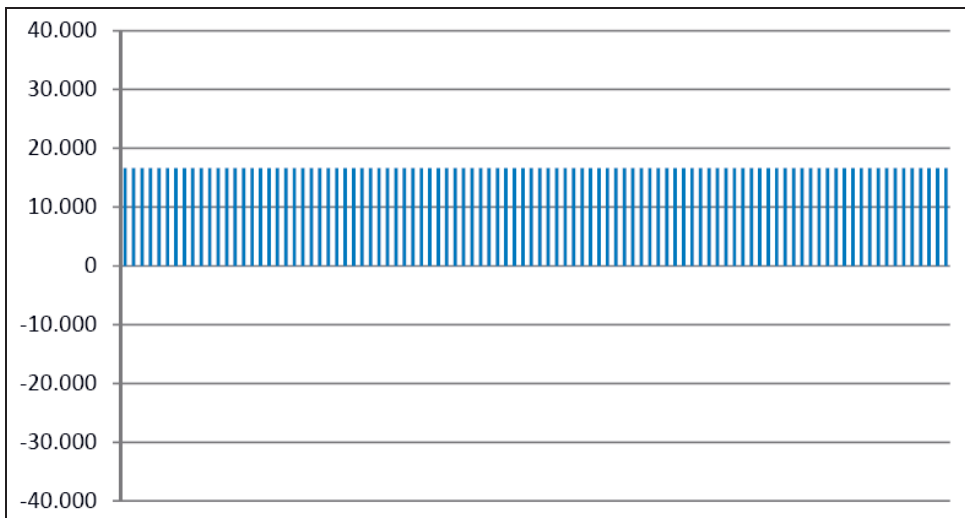
Det ses at det er en lille andel af kommunerne, der ligesom Gentofte Kommune har et strukturelt overskud i 2012.

Figur 6.4.6. Opdeling af landsudligning i kr. pr. indbygger, element vedr. udgiftsbehov.
Samtlige kommuner, sorteret efter strukturelt underskud

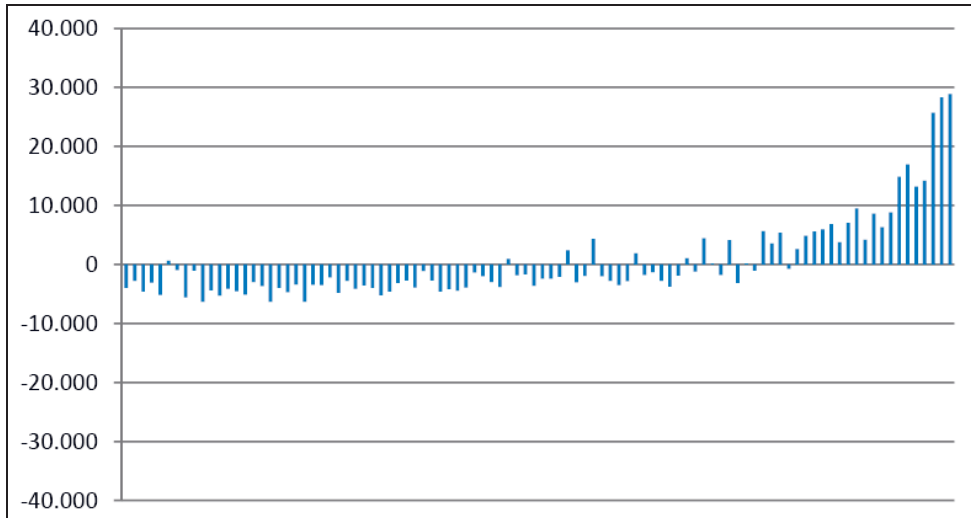


Figur 6.4.7. Opdeling af landsudligning i kr. pr. indbygger, det generelle finansieringselement.
Samtlige kommuner, sorteret efter strukturelt underskud

Samtlige kommuner, sorteret efter strukturelt underskud



Figur 6.4.8. Opdeling af landsudligning i kr. pr. indbygger, element vedr. skatteindtægt. Samtlige kommuner, sorteret efter strukturelt underskud



Figur 6.4.5, 6.4.6, 6.4.7 og 6.4.8 viser, at de kommuner, der har det største strukturelle underskud generelt har udgifter over gennemsnittet og skatteindtægter under gennemsnittet.

Kommunerne med de laveste strukturelle underskud har modsat en tendens til udgifter under gennemsnittet og indtægter over gennemsnittet.

En mindre gruppe kommuner har et strukturelt overskud. Disse kommuner har generelt lavere udgifter end gennemsnittet, men det er helt overvejende de høje skatteindtægter, der er årsag til det strukturelle overskud.

3. Hovedstadsudligningen

Den nuværende nettoudligning vedr. kommunerne i hovedstadsområdet beregnes som:

$$(6) \quad H_i = (Ubehov_i - (TH \times Bg_i)) \times 0,27$$

Hvor:

H_i er kommunes udligningsbeløb vedr. hovedstadsudligningen i 1.000 kr.

$Ubehov_i$ er kommunes udgiftsbehov i 1.000 kr. (vedr. hovedstadsudl.)

Bg_i er kommunes beskatningsgrundlag i 1.000 kr.

TH er skattetryksfaktoren (hovedstadsudligning)
 0,27 er udligningsniveauet (hovedstadsudligning)
 N_i er kommunens folketal.

Udtrykket i (6) kan formuleres pr. indbygger:

$$(6) \quad H_i = ((U_{behov_i} / N_i) - (TH \times Bg_i / N_i)) \times 0,27 \times N_i$$

$$(eller\ jf.\ (1)) \quad H_i = Strukt_i \times 0,27 \times N_i$$

Idet udtrykket for $Strukt_i$ erstattes med det opsplittede udtryk jf. (2.1), (2.2) og (2.3), fås:

$$(7) \quad H_i =$$

$$(7.1) \quad [(U_{behov_i} / N_i) - (\sum U_{behov} / \sum N)] \times 0,27 \times N_i$$

$$(7.2) \quad + [(\sum U_{behov} / \sum N) - (TH \times \sum Bg / \sum N)] \times 0,27 \times N_i$$

$$(7.3) \quad + [(TH \times \sum Bg / \sum N) - (TH \times Bg_i / N_i)] \times 0,27 \times N_i$$

(NB: de summerede udtryk dækker her over summen af hovedstadskommunerne)

Idet skattetryksfaktoren i hovedstadsudligningen opgøres som:

$$(8) \quad TH = (\sum U_{behov} / \sum Bg)$$

(NB: de summerede udtryk dækker her over summen af hovedstadskommunerne)

Fås ved indsættelse af udtrykket for TH jf. (8) i (7.2):

$$(7.2^*) \quad [(\sum U_{behov} / \sum N) - (\sum U_{behov} / \sum N)] \times 0,27 \times N_i$$

(NB: de summerede udtryk dækker her over summen af hovedstadskommunerne)

Det ses at udtrykket i (7.2*) er lig nul. Der er således ikke noget generelt finansieringselement i hovedstadsudligningen.

Hovedstadsudligningen er hermed opdelt i:

(7.1) som er den almindelige mellemkommunale udgiftsbehovudligning.

(7.3) som er den almindelige mellemkommunale beskatningsgrundlagsudligning.

4. Udligning til kommuner med højt strukturelt underskud

Den nuværende nettoudligning vedr. kommuner med højt strukturelt underskud beregnes som:

$$(9) \quad L12_i = \{ [(U_{behov_i} / N_i) - (T \times Bg_i / N_i)] - 0,965 \times [(\sum U_{behov} / \sum N) - (T \times \sum Bg / \sum N)] \} \times 0,32 \times N_i$$

Hvor:

L12 _i	er kommunes udligningsbeløb vedr. højt strukturelt underskud i 1.000 kr.
U _{behov_i}	er kommunes udgiftsbehov i 1.000 kr.(landsudligning)
Bg _i	er kommunes beskatningsgrundlag i 1.000 kr.
T	er skattetrykfsfaktoren (landsudligningen)
0,32	er udligningsniveauet (vedr. højt strukturelt underskud)
0,965	er grænsen vedr. udligning af højt strukturelt underskud
N _i	er kommunens folketal.

Det er kun kommuner uden for hovedstadsområdet, med et strukturelt underskud større end 96,5 pct. af landsgennemsnittet, der kan modtage tilskud fra ordningen. Ordningen finansieres af det generelle bloktilskud. Det er således samtlige kommuner, der bidrager til ordningen med det samme beløb pr. indbygger.

Bidraget kan skrives som:

$$(9.f) \quad L12_{finansiering} = -1 \times (\sum L12) / \sum N \times N_i$$

Tilskuddelen jf. (9) kan omskrives til

$$(10) \quad L12_i =$$

$$(10.1) \quad [(U_{behov_i} / N_i) - (T \times Bg_i / N_i)] \times 0,32 \times N_i$$

$$(10.2) \quad - 0,965 \times [(\sum U_{behov} / \sum N) - (T \times \sum Bg / \sum N)] \times 0,32 \times N_i$$

Tilskuddet til kommuner med højt strukturelt underskud udgør således 32 pct. af den del af det strukturelle underskud, som overstiger 96,5 pct. af det gennemsnitlige strukturelle underskud.

Det ses, at første del af udtrykket jf. (10.1) svarer til det almindelige udtryk for net-toudligning, svarende til f.eks. (netto)landsudligningen i (4), mens anden del af udtrykket jf. (10.2) er et generelt negativt finansieringselement på 96,5 pct. af det gennemsnitlige strukturelle underskud.

Da (10.1) er den almindelige nettoudligningsordning, kan (10.1) som vist tidligere opsplittes til: (10.1.1) (10.1.2) (10.1.3). Se evt. den tilsvarende opsplitning af (4) til (5.1),(5.2),(5.3).

Herefter kan tilskuddet omskrives til:

$$L_{12i} =$$

$$(10.1.1) \quad [(U_{behov_i} / N_i) - (\sum U_{behov} / \sum N)] \times 0,32 \times N_i$$

$$(10.1.2) \quad + [(\sum U_{behov} / \sum N) - (T \times \sum B_g / \sum N)] \times 0,32 \times N_i$$

$$(10.1.3) \quad + [(T \times \sum B_g / \sum N) - (T \times B_{g_i} / N_i)] \times 0,32 \times N_i$$

$$(10.2) \quad - 0,965 \times [(\sum U_{behov} / \sum N) - (T \times \sum B_g / \sum N)] \times 0,32 \times N_i$$

Det ses, at hvis grænsen på 96,5 pct. i stedet havde været 100 pct., ville udligningsordningen vedr. højt strukturelt underskud kunne opsplittes i to "rene" ordninger uden noget finansieringselement, idet de to finansieringsbidrag jf. (10.1.2) og (10.2) ville ophæve hinanden.

Aktuelt bliver det samlede finansieringselementet, svarende til summen af (10.1.2) og (10.2), på +3,5 pct. af det gennemsnitlige strukturelle underskud pr. indbygger ganget med et udligningsniveau på 32 pct.

Tilskuddet vedr. kommuner med højt strukturelt underskud kan herefter opgøres til:

$$(11) \quad L_{12i} =$$

$$(11.1) \quad [(U_{behov_i} / N_i) - (\sum U_{behov} / \sum N)] \times 0,32 \times N_i$$

$$(11.2) \quad + 0,035 \times [(\sum U_{behov} / \sum N) - (T \times \sum B_g / \sum N)] \times 0,32 \times N_i$$

$$(11.3) \quad + [(T \times \sum B_g / \sum N) - (T \times B_{g_i} / N_i)] \times 0,32 \times N_i$$

Ved den tilsvarende opsplitning af landsudligningen, kunne der ses bort fra udligningsvirkningen af det generelle finansieringselement, da alle kommuner er omfattet af landsudligningen, og finansieringselementet derfor kunne opfattes som et generelt bloktilskud uden udligningsvirkning.

I udligningen vedr. højt strukturelt underskud er det udelukkende kommuner uden for hovedstadsområdet, med et strukturelt underskud på over 96,5 pct. af landsgennemsnittet, der modtager det generelle finansieringselement på 3,5 pct. jf. (11.2). Da ordningen er finansieret af samtlige kommuner, vil der således være en udligningsvirkning af dette finansieringselement, som skal indgå ved opgørelsen af udligningsbeløbet vedr. henholdsvis udgiftsbehov, jf. (11.1), og beskatningsgrundlag, jf. (11.3).

Der er ikke nogen entydig måde at opsplitte finansieringselementet i (11.2) på. Hvis en kommune f.eks. har et landsgennemsnitligt udgiftsbehov og et landsgennemsnitligt beskatningsgrundlag, vil kommunens tilskud udelukkende bestå af finansieringselementet, som ikke umiddelbart kan fordeles på beskatningsgrundlag og udgiftsbehov.

I dette afsnit, er det valgt at opsplitte finansieringselementet, således at 50 pct. henføres til udgiftsbehovsudligningen og 50 pct. til beskatningsgrundlagsudligningen.

Den samlede opsplitning af udligningsordningen til kommuner med højt strukturelt underskud i en beskatningsgrundlagsdel og en udgiftsbehovsdel, kan herefter beregnes som anført herunder.

Begge tilskud opgøres inklusive et beregnet generelt finansieringsbidrag fra samtlige kommuner, fordelt efter folketal. Herved opnås det, at de opsplittede udligningsordninger summer til nul. Bidraget kan sidestilles med en modregning i det generelle bloktilskud.

Udgiftsbehov:

Tilskudsdel: (11.1) + 50 pct. af (11.2)

$$(12.udg) \quad L12udgbehov_i = \\ [(Ubehov_i / N_i) - (\sum Ubehov / \sum N)] \times 0,32 \times N_i \\ + 0,5 \times +0,035 \times [(\sum Ubehov / \sum N) - (T \times \sum Bg / \sum N)] \times 0,32 \times N_i$$

Bidragsdel:

$$(12.udg.f) \quad L12udgbehov_{finansiering} = -1 \times (\sum L12udgbehov) / \sum N \times N_i$$

Beskatningsgrundlag:

Tilskudsdel (11.3) + 50 pct. af (11.2)

$$(12.bg) \quad L12bg_i = \\ +[(T \times \sum Bg / \sum N) - (T \times Bg_i / N_i)] \times 0,32 \times N_i \\ + 0,5 \times +0,035 \times [(\sum Ubehov / \sum N) - (T \times \sum Bg / \sum N)] \times 0,32 \times N_i$$

Bidragsdel:

$$(12.bg.f) \quad L12bg_{finansiering} = -1 \times (\sum L12bg) / \sum N \times N_i$$

Selvom udligningsbeløbene opdeles i en beskatningsgrundlagsdel og en udgiftsbehovsdel, er udvælgelsen af, hvilke kommuner som er omfattet af de (opdelte) ordninger, fortsat defineret i nettoudligningssystemet, dvs. som kommuner, hvis strukturelle underskud er over 96,5 pct. af landsgennemsnittet.

Dette indebærer, at selvom alle kommuner med højt strukturelt underskud har et positivt tilskud fra den samlede ordning (før indregning af finansieringen), kan det forekomme, at en kommune har et negativt tilskud i beskatningsgrundlagsdelen, der dog mere end opvejes af et positivt tilskud i udgiftsbehovsdelen, eller omvendt.

Regneeksempel vedr. udligning til kommuner med højt strukturelt underskud

I 2012-udligningen er 59 kommuner omfattet af udligningsordningen vedr. højt strukturelt underskud. Disse kommuner har i 2012 et samlet folketal på 3.431.432, en gennemsnitlig beregnet skatteindtægt på 37.358 kr. og et gennemsnitligt udgiftsbehov på 57.641 pr. indbygger.

Det landsgennemsnitlige udgiftsbehov er på 57.176 kr. og den gennemsnitlige skatteindtægt er 40.548 kr. (svarende til et gennemsnitligt strukturelt underskud på 16.628 kr. pr. indbygger).

Det samlede opsplittede tilskud for de 59 kommuner i 2012 kan herefter beregnes:

Udgiftsbehov:

$$(12.\text{udg}.1^*) \quad (57.642-57.1769) \times 0,32 \times 3.431.432 \quad = \quad 511.351.000 \text{ kr.}$$

$$(12.\text{udg}.2^*) \quad 0,5 \times 0,035 \times 0,32 \times 3.431.432 \times 16.628 \quad = \quad 319.525.000 \text{ kr.}$$

$$\text{I alt vedr. udgiftsbehov:} \quad = \quad 830.876.000 \text{ kr.}$$

$$\text{Finansiering(udgiftsbehov):} \quad = \quad -830.876.000 \text{ kr.}$$

Beskatningsgrundlag:

$$(12.\text{bg}.1^*) \quad (40.548-37.358) \times 0,32 \times 3.431.432 \quad = \quad 3.502.796.000 \text{ kr.}$$

$$(12.\text{bg}.2^*) \quad 0,5 \times 0,035 \times 0,32 \times 3.431.432 \times 16.628 \quad = \quad 319.525.000 \text{ kr.}$$

$$\text{I alt vedr. beskatningsgrundlag:} \quad = \quad 3.822.321.000 \text{ kr.}$$

$$\text{Finansiering(beskatningsgrundlag)} \quad = \quad -3.822.321.000 \text{ kr.}$$

Det rene udligningsbeløb vedr. beskatningsgrundlag jf. (12.bg.1*) er betydeligt større end det rene udligningsbeløb vedr. udgiftsbehov (12.udg.1*). Dette er i god overensstemmelse med, at spredningen i beskatningsgrundlaget generelt er større end spredningen i udgiftsbehov.

Fordelingen af finansieringsbidraget med 50 pct. til beskatningsgrundlagsdelen jf. (12.bg.2*) og 50 pct. til udgiftsbehovsdelen jf. (12.udg.2*) udgør 2 x 320 mio. kr. og er således en ikke helt ubetydelig del af det samlede tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud.

Alternativ formulering af paragraf 12 beregningen

Matematisk set kan finansieringsbidraget alternativt indregnes i udligningsgrundlagene vedr. udgiftsbehov og beskatningsgrundlag med præcis det samme resultat,, jf. tidligere (punkt 11).

Tilskuddet vedr. kommuner med højt strukturelt underskud kan herefter opgøres til:

$$(11) \quad L12_i =$$

$$(11.1) \quad [(U_{behov_i} / N_i) - (\sum U_{behov} / \sum N)] \times 0,32 \times N_i$$

$$(11.2) \quad +0,035 \times [(\sum U_{behov} / \sum N) - (T \times \sum B_g / \sum N)] \times 0,32 \times N_i$$

$$(11.3) \quad +[(T \times \sum B_g / \sum N) - (T \times B_{g_i} / N_i)] \times 0,32 \times N_i$$

I det (11.2) opdeles 50/50 pct.

udgiftsbehov

$$(12.1) \quad [(U_{behov_i} / N_i) - (\sum U_{behov} / \sum N)] \times 0,32 \times N_i$$

$$(12.2a) \quad +0,0175 \times [(\sum U_{behov} / \sum N) - (T \times \sum B_g / \sum N)] \times 0,32 \times N_i$$

beskatningsgrundlag

$$(12.2b) \quad +0,0175 \times [(\sum U_{behov} / \sum N) - (T \times \sum B_g / \sum N)] \times 0,32 \times N_i$$

$$(12.3) \quad +[(T \times \sum B_g / \sum N) - (T \times B_{g_i} / N_i)] \times 0,32 \times N_i$$

udgiftsbehov

$$(13.1)$$

$$0,32 \times N_i \times$$

$$[(U_{behov_i} / N_i)$$

$$(13.2a) \quad -\{ (0,9825 \times (\sum U_{behov} / \sum N) + 0,0175 \times (T \times \sum B_g / \sum N) \}]$$

Her er (13.2a) det korrigerede udligningsgrundlag vedr. udgiftsbehov.

I 2012 er det gennemsnitlige udgiftsbehov: 57.176 kr. pr. indbygger

og den gennemsnitlige skatteindtægt på: 40.548 kr. pr. indbygger.

Hermed kan det korrigerede udligningsgrundlag beregnes som:

$$0,9825 \times 57.17603 + 0,0175 \times 40.54796 = 56.885 \text{ kr. pr. indbygger}$$

eller udtrykt som pct.:

$$56.885 / 57,176 = 99,49 \text{ pct.}$$

af det gennemsnitlige udgiftsbehov pr. indbygger

beskatningsgrundlag

(13.3)

$$(13.2b) \quad \begin{aligned} & 0,32 \times N_i \times \\ & [\\ & \{ 0,9825 \times (T \times \sum Bg / \sum N) + 0,0175 \times (\sum Ubehov / \sum N) \} \\ & - (T \times Bg_i / N_i) \\ &] \end{aligned}$$

Her er 13.2b det korrigerede udligningsgrundlag vedr. beskatningsgrundlag, (dvs. den beregnede skatteindtægt).

I 2012 er det gennemsnitlige udgiftsbehov: 57.176 kr. pr. indbygger og den gennemsnitlige skatteindtægt på: 40.548 kr. pr. indbygger.

Hermed kan det korrigerede udligningsgrundlag beregnes som:

$$0.9825 \times 40.54796 + 0.0175 \times 57.17603 = 40.839 \text{ kr. pr. indbygger}$$

eller udtrykt i pct.:

$$40.839 / 40.548 = 100.72 \text{ pct.}$$

af den gennemsnitlige skatteindtægt pr. indbygger
(eller af beskatningsgrundlag pr. indbygger).

7. Overvejelser af konsekvenser af større omlægninger

7.1. Større omlægninger fra 2011

Med virkning fra henholdsvis 2011 og 2012 gennemføres der følgende større finansieringsomlægninger på det kommunale område:

- Refusionsomlægning på beskæftigelsesområdet – vedtaget af Folketinget i december 2010 med virkning fra 1. januar 2011.
- Omlægning af den kommunale medfinansiering af sundhedsområdet – vedtaget af Folketinget i juni 2011 med virkning fra 1. januar 2012.

Det skal herudover bemærkes, at det i regeringsgrundlaget "Et Danmark der står sammen" fra oktober 2011 fremgår, at regeringen vil gennemføre en tilbagetrækningsreform samt øvrige reformer på beskæftigelsesområdet. Desuden gennemføres en evaluering af kommunalreformen.

Ved ændringer, som måtte indebære større omlægninger i finansieringen, vil det kunne blive relevant, at Finansieringsudvalget vurderer evt. byrdefordelingsmæssige virkninger.

7.2. Refusionsomlægning på beskæftigelsesområdet pr. 1. januar 2011

Folketinget vedtog i december 2010 en omfattende refusionsomlægning på beskæftigelsesområdet med henblik på at styrke den aktive beskæftigelsesindsats. Omlægningen har virkning fra 1. januar 2011.

Hovedelementet i omlægningen var en harmonisering og generel nedsættelse af refusionssatserne. Både i den tidligere og den nye ordning har satserne været fastsat ud fra princippet om, at kommunerne skulle have en højere refusion i aktive perioder og en lavere refusion i perioder med passiv forsørgelse. I den tidligere ordning var refusionssatserne på dagpengeområdet 75/50 pct. og på kontanthjælps-, ledighedsydelses- og sygedagpengeområdet 65/35 pct.

Fra 1. januar 2011 hjemtager kommunerne 50 pct. refusion af forsørgelsesudgifterne i perioder med virksomhedsrettet aktivering (virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud) og 30 pct. i perioder med øvrig vejledning og opkvalificering, seks ugers selvvalgt uddannelse eller passiv forsørgelse.

Det indgik endvidere i omlægningen, at der blev indført et fælles driftsloft for kommunernes driftsudgifter til aktivering. I den tidligere ordning var der to forskellige rådighedsbeløb for kommunernes driftsudgifter til aktivering afhængigt af målgruppe: ét for forsikrede ledige og ét for kontant- og starthjælpsmodtagere samt revalidender. Driftsudgifter til aktivering af sygedagpengemodtagere samt køb af seks ugers selvvalgt uddannelse til forsikrede ledige var i den tidligere ordning ikke underlagt et driftsloft.

Fra 1. januar 2011 er der indført ét fælles driftsloft på 13.700 kr. pr. helårsperson for driftsudgifter til aktivering af kontant- og starthjælpsmodtagere, revalidender, forsikrede ledige, sygedagpenge- og ledighedsydelsesmodtagere samt deltagere i seks ugers selvvalgt uddannelse. Staten refunderer 50 pct. af driftsudgifterne til aktivering inden for loftet.

7.2.1. Finansiering af omlægningerne på beskæftigelsesområdet

De samlede kommunale merudgifter ved omlægningen blev i tilknytning til lovgivningen vurderet til ca. 8,4 mia. kr. Kommunerne kompenseres for merudgifterne via beskæftigelsestilskuddet, budgetgarantien og DUT-ordningen.

Gennem beskæftigelsestilskuddet kompenseres kommunerne for udgifterne til de forsikrede ledige. Omlægningen gav anledning til en forhøjelse af beskæftigelsestilskuddet på ca. 4,5 mia. kr.

Gennem budgetgarantien kompenseres kommunerne for udgifterne til kontanthjælp, ledighedsydelse, orlovsydelse til kontanthjælpsmodtagere, aktivering af kontanthjælps- og ledighedsydelsesmodtagere, revalidering, driftsudgifter til aktivering af sygedagpengemodtagere og forsikrede ledige, samt driftsudgifter i forbindelse med selvvalgt uddannelse, kommunale udgifter til danskundervisning til udlændinge samt introduktionsydelse og aktivering efter kapitel 4 og 5 i lov om integration af udlændinge i Danmark, førtidspension og erhvervsgrunduddannelse. Omlægningen gav anledning til en forhøjelse af budgetgarantien på ca. 3,2 mia. kr.

Gennem DUT-ordningen kompenseres kommunerne for øvrige udgiftsændringer som følge af de ændrede regler. Omlægningen gav anledning til en DUT-kompensation på ca. 0,7 mia. kr.

7.2.2. Byrdefordelingsmæssige forskydninger

I forbindelse med lovforslaget blev de byrdefordelingsmæssige virkninger for kommunerne beregnet. Der er i beregningerne af virkningerne for den enkelte kommune antaget uændret adfærd hos kommunerne, men det bemærkes, at der for en række kommuner har været et potentiale for at omlægge indsatsen med henblik på at opnå den høje refusions-sats på aktivering. Formålet med loven var, at kommunerne udnyttede dette potentiale.

Tidligere opgjorte virkninger og tiltag i den forbindelse

De ultimo 2010 opgjorte virkninger for 2011 baseret på de daværende oplysninger om kommunernes adfærd, varierede fra et tab på 0,44 pct. af beskatningsgrundlaget til en gevinst på 0,41 pct. af beskatningsgrundlaget.

Det indgik i loven, at der for 2011 og 2012 blev indført en overgangsordning for kommuner med opgjort tab på ordningen. For 2011 blev kommunerne kompenseret for tab på over 0,05 pct. af beskatningsgrundlaget. Der var i alt 27 kommuner, der i 2011 modtog overgangstilskud efter denne ordning. For 2012 kompenseres kommunerne for tab på over 0,1 pct. af beskatningsgrundlaget, og denne ordning omfatter 15 kommuner.

De beregnede byrdefordelingsmæssige virkninger, som opgjort i forbindelse med lovbe-handlingen, samt tildelt overgangstilskud i 2011 og 2012 fremgår af de vedlagte tabeller.

Det skal herudover bemærkes, at der i løbet af 2011 blev udbetalt en foreløbig kompensation til kommunerne med henblik på at imødegå den likviditetsmæssige belastning for kommunerne i løbet af året. Det skyldes, at omlægningen blev indført så sent, at kompensationen ikke indgår i det bloktilskud og beskæftigelsestilskud, der udbetales fra starten af året. Kompensationen blev udbetalt ved midtvejsreguleringen, som afregnes i de sidste tre måneder af 2011. Men udbetalingen af den foreløbige kompensation betød, at kommunerne blev dækket ind for likviditetsbelastningen allerede fra starten af året.

Det indgik endelig i lovbemærkningerne, at: "Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg vil foretage en analyse af de byrdefordelingsmæssige virkninger af refusions- og tilskudsomlægningerne vedrørende kommunernes indsats på beskæftigelsesområdet med henblik på en vurdering af behovet for eventuelle tilpasninger af udligningssystemet. Denne analyse vil indgå i Finansieringsudvalgets igangværende arbejde med det kommunale tilskuds- og udligningssystem."

I det supplerende kommissorium for Finansieringsudvalgets arbejde fra december 2010 indgår det i forlængelse heraf, at:

"I lyset af de ændrede omstændigheder for arbejdet justeres Finansieringsudvalgets kommissorium på følgende punkter:

- a. Udvalget anmodes om at inddrage virkningerne af de seneste ændringer i finansieringen vedrørende kommunernes indsats på arbejdsmarkedsområdet.
- b. Udvalget anmodes om at overveje, om det generelle tilskuds- og udligningsssystem kan omfatte udgiftsområdet vedrørende forsikrede ledige.”

Opdaterede beregninger af virkningerne

Finansieringsudvalget har som led i sit arbejde fået gennemført opdaterede beregninger af virkningerne af omlægningen. Der er foretaget en nyere beregning, der har indgået i en korrektion af regnskabstal for 2010 for kommunernes udgifter til forsikrede ledige med henblik på at etablere et ”kunstigt udgiftsgrundlag” for udgiftsbehovsanalyserne i kapitel 13, der tog højde for de fremadrettet øgede udgifter på området.

Desuden er på baggrund af skøn for kommunernes udgifter i 2011 baseret på data fra november 2011 foretaget en ny beregning, som tager højde for et nyere ledighedsbillede samt de omlægninger af indsatsen, som har fundet sted i kommunerne i 2011. I denne beregning indgår der altså til forskel fra i de øvrige beregninger en adfærdsændring på kommuneniveau. Det bemærkes dog, at der må tages et forbehold for, at tallene er baseret på skøn.

De nye beregninger af de byrdefordelingsmæssige virkninger (bilag 7.1) er beregnet med udgangspunktet i tilskuddet for 2011 ekskl. den indførte overgangsordning.

Den opdaterede beregning viser store skift i de opgjorte byrdefordelingsmæssige virkninger, hvilket peger i retning af, at der allerede i 2011 er foretaget omlægninger af indsatsen. Der er dog også tegn på, at der er kommuner, der fortsat har haft et potentiale for omlægning af indsatsen, men det må forventes, at der i forbindelse med budgetlægningen for 2012 således også er sket yderligere omlægninger, sådan som det har været hensigten med loven. Det vurderes således at de oprindeligt opgjorte virkninger vil være relativt udjævned for de fleste kommuner fra 2012 og frem.

7.3. Omlægning af den kommunale medfinansiering af sundhedsområdet

Den kommunale medfinansiering af sundhedsvæsenet bestod til og med 2011 af to dele, dels et grundbidrag pr. indbygger og dels en aktivitetsbestemt medfinansiering. Med virkning fra 2012 er ordningen omlagt, således at grundbidraget er afskaffet og den aktivitetsbestemte medfinansiering øget. Det betyder, at der dels vil være en ændring i kommunernes aktivitetsbestemte udgifter til regionerne og dels en udligningsvirkning.

For så vidt angår den direkte udgiftsvirkning, vil et øget aktivitetsbestemt medfinansiering alt andet lige medføre øgede udgifter til sundhedsområdet for kommunerne med et demografisk eller socioøkonomisk betinget højt forbrug af sygehusydelse, når der ses bort fra

de incitamentsmæssige virkninger. Tilsvarende vil kommuner med et relativt lavt demografisk og socioøkonomisk betinget udgiftsbehov på sundhedsområdet få lavere udgifter til sundhedsområdet.

7.3.1. Udligningsvirkning

For så vidt angår udligningsvirkningen medfører en ændring af kommuners medfinansiering af sundhedsområdet en ændring i beregningsgrundlaget for tilskuds- og udligningssystemet for kommuner. Det kommunale grundbidrag vedr. sundhedsvæsenet konteres i kommunernes budget- og regnskabssystem under hovedkonto 7. Den aktivitetsbestemte medfinansiering indgår i kommunernes hovedkonto 4, og medregnes dermed i kommunernes samlede nettodrifts- og anlægsudgifter. Når grundbidraget afskaffes og den aktivitetsbestemte medfinansiering øges, stiger kommunernes samlede nettodrifts- og anlægsudgifter, og dermed kommunernes samlede udgiftsbehov.

Når kommunernes udgiftsbehov stiger, stiger også kommunernes strukturelle underskud. En større andel af det samlede bloktilskud vil dermed blive fordelt via landsudligningen, hvorved en mindre andel af bloktilskuddet fordeles efter indbyggertal. Endvidere medfører en forøgelse af kommunernes udgiftsbehov og dermed strukturelle underskud, at der kan være en ændring i antallet af kommuner med højt strukturelt underskud.

7.3.2. Byrdefordelmæssige forskydninger

I bilag 7.2 fremgår en beregning af konsekvenserne af omlægningen. Kommunernes aktivitetsbestemte medfinansiering er beregnet med udgangspunkt i aktiviteten i 2009. Omlægningen medfører endvidere, at kommunernes nettodriftsudgifter og således udgiftsbehovet forøges med 6,7 mia. kr. Det indgår endvidere i beregningen, at enhedsbeløbene i udligningsberegningen er genberegnet med udgangspunkt i en forøget kommunal medfinansiering.

I bilaget fremgår af kolonne 1 den udligningsmæssige virkning af et øget kommunalt udgiftsbehov. Af kolonne 2 fremgår den kommunale merudgift ved den forøgede kommunale medfinansiering, mens effekten af det reducerede kommunale grundbidrag fremgår af kolonne 3. Af kolonne 4 fremgår den samlede virkning (1+2+3).

Der er i beregningerne af byrdefordelmæssige virkninger ikke indregnet effekten af en tilbageførsel af kommunalt bidrag som følge af ovennævnte ændringsforslag til L 176.

Det indgår i bemærkningerne til L176, at lovforslaget samlet set vil give anledning til begrænsede byrdefordelmæssige forskydninger mellem kommunerne.

Det indgår i kommissoriet for Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg for det igangværende arbejde med udligningssystemet for kommunerne, at evt. væsentlige byrdefordelingsmæssige virkninger for kommunerne ved omlægningen af den kommunale aktivitetsbestemte medfinansiering af sundhedsvæsenet skal indgå i udvalgets arbejde.

Ved beregningen af udligning og tilskud for tilskudsåret 2012 er den skønnede ændring i kommunernes aktivitetsbestemte medfinansiering for 2012 indregnet i de kommunale netdrifts- og anlægsudgifter, der ligger til grund for beregningen. Ved opgørelsen af det aldersbestemte udgiftsbehov er udgiftsændringerne som følge af omlægningen af den kommunale medfinansiering af sundhedsvæsenet indregnet i forbindelse med vægtningen af de enkelte aldersgrupper.

Bilag 7.1: Kommunaløkonomisk konsekvensberegning 2011
Beregnet virkning af ændrede refusions-satser på beskæftigelsesområdet mv. (2011 aktivitet, med fuld udligningsvirkning)

	Ændring i udligning og tilskud (+ = gevinst)	Ændring i kommunale udgifter (uden for beskæftigelsesområdet) (= - merudgift)	Virkning som finansieres indenfor det generelle system 1.000 kr. (1,2) (+ = gevinst)	Ændring i beskæftigelses-tilskud (+ = gevinst)	Ændring i kommunale udgifter (inden for beskæftigelsesområdet) (= - merudgift)	Virkning som finansieres over beskæftigelses-tilskuddet 1.000 kr. (4,5) (+ = gevinst)	Samlet virkning 1.000 kr. (3,6) (+ = gevinst)	Samlet virkning jf.(7) som ændring i beskæftigelses-niveau (+ = tab)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
HELE LANDET	3.628.956	-3.628.960	-4	4.559.941	-4.559.942	-1	-5	0,00
HOVEDSTADSOMRÅDET	1.261.296	-1.159.471	101.825	1.535.962	-1.531.397	4.565	106.390	-0,03
1084 REGION HOVEDSTADEN	1.132.560	-1.060.393	72.167	1.406.550	-1.375.364	31.186	103.353	-0,03
101 København	407.808	-463.473	-55.665	593.842	-549.813	44.029	-11.636	0,01
147 Frederiksberg	66.564	-51.779	14.785	80.282	-85.102	-4.820	9.965	-0,05
151 Ballerup	32.100	-31.200	900	29.417	-29.384	33	933	-0,01
153 Brøndby	23.856	-26.700	-2.844	28.194	-31.458	-3.264	-6.108	0,11
155 Dragør	7.008	-3.476	3.532	6.888	-6.861	27	3.559	-0,12
157 Gentofte	41.652	-19.860	21.792	37.152	-36.897	255	22.047	-0,11
159 Gladsaxe	41.124	-35.155	5.969	40.658	-42.386	-1.728	4.241	-0,04
161 Glostrup	14.004	-17.037	-3.033	17.816	-18.569	-753	-3.786	0,10
163 Herlev	17.592	-15.588	2.004	18.886	-20.794	-1.908	96	0,00
165 Albertslund	20.076	-23.432	-3.356	27.313	-24.585	2.728	-628	0,01
167 Hvidovre	33.948	-36.530	-2.582	34.643	-35.418	-775	-3.357	0,04
169 Høje-Taastrup	31.992	-28.482	3.510	47.423	-49.389	-1.966	1.544	-0,02
173 Lyngby-Taarbæk	31.200	-21.837	9.363	25.618	-26.008	-390	8.973	-0,07
175 Rødovre	24.792	-27.818	-3.026	28.242	-28.400	-158	-3.184	0,05
183 Ishøj	16.620	-16.106	514	29.661	-28.448	1.213	1.727	-0,06
185 Tårnby	25.512	-19.895	5.617	33.676	-31.389	2.287	7.904	-0,11
187 Vallensbæk	8.448	-3.920	4.528	11.892	-11.907	-15	4.513	-0,18
190 Furesø	20.796	-13.666	7.130	19.144	-22.966	-3.822	3.308	-0,04
201 Allerød	12.096	-5.108	6.988	11.539	-20.025	-8.486	-1.498	0,03
210 Fredensborg	23.256	-17.840	5.416	23.023	-32.312	-9.289	-3.873	0,05
217 Helsingør	39.216	-33.814	5.402	46.853	-37.164	9.689	15.091	-0,14
219 Hillerød	27.996	-20.998	6.998	27.124	-25.970	1.154	8.152	-0,09
223 Hørsholm	13.392	-8.652	4.740	11.803	-12.963	-1.160	3.580	-0,05
230 Rudersdal	30.720	-14.373	16.347	23.016	-23.452	-436	15.911	-0,11
240 Egedal	22.644	-11.511	11.133	21.633	-24.182	-2.549	8.584	-0,11
250 Frederikssund	26.700	-21.114	5.586	27.658	-34.181	-6.523	-937	0,01
260 Halsnæs	20.532	-19.778	754	26.810	-27.083	-273	481	-0,01
270 Gribskov	23.880	-20.058	3.822	26.029	-24.573	1.456	5.278	-0,07
400 Bornholms kommune	27.036	-31.193	-4.157	50.315	-33.685	16.630	12.473	-0,22

Bilag 7.1: Kommunaløkonomisk konsekvensberegning 2011
Beregnet virkning af ændrede refusions-satser på beskæftigelsesområdet mv. (2011 aktivitet, med fuld udligningsvirkning)

	Ændring i udligning og tilskud (+ = gevinst)	Ændring i kommunale udgifter (uden for beskæftigelsesområdet) (- = merudgift)	Virkning som finansieres indenfor det generelle system 1.000 kr. (1,2) (+ = gevinst)	Ændring i beskæftigelses-tilskud (+ = gevinst)	Ændring i kommunale udgifter (inden for beskæftigelsesområdet) (- = merudgift)	Virkning som finansieres over beskæftigelses-tilskuddet 1.000 kr. (4,5) (+ = gevinst)	Samlet virkning 1.000 kr. (3,6) (+ = gevinst)	Samlet virkning jf. (7) som ændring i beskæftigelses-niveau (+ = tab)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1085 REGION SJÆLLAND	526.716	-553.044	-26.328	635.962	-641.808	-5.846	-32.174	0,03
253 Greve	28.848	-20.669	8.179	32.636	-31.998	638	8.817	-0,10
259 Køge	36.852	-35.264	1.588	47.878	-40.835	7.043	8.631	-0,09
265 Roskilde	49.548	-40.628	8.920	49.804	-44.438	5.366	14.286	-0,10
269 Solrød	12.012	-7.401	4.611	15.024	-17.461	-2.437	2.174	-0,05
306 Odsherred	21.096	-24.515	-3.419	23.566	-23.462	104	-3.315	0,07
316 Holbæk	45.012	-51.513	-6.501	46.974	-43.991	2.983	-3.518	0,03
320 Faxe	21.924	-23.964	-2.040	29.667	-38.646	-8.979	-11.019	0,21
326 Kalundborg	32.472	-36.279	-3.807	34.761	-40.077	-5.316	-9.123	0,12
329 Ringsted	21.312	-20.356	956	25.920	-27.692	-1.772	-816	0,02
330 Slagelse	52.920	-66.729	-13.809	71.277	-63.972	7.305	-6.504	0,06
336 Stevns	13.536	-15.433	-1.897	18.191	-36.986	-18.795	-20.692	0,58
340 Sorø	18.420	-17.579	841	19.486	-22.396	-2.910	-2.069	0,05
350 Lejre	14.976	-10.876	4.100	16.194	-18.000	-1.806	2.294	-0,05
360 Lolland	34.992	-43.211	-8.219	43.873	-43.731	142	-8.077	0,12
370 Næstved	51.756	-60.073	-8.317	70.134	-67.707	2.427	-5.890	0,05
376 Guldborgsund	41.220	-46.032	-4.812	50.631	-45.812	4.819	7	0,00
390 Vordingborg	29.820	-32.522	-2.702	39.946	-34.604	5.342	2.640	-0,04
1083 REGION SYDDANMARK	779.748	-776.775	2.973	1.003.927	-1.010.263	-6.336	-3.363	0,00
410 Middelfart	22.764	-19.655	3.109	33.327	-29.037	4.290	7.399	-0,13
420 Assens	25.944	-22.581	3.363	46.130	-44.962	1.168	4.531	-0,08
430 Faaborg-Midtfyn	31.512	-25.877	5.635	49.932	-54.163	-4.231	1.404	-0,02
440 Kerteminde	14.184	-15.117	-933	23.612	-27.863	-4.251	-5.184	0,15
450 Nyborg	20.064	-22.702	-2.638	29.442	-31.639	-2.197	-4.835	0,10
461 Odense	133.092	-126.577	6.515	196.976	-191.732	5.244	11.759	-0,04
479 Svendborg	37.644	-38.200	-556	52.417	-53.349	-932	-1.488	0,02
480 Nordfyn	18.384	-16.951	1.433	32.709	-34.413	-1.704	-271	0,01
482 Langeland	9.132	-8.638	494	10.601	-12.362	-1.761	-1.267	0,06
492 Ærø	4.068	-1.995	2.073	3.604	-3.301	303	2.376	-0,26
510 Aabenraa	36.612	-40.820	-4.208	41.558	-46.109	-4.551	-8.759	0,11
530 Billund	16.164	-14.214	1.950	13.880	-13.966	-86	1.864	-0,05
540 Sønderborg	48.420	-43.543	4.877	61.994	-54.663	7.331	12.208	-0,11
550 Tønder	26.532	-23.684	2.848	32.937	-33.553	-616	2.232	-0,04
561 Esbjerg	78.420	-80.216	-1.796	78.781	-81.070	-2.289	-4.085	0,02
563 Fanø	1.896	-1.445	451	1.789	-2.001	-212	239	-0,04
573 Varde	31.044	-30.553	491	29.894	-28.266	1.628	2.119	-0,03
575 Vejen	26.808	-25.982	826	29.406	-32.266	-2.860	-2.034	0,03
580 Aabenraa	39.036	-39.677	-641	48.115	-52.660	-4.545	-5.186	0,06
607 Fredericia	33.240	-45.983	-12.743	41.269	-40.197	1.072	-11.671	0,15
621 Kolding	57.516	-48.119	9.397	71.925	-71.695	230	9.627	-0,07
630 Vejle	67.272	-84.246	-16.974	73.629	-70.996	2.633	-14.341	0,09

Bilag 7.1: Kommunaløkonomisk konsekvensberegning 2011
Beregnet virkning af ændrede refusions-satser på beskæftigelsesområdet mv. (2011 aktivitet, med fuld udligningsvirkning)

	Ændring i udligning og tilskud (+ = gevinst)	Ændring i kommunale udgifter (uden for beskæftigelsesområdet) (- = merudgift)	Virkning som finansieres indenfor det generelle system 1.000 kr. (1,2) (+ = gevinst)	Ændring i beskæftigelses-tilskud (+ = gevinst)	Ændring i kommunale udgifter (inden for beskæftigelsesområdet) (- = merudgift)	Virkning som finansieres over beskæftigelses-tilskuddet 1.000 kr. (4,5) (+ = gevinst)	Samlet virkning 1.000 kr. (3,6) (+ = gevinst)	Samlet virkning jf. (7) som ændring i beskæftigelses-niveau (+ = tab)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1082 REGION MIDTJYLLAND	814.440	-852.623	-38.183	989.508	-993.026	-3.518	-41.701	0,02
615 Horsens	55.620	-72.734	-17.114	71.834	-73.390	-1.556	-18.670	0,16
657 Herning	54.180	-57.417	-3.237	62.007	-58.520	3.487	250	0,00
661 Holstebro	35.856	-32.292	3.564	45.441	-41.056	4.385	7.949	-0,09
665 Lemvig	13.536	-12.552	984	15.440	-18.542	-3.102	-2.118	0,06
671 Struer	14.280	-13.633	647	20.530	-18.638	1.892	2.539	-0,08
706 Syddjurs	24.684	-24.761	-77	30.908	-44.757	-13.849	-13.926	0,22
707 Norddjurs	24.780	-26.544	-1.764	34.522	-37.314	-2.792	-4.556	0,08
710 Favrskov	27.972	-27.532	440	34.385	-25.773	8.612	9.052	-0,13
727 Odder	13.032	-12.070	962	16.618	-24.614	-7.996	-7.034	0,21
730 Randers	61.596	-81.554	-19.958	92.976	-144.094	-51.118	-71.076	0,52
740 Silkeborg	54.948	-55.187	-239	67.560	-69.547	-1.987	-2.226	0,02
741 Samsø	2.544	-1.994	550	2.253	-16.378	-14.125	-13.575	2,30
746 Skanderborg	34.212	-30.625	3.587	39.215	-37.495	1.720	5.307	-0,06
751 Aarhus	220.536	-222.794	-2.258	229.675	-168.817	60.858	58.600	-0,12
756 Ikast-Brande	25.428	-24.826	602	38.441	-34.526	3.915	4.517	-0,08
760 Ringkøbing-Skjern	35.712	-31.945	3.767	38.139	-40.485	-2.346	1.421	-0,02
766 Hedensted	27.408	-27.567	-159	38.249	-30.480	7.769	7.610	-0,11
779 Skive	30.312	-33.894	-3.582	50.472	-51.151	-679	-4.261	0,06
791 Viborg	57.804	-62.702	-4.898	60.843	-57.449	3.394	-1.504	0,01
1081 REGION NORDJYLLAND	375.492	-386.125	-10.633	523.994	-539.481	-15.487	-26.120	0,03
773 Morsø	14.496	-12.962	1.534	20.580	-33.119	-12.539	-11.005	0,36
787 Thisted	28.956	-26.878	2.078	29.917	-28.206	1.711	3.789	-0,06
810 Brønderslev	21.960	-21.054	906	35.688	-34.080	1.608	2.514	-0,05
813 Frederikshavn	40.296	-34.246	6.050	67.365	-70.520	-3.155	2.895	-0,03
820 Vesthimmerland	24.588	-21.579	3.009	31.678	-32.578	-900	2.109	-0,04
825 Læsø	1.332	-665	667	2.366	-2.493	-127	540	-0,20
840 Rebild	16.968	-14.011	2.957	24.033	-26.346	-2.313	644	-0,02
846 Mariagerfjord	26.544	-26.131	413	37.285	-35.425	1.860	2.273	-0,04
849 Jammerbugt	24.048	-31.160	-7.112	37.390	-30.203	7.187	75	0,00
851 Aalborg	133.812	-143.472	-9.660	174.228	-176.814	-2.586	-12.246	0,04
860 Hjørring	42.492	-53.967	-11.475	63.464	-69.697	-6.233	-17.708	0,19

Bilag 7.2: Kommunaløkonomisk konsekvensberegning 2012
Beregnet virkning af forhøjet aktivitetsbestemt kommunal medfinansiering af sundhedsudgifterne.

	Ændring vedr. udligning og til- skud 1.000 kr. (+=ge- vinst)	Ændring vedr. aktivi- tets- bestemt kommunal medfin. vedr. sundheds- området (+=ge- vinst) 1.000 kr.	Ændring vedr. grund- bidrag (afskaffes) (+=ge- vinst) 1.000 kr.	Samlet virkning (1+2+3) (+=ge- vinst) 1.000 kr.	Samlet virkning (1+2+3) som ændring i beskat- nings- niveau (=-ge- vinst) (procent)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
HELE LANDET	549.792	-7.445.729	6.895.932	-5	0,00
HOVEDSTADSOMRÅDET	157.176	-2.601.452	2.383.656	-60.620	0,02
1084 REGION HOVEDSTADEN	161.112	-2.321.159	2.117.340	-42.707	0,01
101 København	61.236	-695.406	680.196	46.026	-0,05
147 Frederiksberg	7.932	-142.891	123.624	-11.335	0,06
151 Ballerup	8.580	-69.215	59.592	-1.043	0,01
153 Brøndby	8.568	-53.570	42.180	-2.822	0,05
155 Dragør	252	-18.969	16.980	-1.737	0,06
157 Gentofte	360	-93.583	88.968	-4.255	0,02
159 Gladsaxe	4.440	-90.226	80.592	-5.194	0,04
161 Glostrup	2.808	-34.657	26.532	-5.317	0,13
163 Herlev	4.176	-39.372	32.724	-2.472	0,05
165 Albertslund	4.944	-36.677	34.488	2.755	-0,06
167 Hvidovre	8.004	-75.527	62.292	-5.231	0,06
169 Høje-Taastrup	4.632	-67.513	59.532	-3.349	0,04
173 Lyngby-Taarbæk	2.436	-73.817	65.520	-5.861	0,05
175 Rødovre	7.560	-55.492	45.456	-2.476	0,04
183 Ishøj	6.528	-28.890	25.812	3.450	-0,11
185 Tårnby	3.360	-62.237	50.736	-8.141	0,11
187 Vallensbæk	-492	-19.371	18.288	-1.575	0,06
190 Furesø	-1.788	-45.292	47.184	104	0,00
201 Allerød	-4.092	-28.640	29.688	-3.044	0,06
210 Fredensborg	1.176	-51.446	48.396	-1.874	0,02
217 Helsingør	9.780	-85.129	76.008	659	-0,01
219 Hillerød	-720	-64.480	59.292	-5.908	0,07
223 Hørsholm	1.476	-35.144	30.000	-3.668	0,05
230 Rudersdal	1.668	-74.349	67.572	-5.109	0,04
240 Egedal	-5.520	-50.907	51.540	-4.887	0,06
250 Frederikssund	3.144	-59.482	54.576	-1.762	0,02
260 Halsnæs	6.360	-47.606	38.424	-2.822	0,06
270 Gribskov	3.468	-59.196	49.944	-5.784	0,08
400 Bornholms kommune	10.836	-62.075	51.204	-35	0,00

Bilag 7.2: Kommunaløkonomisk konsekvensberegning 2012
Beregnede virkning af forhøjet aktivitetsbestemt kommunal medfinansiering af sundhedsudgifterne.

	Ændring vedr. udligning og til- skud 1.000 kr. (+=ge- vinst)	Ændring vedr. aktivi- tets- bestemt kommunal medfin. vedr. sundheds- området (+=ge- vinst) 1.000 kr.	Ændring vedr. grund- bidrag (afskaffes) (+=ge- vinst) 1.000 kr.	Samlet virkning (1+2+3) (+=ge- vinst) 1.000 kr.	Samlet virkning (1+2+3) som ændring i beskat- nings- niveau (-=ge- vinst) (procent)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1085 REGION SJÆLLAND	108.624	-1.124.719	1.009.404	-6.691	0,01
253 Greve	1.884	-62.209	58.980	-1.345	0,01
259 Køge	3.300	-78.682	70.848	-4.534	0,05
265 Roskilde	732	-109.404	102.132	-6.540	0,04
269 Solrød	-852	-26.847	25.836	-1.863	0,04
306 Odsherred	8.556	-50.745	40.332	-1.857	0,04
316 Holbæk	6.612	-96.267	85.752	-3.903	0,04
320 Faxe	2.964	-48.115	43.368	-1.783	0,03
326 Kalundborg	8.940	-70.660	60.408	-1.312	0,02
329 Ringsted	2.088	-41.496	41.004	1.596	-0,03
330 Slagelse	15.276	-105.476	95.424	5.224	-0,04
336 Stevns	2.892	-30.596	26.856	-848	0,02
340 Sorø	2.460	-36.623	36.264	2.101	-0,05
350 Lejre	-1.056	-34.630	32.868	-2.818	0,06
360 Lolland	22.116	-66.705	56.256	11.667	-0,17
370 Næstved	7.680	-110.147	99.732	-2.735	0,02
376 Guldborgsund	15.012	-93.525	76.716	-1.797	0,02
390 Vordingborg	10.020	-62.592	56.628	4.056	-0,06
1083 REGION SYDDANMARK	141.864	-1.682.230	1.485.264	-55.102	0,03
410 Middelfart	2.184	-50.885	46.644	-2.057	0,04
420 Assens	4.524	-57.933	51.240	-2.169	0,04
430 Faaborg-Midtfyn	5.580	-71.714	63.720	-2.414	0,03
440 Kerteminde	1.896	-34.364	29.376	-3.092	0,09
450 Nyborg	4.824	-47.030	38.760	-3.446	0,07
461 Odense	24.804	-260.872	237.084	1.016	0,00
479 Svendborg	7.392	-85.616	72.384	-5.840	0,07
480 Nordfyn	2.724	-40.611	36.480	-1.407	0,03
482 Langeland	5.544	-23.597	16.356	-1.697	0,09
492 Ærø	2.064	-10.436	8.124	-248	0,03
510 Haderslev	8.292	-77.940	69.252	-396	0,00
530 Billund	1.740	-35.240	32.304	-1.196	0,03
540 Sønderborg	11.460	-114.679	93.984	-9.235	0,08
550 Tønder	8.064	-55.655	48.408	817	-0,01
561 Esbjerg	17.028	-167.748	142.644	-8.076	0,05
563 Fanø	336	-4.483	3.960	-187	0,03
573 Varde	3.384	-66.760	62.196	-1.180	0,02
575 Vejle	3.144	-57.642	52.932	-1.566	0,03
580 Aabenraa	8.808	-82.266	73.860	402	0,00
607 Fredericia	7.272	-74.200	62.196	-4.732	0,06
621 Kolding	5.112	-119.725	110.724	-3.889	0,03
630 Vejle	5.688	-142.834	132.636	-4.510	0,03

Bilag 7.2: Kommunaløkonomisk konsekvensberegning 2012
Beregnede virkning af forhøjet aktivitetsbestemt kommunal medfinansiering af sundhedsudgifterne.

	Ændring vedr. udligning og til- skud 1.000 kr. (+=ge- vinst)	Ændring vedr. aktivi- tets- bestemt kommunal medfin. vedr. sundheds- området (+=ge- vinst) 1.000 kr.	Ændring vedr. grund- bidrag (afskaffes) (+=ge- vinst) 1.000 kr.	Samlet virkning (1+2+3) (+=ge- vinst) 1.000 kr.	Samlet virkning (1+2+3) som ændring i beskat- nings- niveau (=-ge- vinst) (procent)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1082 REGION MIDTJYLLAND	71.976	-1.603.032	1.567.572	36.516	-0,02
615 Horsens	7.080	-115.097	103.992	-4.025	0,03
657 Herning	2.796	-106.119	106.584	3.261	-0,03
661 Holstebro	2.388	-74.258	70.836	-1.034	0,01
665 Lemvig	2.880	-28.844	26.424	460	-0,01
671 Struer	3.492	-29.530	27.276	1.238	-0,04
706 Syddjurs	2.520	-52.914	51.744	1.350	-0,02
707 Norddjurs	7.308	-52.768	46.656	1.196	-0,02
710 Favrskov	-1.452	-55.299	58.212	1.461	-0,02
727 Odder	492	-26.212	27.000	1.280	-0,04
730 Randers	9.144	-121.639	118.668	6.173	-0,04
740 Silkeborg	1.428	-112.982	110.436	-1.118	0,01
741 Samsø	1.560	-6.693	4.740	-393	0,06
746 Skanderborg	-2.268	-69.261	71.448	-81	0,00
751 Aarhus	20.640	-383.727	389.964	26.877	-0,05
756 Ikast-Brande	2.148	-50.580	50.256	1.824	-0,03
760 Ringkøbing-Skjern	3.540	-70.555	71.580	4.565	-0,05
766 Hedensted	-144	-60.190	56.868	-3.466	0,05
779 Skive	5.328	-63.908	59.076	496	-0,01
791 Viborg	3.096	-122.456	115.812	-3.548	0,02
1081 REGION NORDJYLLAND	66.216	-714.589	716.352	67.979	-0,08
773 Morsø	5.256	-28.173	26.532	3.615	-0,12
787 Thisted	6.552	-55.264	55.524	6.812	-0,11
810 Brønderslev	2.748	-43.152	44.184	3.780	-0,08
813 Frederikshavn	12.036	-86.315	75.804	1.525	-0,02
820 Vesthimmerland	5.940	-48.609	46.428	3.759	-0,07
825 Læsø	876	-2.235	2.364	1.005	-0,36
840 Rebild	-492	-32.797	35.700	2.411	-0,06
846 Mariagerfjord	3.744	-52.356	52.344	3.732	-0,06
849 Jammerbugt	3.960	-46.201	47.568	5.327	-0,09
851 Aalborg	16.932	-227.491	248.100	37.541	-0,12
860 Hjørring	8.664	-91.996	81.804	-1.528	0,02

8. Evaluering af beskæftigelsesområdet

8.1. Baggrund og indledning

Fra og med 2010 overtog kommunerne finansieringen af en del af udgifterne til dagpenge og aktivering af forsikrede ledige. Kommunerne blev kompenseret for udgifterne gennem et beskæftigelsestilskud, som blev indført med virkning fra 2010.

Beskæftigelsestilskudsordningen skal ses som et alternativ til at kompensere kommunerne gennem det generelle tilskuds- og udligningssystem. Baggrunden for beskæftigelsestilskudsordningen var et ønske om at etablere et finansieringssystem, som på den ene side giver kommunerne et incitament til at få forsikrede ledige i job og på den anden side understøtte den økonomiske bæredygtighed i kommunerne gennem en compensation, der er relativt tæt forbundet med udviklingen i ledigheden. Dette skal ses i lyset af, at udgifterne til dagpenge og aktivering af forsikrede ledige generelt er relativt konjunkturafhængige, og at kommunerne overtog finansieringen af dagpenge og aktivering på et tidspunkt, hvor et skifte i konjunktoren gav risiko for store ledighedsstigninger.

Beskæftigelsestilskuddet indebærer, at kommunerne under ét kompenseres fuldt ud for de kommunale nettoudgifter til indsatsen for de forsikrede ledige. For den enkelte kommune er der ved etableringen af ordningen taget udgangspunkt i en beregning af kommunens nettoudgifter i 2009, såfremt de nye finansieringsregler havde været gældende på dette tidspunkt. Herefter sker der årlige reguleringer for merudgifterne på området. Med henblik på at tage højde for forskelle i ledighedsudviklingen mellem landsdelene, er reguleringen for merudgifterne opdelt på landsdele. Hver enkelt landsdel kompenseres således i forhold til den gennemsnitlige udvikling i ledigheden i den pågældende landsdel. Samlet set sigter ordningen således mod en rimelig sammenhæng mellem den enkelte kommunes tilskud og kommunens faktiske udgifter på området.

Ved etableringen af ordningen indgik det, at der efter nogle år skulle foretages en evaluering af ordningen. Det indgik således i bemærkningerne til det fremsatte lovforslag:

"Forligspartierne er enige om at anmode Velfærdsministeriets Finansieringsudvalg om at igangsætte en evaluering af den foreslåede finansieringsordning i folketingsåret 2012-13, særligt med henblik på mulighederne for at lade det generelle tilskuds- og udligningssystem omfatte også udgiftsområdet vedrørende forsikrede ledige."

I forbindelse med refusionsomlægningen i december 2010 med virkning fra 2011 blev evalueringen fremrykket. Det fremgik således af bemærkningerne til dette lovforslag:

"Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg vil foretage en analyse af de byrdefordelingsmæssige virkninger af refusions- og tilskudsomlægningerne vedrørende kommunernes indsats på beskæftigelsesområdet med henblik på en vurdering af behovet for eventuelle tilpasninger af udligningssystemet. Denne analyse vil indgå i Finansieringsudvalgets igangværende arbejde med det kommunale tilskuds- og udligningssystem."

Formålet med evalueringen beskæftigelsestilskuddet er altså først og fremmest at vurdere muligheden for at omlægge kommunernes kompensation til en kompensation via bloktilskuddet. En sådan omlægning vil, for at imødegå store byrdefordelingsmæssige udsving hos kommunerne, nødvendiggøre, at der sker samtidige tilpasninger i udligningssystemet, således at kommunale forskelle i udgiftspresset vedr. forsikrede ledige også er afspejlet i systemets kriterier, vægte mv. Samtidig skal det vurderes, om det nuværende system fungerer hensigtsmæssigt.

Som led i denne vurdering og vurderingen af fordele og ulemper ved den særlige beskæftigelsestilskudsordning versus kompensation og udligning via det generelle system må også inddrages en vurdering af, i hvilket omfang beskæftigelsestilskuddet giver en rimelig kompensation af den enkelte kommunes udgifter på området. Det er således relevant at inddrage erfaringerne med ordningen set i forhold til den udvikling, som har fundet sted i ledigheden og i kommunernes udgifter til forsikrede ledige.

Evalueringen indeholder således følgende elementer:

- En gennemgang af omlægningen i 2009/2010 samt senere ændringer fra 2011.
- En gennemgang af beskæftigelsestilskuddets elementer og reguleringer
- Erfaringer med beskæftigelsestilskuddet (med udgangspunkt i tilskudsåret 2010)
- Konsekvenser ved en omlægning til generelt system (herunder overordnet om fordele/ ulemper)
- Analyser af udgiftsbehovskriterier mv. med henblik på justeringer i det generelle system
- Opsamling og konklusion

8.2. Omlægningerne på dagpengeområdet

Fra den 1. august 2009 overtog kommunerne ansvaret for de forsikrede ledige. Begrundelsen var, at et enstrengt kommunalt beskæftigelsessystem ville gøre det muligt at fokusere indsatsen og udnytte ressourcerne mere optimalt.

Kommunerne overtog finansieringsansvaret fra den 1. januar 2010 og der blev gennemført en kompensationsmodel, der fremover sikrede, at kommunerne under ét blev fuldt kompenseret for de overtagne opgaver.

Kompensationsmodellen bestod af følgende:

1. Refusion af de samlede udgifter (For a-dagpenge skulle staten i aktive perioder finansiere 75 pct. og 50 pct. i passive perioder)
2. Et beskæftigelsestilskud som svarer til de forventede kommunale bidrag til finansiering af udgifterne til dagpenge og nettoudgifterne til aktivering af dagpenge-modtagere efter statsrefusion. Tilskuddet midtvejs- og efterreguleres.
3. En forsikringsordning, der skal sikre mod kraftig stigende ledighed i enkelte kommuner. F.eks. ved større nedlæggelser af arbejdspladser.

Efter samme model, som hidtil havde været gældende på sygedagpengeområdet, blev der som led i omlægningen i 2009 indført en såkaldt karenperiode, som betyder, at staten fuldt ud kompenserer kommunernes udgifter til dagpenge i de første 4 uger af ledighedsforløbet. Der blev endvidere etableret en særlig overgangsordning i forhold til denne karenperiode, som betyder, at staten i 2010 har kompenseret kommunernes udgifter til dagpenge fuldt ud i de første 18 uger, i 2011 i de første 12 uger og i 2012 i de første 8 uger. Fra 2013 er ordningen fuldt indfaset, og staten kompenserer, som nævnt, herefter kommunernes udgifter i de første 4 uger.

Kommunernes nettoudgifter til forsikrede ledige efter refusion i 2010 blev i 2009 skønnet til 8,9 mia. kr., som forudsattes kompenseret via beskæftigelsestilskuddet.

I december 2010 blev der vedtaget en finansieringsomlægning på beskæftigelsesområdet, hvor refusionssatserne for udgifterne til kontanthjælp, sygedagpenge, ledighedsydelse, revalidering og dagpenge generelt blev sænket. Både i den tidligere ordning og i den nye ordning har princippet været, at kommunerne modtog en højere refusion i perioder med aktivering og en lavere refusion i perioder med passiv forsørgelse. I den nye ordning sænkes og harmoniseres refusionssatserne, så kommunerne nu hjemtager 50 pct. refusion af forsørgelsesudgifterne i perioder med aktivering i ordinær uddannelse og virksomhedsrettede tilbud og 30 pct. i perioder med øvrig vejledning og opkvalificering. Refusionen af dagpenge i passive perioder blev sat ned til 30 pct., ligesom kommunerne fra 2011 medfi-

nansierer udgifterne til uddannelsesyndelse i forbindelse med seks ugers selvvalgt uddannelse med 70 pct. Dette bevirker, at det foreløbige beskæftigelsestilskud for 2011 blev øget fra 11,0 mia. til 15,5 mia. kr.

Der skete også en ændring af, hvilke udgifter, som var forudsat kompenseret via beskæftigelsestilskuddet. Det skyldes, at der som led i omlægningen blev indført et fælles driftsloft for kommunernes driftsudgifter til aktivering af ledige, uanset om der er tale om forsikrede eller ikke forsikrede ledige. Det betyder, at kommunernes driftsudgifter til aktivering kun kan opgøres samlet og ikke for de enkelte målgrupper. Som konsekvens heraf er kommunernes nettodriftsudgifter fra 2011 til aktivering af forsikrede ledige overført fra beskæftigelsestilskuddet til budgetgarantien. Disse udgifter kompenseres således fra 2011 via bloktilskuddet.

Det skal endvidere bemærkes, at dagpengeperioden som led i aftale om genopretning af dansk økonomi er sat ned fra 4 til 2 år. Der sker dog en midlertidig forlængelse af dagpengeperioden med op til et halvt år for visse grupper af ledige, som opbruger dagpengerechten i 2. halvår 2012. Dette medfører, at udgifterne til dagpenge, herunder i forbindelse med aktivering, bliver reduceret gradvist fra midten af 2012. Dagpengereformen vil være fuldt indfaset i 2014.

8.3. Beskæftigelsestilskuddets elementer og reguleringer

Beskæftigelsestilskuddet består af:

- Et *grundtilskud*, som svarer til den enkelte kommunes samlede tilskud i året før tilskudsåret opreguleret til tilskudsårets forventede pris- og lønniveau og reguleret for ændringer i love og regler på de områder, der er omfattet af beskæftigelsestilskuddet. For 2010 og 2011, hvor grundtilskuddet ikke kunne baseres på et samlet beskæftigelsestilskud to år før, er grundtilskuddet i stedet fastsat med udgangspunkt i en beregning af kommunens nettoudgifter i 2009, såfremt de nye finansieringsregler havde været gældende på dette tidspunkt.
- Et *merudgiftsbehov*, der for kommunerne under ét beregnes som forskellen mellem kommunernes grundtilskud og de skønnede kommunale nettoudgifter for tilskudsåret.

Der udmeldes et foreløbigt beskæftigelsestilskud til kommunerne i året før tilskudsåret. Det samlede beskæftigelsestilskud fastsættes af finansministeren på baggrund af et skøn over ledigheden og kommunernes nettoudgifter til de forsikrede ledige. Beskæftigelsestilskuddet midtvejsreguleres i tilskudsåret og efterreguleres året efter tilskudsåret. Det endelige tilskud baseres på de faktiske kommunale nettoudgifter på landsplan og det endelige merudgiftsbehov fordeles på grundlag af udviklingen i ledighed i de pågældende landsdele.

Beskæftigelsestilskuddet var ved den foreløbige tilskudsudmelding for 2010 på ca. 8,9 mia. kr.

8.3.1. Beskrivelse af elementer, fordelingsmekanismer og reguleringer

Nedenfor beskrives nærmere de elementer – grundtilskuddet og merudgiftsbehovet – som udgør elementerne i det samlede beskæftigelsestilskud. Ligeledes beskrives fordelingsmekanismerne for disse elementer.

Grundtilskud

Det har ved etablering af ordningen været intentionen, at beskæftigelsestilskuddet *i udgangssituationen* skulle ligge meget tæt på den enkelte kommunes faktiske udgifter. Således har grundtilskuddet for 2010 og 2011 været fastlagt med udgangspunkt i den enkelte kommunes beregnede udgifter til beskæftigelsesindsatsen for forsikrede ledige, såfremt de nuværende finansieringsregler havde været gældende i 2009.

Herefter udgør den enkelte kommunes grundtilskud kommunens samlede beskæftigelsestilskud fra året to år før tilskudsåret opreguleret til tilskudsårets forventede pris- og lønniveau. Det vil sige, at den enkelte kommunes grundtilskud for 2012 i faste priser svarer til kommunens samlede beskæftigelsestilskud for 2010.

I tilfælde af ændringer i love og regler, som påvirker kommunernes udgifter på området, foretages der i langt de fleste tilfælde en individuel korrektion af den enkelte kommunes grundtilskud. Denne særlige korrektionsordning skal ses i lyset af intentionen om, at grundtilskuddet i udgangspunktet skulle fastsættes svarende til den enkelte kommunes beregnede udgifter.

Som et eksempel på en sådan ændring af love og regler, som der er taget højde for ved fastlæggelsen af grundtilskuddet for 2011 og 2012 kan nævnes indfasningen af den såkaldte karenperiode, der som ovenfor nævnt betyder, at den periode i begyndelsen af ledighedsforløbet, hvor staten fuldt ud kompenserer kommunerne for deres udgifter til dagpenge, gradvist nedsættes fra 18 uger i 2010, 12 uger i 2011, 8 uger i 2012 og 4 uger fra og med 2013. Konsekvenserne af afkortningen af dagpengeperioden og omlægningen af refusionssatserne fra 1. januar 2011 er andre eksempler på lovændringer, der har haft betydning for opgørelsen af grundtilskuddet i 2012.

Merudgiftsbehov

Grundtilskuddet for et tilskudsår udgør som nævnt ovenfor kommunens samlede beskæftigelsestilskud for året to år før tilskudsåret. Formålet med merudgiftsbehovet er, at det skal kompensere kommunerne for udviklingen i udgifterne *ud over* grundtilskuddet, som altså afspejler en udgangssituation.

Merudgiftsbehovet opgøres for kommunerne under ét som forskellen mellem kommunernes grundtilskud og de kommunale nettoudgifter for tilskudsåret. Merudgiftsbehovet kan således i nogle år blive positivt og i andre år negativt.

I året før tilskudsåret foretages en foreløbig opgørelse og udmelding af merudgiftsbehovet på grundlag af det foreliggende skøn over udgifterne baseret på konjunkturvurderingen for tilskudsåret, som foretages i maj i året før tilskudsåret. Merudgiftsbehovet fordeles ved den foreløbige udmelding på kommunerne i forhold til ledigheden i året 2 år før tilskudsåret. I tilskudsåret foretages en midtvejsregulering af merudgiftsbehovet baseret på konjunkturvurderingen for tilskudsåret, som foretages i maj i tilskudsåret. I året efter tilskudsåret foretages en efterregulering af merudgiftsbehovet baseret på de faktiske kommunale udgifter i tilskudsåret.

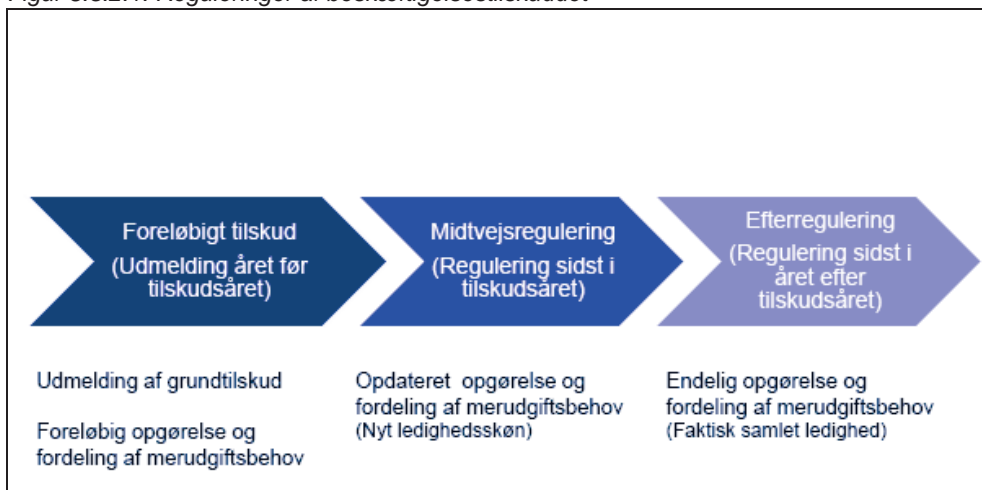
Ved midtvejsreguleringen og den endelige fordeling af merudgiftsbehovet på de enkelte kommuner tages der hensyn til forskelle i udviklingen af antallet af ledige mellem landsdelene.

Det betyder, at det samlede merudgiftsbehov på landsplan først fordeles på landsdele i forhold udviklingen i bruttoledigheden for dagpengemodtagere fra året 2 år før tilskudsåret til tilskudsåret. Herefter fordeles den enkelte landsdels andel af merudgiftsbehovet på kommunerne i landsdelen i forhold til bruttoledigheden i året 2 år før tilskudsåret. Overgangsordningen for beskæftigelsestilskuddet for 2010 betød, at merudgiftsbehovet er fordelt på landsdele i forhold til udviklingen i bruttoledigheden fra 2009 til 2010 og derefter på kommuner i forhold til bruttoledigheden i 2009.

8.3.2. Illustration af reguleringerne

Der foretages tre opgørelser og reguleringer af beskæftigelsestilskuddet. Tilskuddet opgøres og udmeldes først foreløbigt året før tilskudsåret. I tilskudsåret midtvejsreguleres tilskuddet, således at det i højere grad svarer til kommunernes forventede udgifter. Endelig efterreguleres tilskuddet i året efter tilskudsåret på baggrund af en opgørelse af det faktiske merudgiftsbehov for hele landet på grundlag af de kommunale regnskaber.

Figur 8.3.2.1. Reguleringer af beskæftigelsestilskuddet



Som det fremgår ovenfor, sker der ved midtvejs- og efterregulering alene en regulering af merudgiftsbehøvet. Grundtilskuddet beregnes og fordeles altså én gang for alle ved den foreløbige udmelding.

8.3.3. Overordnede overvejelser om betydningen af elementerne

Det er således relevant i en evalueringssammenhæng i lyset af de første erfaringer med ordningen at se på, hvor godt udviklingen i beskæftigelsestilskuddets elementer stemmer overens med de intentioner, der lå til grund for ordningens delelementer og fordelingen heraf i tilknytning til de tre reguleringer i årets tilskud.

På nuværende tidspunkt foreligger der kun data for det første år, det vil sige 2010. Det kan derfor endnu ikke vurderes, hvordan ordningen vil fungere på længere sigt. Men det kan dog bemærkes, at grundtilskuddet til den enkelte kommune i 2010 og 2011 består af en konkret beregning af udgifterne i 2009, såfremt de nye finansieringsregler havde været gældende i dette år. Idet de efterfølgende års grundtilskud svarer til det samlede beskæftigelsestilskud to år tidligere (grundtilskuddet i 2012 svarer således til det endelige tilskud for 2010), er der tale om et historisk element, som videreføres i ordningen fremover.

Med hensyn til merudgiftsbehøvet er det relevant at vurdere, om merudgiftsbehøvet udvikling har en rimelig sammenhæng med den centrale fordelingsnøgle, som anvendes – dvs.

med udviklingen i antal ledige i landsdelene. Merudgiftsbehovet kan således både påvirkes af udviklingen i antallet af bruttoledige og i udgifterne pr. bruttoledig, herunder i den gennemsnitlige ledighedsperiode pr. ledig, fordelingen mellem nyledige og langtidsledige, aktiveringsgraden, redskabssammensætningen i aktiveringsindsatsen samt pris- og lønudviklingen.

Hvis der i de kommende år sker forholdsvis store reguleringer via merudgiftsbehovet, vil den oprindelige fordeling af grundtilskuddet på et historisk grundlag efterhånden få en minimal betydning i forhold til merudgiftsbehovet, der som nævnt fordeles på et aktuelt grundlag.

Men hvis udgiftsudviklingen på landsplan stagnerer, vil merudgiftsbehovet kun være af mindre betydning, og fordelingsordningen vil derfor kun i mindre omfang opfange forskydninger i den regionale fordeling af ledigheden. I en tænkt situation, hvor udgifterne på landsplan i de kommende år skulle være fuldstændigt uændrede, ville der ikke opstå noget merudgiftsbehov. Den enkelte kommunes beskæftigelsestilskud ville derfor også være helt uændret, uanset af der kunne være underliggende forskydninger i ledigheden mellem landsdelene.

Det skal endvidere påpeges, at fordelingen af merudgiftsbehovet efter udviklingen i ledigheden i særlige tilfælde ville kunne blive problematisk. Problemet ville opstå, hvis der i et år skulle opstå den situation, at udviklingen i merudgiftsbehovet og udviklingen i ledigheden er modsat rettede, herunder at ledigheden i nogle landsdele stiger og i andre falder. I en sådan situation ville fordelingsmetoden ikke kunne anvendes, idet den f.eks. ville indebære, at en stigning i udgifterne skulle fordeles i forhold til et fald i ledigheden i nogle landsdele og stigning i andre.

8.4. Erfaringerne med beskæftigelsestilskuddet

Efterreguleringen af tilskuddet for 2010 er blevet opgjort i forbindelse med den årlige tilskudsudmelding i juni 2011 og afregnes med kommunerne i de sidste måneder af 2011. Dermed er opgørelsen af beskæftigelsestilskuddet for tilskudsåret 2010 endeligt afsluttet. Det er således relevant at betragte erfaringerne med dette første fuldt regulerede tilskudsår for ordningen.

8.4.1. Udviklingen i beskæftigelsestilskuddet ved de tre reguleringer

Der er for tilskudsåret 2010 foretaget reguleringer af beskæftigelsestilskuddet, som vist i oversigttabellen nedenfor.

Tabel 8.4.1.1. Reguleringer af beskæftigelsestilskuddet for 2010

	Grundtilskud	Merudgiftsbehov
Foreløbig udmelding (juni, 2009)	Kommunefordelte nettoudgifter i 2008 ¹	<ul style="list-style-type: none"> • Opgørelse på baggrund af de samlede kommunale nettoudgifter til forsikrede ledige i 2010 (skøn)² • Fordeling på kommunerne på grundlag af bruttoledigheden i 2008
Midtvejsregulering (juni, 2010)	Kommunefordelte nettoudgifter i 2009 ¹	<ul style="list-style-type: none"> • Opgørelse på baggrund af de samlede kommunale nettoudgifter til forsikrede ledige i 2010 (skøn)³ • Fordeling på landsdele og efterfølgende på kommuner på grundlag af bruttoledigheden i hhv. 2009-2010 (udvikling) og 2009 (niveau)
Efterregulering (Juni, 2011)	-	<ul style="list-style-type: none"> • Opgørelse på baggrund af de faktiske udgifter til forsikrede ledige i de kommunale regnskaber • Fordeling på landsdele og efterfølgende på kommuner på grundlag af bruttoledigheden i hhv. 2009-2010 (udvikling) og 2009 (niveau)

¹ Under forudsætning af, at finansieringsreglerne for 2010 havde været gældende i de anførte år.

² Ved beregningen blev der forudsat en ledighed på 145.000 og 26.500 aktiverede forsikrede ledige.

³ Ved beregningen blev der forudsat en ledighed på 130.000 og 33.000 aktiverede forsikrede ledige.

I det normale tilskudsår vil grundtilskuddet ligge fast i alle tre reguleringer. Men som det fremgår ovenfor, er der i det første år for ordningen ved midtvejreguleringen foretaget en genberegning af grundtilskuddet, som bestod af en opdatering af datagrundlaget til 2009-oplysninger.

I tabel 8.4.1.2 er vist størrelsen af beskæftigelsestilskuddet for 2010 for kommunerne under ét fordelt på grundtilskud og merudgiftsbehov.

Tabel 8.4.1.2. Beskæftigelsestilskuddet for 2010 fordelt på grundtilskud og merudgiftsbehov

	Foreløbig opgørelse	Midtvejs opgørelse	Endelig opgørelse	Ændring	Ændring
	(1)	(2)	(3)	(3-1)	(3-2)
Grundtilskud	2.759	4.731	4.731	1.972	0
Merudgiftsbehov	6.114	3.816	2.615	-3.499	-1.201
Beskæftigelsestilskud	8.873	8.547	7.346	-1.527	-1.201

Note: Mio. kr. (P/L 2010)

Faldet i beskæftigelsestilskuddet fra den foreløbige opgørelse til midtvejsopgørelsen skal ses i lyset af, at skønnet for ledigheden faldt fra 145.000 til 130.000 fuldtidspersoner fra den foreløbige regulering til midtvejsreguleringen. Ved den endelige opgørelse udgjorde den faktiske opgjorte bruttoledighed i 2010 blot 114.000 fuldtidspersoner, svarende til ca. 21 pct. færre end først skønnet ved den foreløbige udmelding. Antallet af aktiverede forsikrede ledige i 2010, som også har betydning for udgiftsniveauet, er til gengæld steget fra det skøn på 26.500 fuldtidspersoner, som lå til grund for den foreløbige opgørelse over et skøn på 33.000 fuldtidspersoner ved midtvejsreguleringen til 34.000 fuldtidspersoner ved den endelige opgørelse.

Ses på de enkelte elementer, er der altså sket en stigning i grundtilskuddet ved midtvejsreguleringen som følge af genberegningen på grundlag af udgiftsdata for 2009. Denne stigning i grundtilskuddet blev til dels modsvaret af et tilsvarende fald i merudgiftsbehovet, men derudover faldt merudgiftsbehovet også som følge af, at det samlede udgiftsskøn blev reduceret, jf. nedjusteringerne i det forventede antal bruttoledige.

8.4.2. Beskæftigelsestilskuddet i landsdelene

Merudgiftsbehovet på landsplan fordeles på landsdele i forhold til udviklingen i ledigheden i de enkelte landsdele. Men for den enkelte landsdel har den faktiske udvikling i nettoudgifter til indsatsen fra 2009 til 2010 ikke nødvendigvis svaret til udviklingen i antallet af ledige. Det betyder, at fordelingen af merudgiftsbehovet ved efterreguleringen af 2010-tilskuddet ikke helt svarer til udviklingen i de faktiske udgifter i de enkelte landsdele, jf. tabel 8.4.2.1.

Tabel 8.4.2.1. Udviklingen i de faktiske udgifter i de enkelte landsdele sammenholdt med fordelingen af merudgiftsbehovet.

	Faktiske udgifter	Grundtilskud	Faktiske udgifter fratrukket grundtilskud	Afregnet merudgiftsbehov	Forskul mellem faktiske merudgifter og afregnet merudgiftsbehov
København og Østsjælland	1.824,0	1.240,7	583,3	717,3	-134,0
Nordsjælland	407,9	251,4	156,5	167,2	-10,6
Vest-, Sydsjælland, Bornholm	818,3	541,6	276,7	318,8	-42,1
Fyn	769,9	490,4	279,5	275,1	4,4
Sydjylland	917,8	525,1	392,6	356,2	36,4
Østjylland	1.109,4	692,1	417,3	377,1	40,2
Vestjylland	550,9	351,9	199,0	177,6	21,4
Nordjylland	948,1	637,5	310,5	226,1	84,4
Hele landet	7.346,1	4.730,8	2.615,3	2.615,3	0,0

I tabellen nedenfor er udviklingen i antallet af ledige i perioden 2009-2010 sammenholdt med udviklingen i nettoudgifterne pr. ledig i de enkelte landsdele. I gennemsnit er udgifterne pr. ledig steget med ca. 18 pct. fra 2009 til 2010. I nogle landsdele er nettoudgifterne pr. ledig steget væsentligt mere samtidig med, at disse landsdele har haft en stigning i ledigheden fra 2009 til 2010, som er mindre end landsgennemsnittet. Udviklingen i ledigheden, som merudgiftsbehovet fordeles efter, harmonerer således i mindre grad med udviklingen i udgifterne pr. ledig. Derfor bliver nogle landsdele, herunder Nord- og Vestjylland, ikke gennem merudgiftsbehovet kompenseret fuldt ud for udviklingen i deres faktiske udgifter.

Omvendt er der nogle andre landsdele, hvor stigningen i nettoudgifterne pr. ledig har været under landsgennemsnittet samtidig med, at ledigheden er steget mere end landsgennemsnittet. I disse landsdele har kompensationen via merudgiftsbehovet oversteget udviklingen i de faktiske udgifter.

Tabel 8.4.2.2. Udviklingen i udgifterne pr. ledig sammenholdt med udviklingen i ledigheden

Landsdel	Ledigheds-			
	Udgift pr. ledig i 2009	Udgift pr. ledig i 2010	Forskel i pct.	udvikling fra 2009 til 2010
1. København og Østsjælland	51.269	55.625	+8,5 %	+35,5 %
2. Nordsjælland	47.571	55.982	+17,7 %	+37,9 %
3. Vest- og Sydsjælland + Bornholm	47.997	54.184	+12,9 %	+33,8 %
4. Fyn	49.043	57.912	+18,1 %	+32,9 %
5. Syddjylland	44.792	57.397	+28,1 %	+36,4 %
6. Østjylland	46.059	56.766	+23,2 %	+30,1 %
7. Vestjylland	43.183	53.607	+24,1 %	+26,1 %
8. Nordjylland	47.717	59.000	+23,6 %	+20,3 %
Hele landet	47.772	56.357	+18,0 %	+31,6 %

Der ses særligt en forskel i udviklingen i antallet af ledige og udviklingen i de realiserede nettoudgifter pr. ledig i landsdelene Nordjylland og Vestjylland. I disse landsdele er ledigheden ikke steget så kraftigt som i resten af landet, hvorfor de får en relativ lavere andel af merudgiftsbehovet. Men i disse landsdele har de realiserede nettoudgifter pr. ledig udviklet sig kraftigere end udviklingen i ledigheden.

En væsentlig del af forklaringen er forskydninger i den andel af ledige, der i 2010 var omfattet af den såkaldte karenperiode på 18 uger. Karenperioden indebærer, at staten afholder den fulde udgift i de første 18 uger af ledighedsperioden.

Andelen af udgifterne til passive dagpenge efter karenperioden er steget markant fra ca. 43 pct. i 2009 til ca. 64 pct. i 2010. Denne udvikling har gjort sig gældende i alle landsdele, jf. tabel 8.4.2.3. og er den væsentligste del af forklaringen på, at kommunernes nettoudgift pr. ledig, er steget markant fra 2009 til 2010. Årsagen er, at ændringen i sammensætningen af ledigheden, og dermed i kommunernes medfinansieringsandel, ikke kun påvirker den marginale ændring i ledigheden fra 2009 til 2010, men også den del af ledigheden, som kommunerne havde i 2009, og som kommunerne er blevet kompenseret for gennem grundtilskuddet for 2009. Beregningerne af kommunernes udgifter i 2009 er i sagens natur baseret på oplysninger om karenandelen i 2009. Landsdele og kommuner med en relativ stor bestand af dagpengemodtagere i 2009 vil ikke gennem merudgiftsbehovet blive kompenseret for ændringen i andelen af dagpengeudgifterne efter karenperioden, for så vidt angår denne bestand. Som det fremgår af tabel 8.4.2.4, havde især Nordjylland en relativ

høj bruttoledighed i 2009, mens især hovedstadsområdet have en relativ lav bruttoledighed.

Tabel 8.4.2.3. Udviklingen af andel passive dagpengemodtagere 2009-2010

Landsdel	Andel passive dagpenge efter	Andel passive dagpenge efter	Stigning i pct.
	18 uger i 2009	18 uger i 2010	
1. København og Østsjælland	49,6 %	65,2 %	31,6 %
2. Nordsjælland	41,4 %	62,3 %	50,7 %
3. Vest- og Sydsjælland + Bornholm	43,4 %	61,5 %	41,6 %
4. Fyn	42,2 %	64,6 %	53,1 %
5. Sydjylland	38,4 %	62,5 %	62,9 %
6. Østjylland	40,0 %	63,8 %	59,6 %
7. Vestjylland	37,9 %	64,9 %	71,0 %
8. Nordjylland	43,0 %	64,8 %	50,7 %
Hele landet	43,0 %	63,9 %	48,5 %

Tabel 8.4.2.4 Antal bruttoledige i pct. af arbejdsstyrken i 2009 og 2010 fordelt på landsdele

	Antal bruttoledige		I pct. af arbejdsstyrken	
	2009	2010	2009	2010
1. København og Østsjælland	24.199	32.790	3,4%	4,6%
2. Nordsjælland	5.285	7.287	2,5%	3,4%
3. Vest- og Sydsjælland + Bornholm	11.284	15.102	4,0%	5,3%
4. Fyn	10.000	13.294	4,5%	6,0%
5. Sydjylland	11.724	15.990	3,5%	4,7%
6. Østjylland	15.027	19.543	3,8%	4,9%
7. Vestjylland	8.149	10.276	4,0%	5,0%
8. Nordjylland	13.361	16.069	4,9%	5,9%
Hele landet	99.029	130.351	3,7%	4,9%

Som sagt skyldes forskellen i kommunernes nettoudgifter pr. ledig mellem 2009 og 2010 først og fremmest en forskydning med hensyn til, hvor stor en andel af de lediges dagpenge som kommunerne ikke skulle bidrage til finansieringen af som følge af karenperioden på 18 uger. Som tidligere nævnt, afkortes karenperioden gradvist i perioden 2010-2012, således af den i 2011 udgør 12 uger, i 2012 8 uger, og fra 2013 og frem kommer den ned på 4 uger. Efterhånden som karenperioden bliver kortere, vil muligheden for, at der igen

vil kunne ske så store forskydninger i den relative andel af dagpengeudgiften, som kommunerne ikke medfinansierer, selvsagt blive mindre. I modsat retning trækker det forhold, at der fremover vil være to år mellem tilskuds- og grundtilskudsåret. Over et toårigt spænd vil sandsynligheden for et konjunkturbetinget skift i sammensætningen af ledigheden selvsagt være større, end hvis der – som det var tilfældet ved efterreguleringen af beskæftigelsestilskuddet for 2010 – sammenlignes med året før.

8.4.3. Beskæftigelsestilskud til den enkelte kommune

Selvom det samlede beskæftigelsestilskud i princippet ikke skal kompensere den enkelte kommune præcist for kommunens faktiske udgifter, er det relevant også at undersøge, i hvor høj grad beskæftigelsestilskuddet ved den endelige opgørelse modsvarer de faktiske udgifter i de enkelte kommuner.

En sammenligning af kommunernes faktiske nettoudgifter i 2010 og det endelige tilskud for 2010 viser, at for 59 kommuner var udgifterne højere end tilskuddet, mens det var omvendt for 37 kommuner. Opgørelsen viser, at det i særlig høj grad er de nord- og vestjyske kommuner, der har tab ved ordningen, mens det er kommunerne i Storkøbenhavn og Øst- og Nordsjælland, der har gevinst ved ordningen.

Nedenfor er det uddybet, hvorledes tab og gevinster ved ordningen i 2010 er fordelt på kommuner. Endvidere sammenholdes den foreløbige opgørelse samt midtvejsopgørelsen af beskæftigelsestilskuddet med de faktiske udgifter for at se, hvor tæt de forudsagte udgifter har ligget i forhold til de endelige udgifter.

I tabel 8.4.3.1 er de tre opgørelser af beskæftigelsestilskuddet således sammenholdt med kommunernes faktiske udgifter til beskæftigelsesindsatsen for forsikrede ledige og nettobeløbet (beskæftigelsestilskud – faktiske udgifter) sat i forhold til beskatningsgrundlaget.

Tabel 8.4.3.1. Beskæftigelsestilskuddet for 2010 og faktiske udgifter

Kommune	Foreløbig opgørel- se (1)	Midtvejs- opgørel- se (2)	Endelig opgørel- se (3)	Faktiske udgifter (4)	Tab/gevinst (faktiske udgifter – tilskud) i pct. af beskatningsgrundlag Tab = + Gevinst = -		
					Forelø- big op- gørelse (1-4)	Midt- vejsop- gørelse (2-4)	Endelig opgørel- se (3-4)
København	1.358,7	984,6	941,7	824,3	-0,64	-0,19	-0,14
Frederiksberg	185,4	137,6	131,6	122,3	-0,35	-0,08	-0,05
Ballerup	50,6	44,7	42,6	43,8	-0,08	-0,01	0,01
Brøndby	52,8	44,6	42,6	44,6	-0,15	0,00	0,04
Dragør	13,5	10,8	10,3	12,1	-0,05	0,05	0,07
Gentofte	85,2	61,5	58,8	54,8	-0,16	-0,04	-0,02
Gladsaxe	78,7	67,7	64,8	50,3	-0,25	-0,16	-0,13
Glostrup	25,6	26,8	25,6	28,3	0,07	0,04	0,07
Herlev	34,9	31,2	29,8	28,9	-0,13	-0,05	-0,02
Albertslund	58,3	44,3	42,4	44,5	-0,33	0,01	0,05
Hvidovre	66,5	57,5	54,9	57,6	-0,11	0,00	0,03
Høje-Taastrup	94,1	77,1	74,2	81,7	-0,16	0,06	0,10
Lyngby-							
Taarbæk	48,2	40,0	38,2	37,2	-0,09	-0,02	-0,01
Rødovre	54,2	41,7	39,6	44,1	-0,17	0,04	0,08
Ishøj	72,2	47,7	45,6	38,7	-1,12	-0,30	-0,23
Tårnby	61,9	55,3	52,9	52,0	-0,15	-0,05	-0,01
Vallensbæk	19,7	18,3	17,5	15,7	-0,16	-0,10	-0,07
Furesø	41,4	35,4	32,7	32,7	-0,11	-0,03	0,00
Allerød	19,7	20,1	18,6	16,1	-0,07	-0,08	-0,05
Fredensborg	45,8	41,1	37,9	34,8	-0,15	-0,08	-0,04
Helsingør	72,8	73,3	67,4	65,9	-0,07	-0,07	-0,01
Hillerød	40,6	46,4	42,7	40,0	-0,01	-0,08	-0,03
Hørsholm	22,4	21,8	20,2	14,9	-0,11	-0,10	-0,08
Rudersdal	53,0	43,4	40,2	38,6	-0,10	-0,03	-0,01
Egedal	32,7	33,9	31,1	35,2	0,03	0,02	0,06
Frederikssund	43,4	47,4	43,7	40,8	-0,04	-0,09	-0,04
Greve	57,8	52,4	50,0	52,0	-0,07	-0,01	0,02

Køge	77,7	75,0	71,5	76,5	-0,01	0,02	0,06
Halsnæs	35,1	46,4	42,7	46,1	0,24	-0,01	0,07
Roskilde	88,2	81,4	77,7	68,4	-0,14	-0,09	-0,06
Solrød	26,9	23,7	22,6	23,4	-0,08	-0,01	0,02
Gribskov	46,2	44,9	41,2	42,9	-0,05	-0,03	0,02
Odsherred	44,7	43,9	38,9	40,4	-0,09	-0,07	0,03
Holbæk	85,9	87,3	77,2	77,8	-0,08	-0,09	0,01
Faxe	53,1	53,7	47,6	46,0	-0,14	-0,15	-0,03
Kalundborg	63,8	60,7	53,3	59,6	-0,06	-0,01	0,09
Ringsted	45,7	46,9	41,4	39,6	-0,13	-0,15	-0,04
Slagelse	152,4	129,0	114,7	120,4	-0,29	-0,08	0,05
Stevns	32,7	34,8	31,1	31,1	-0,05	-0,11	0,00
Sorø	39,7	36,9	32,6	33,2	-0,15	-0,09	0,01
Lejre	24,4	24,0	22,8	22,6	-0,04	-0,03	-0,01
Lolland	88,8	80,7	71,7	73,8	-0,24	-0,11	0,03
Næstved	124,8	131,1	116,5	99,4	-0,22	-0,27	-0,15
Guldborgsund	106,1	93,7	83,4	74,4	-0,37	-0,23	-0,11
Vordingborg	75,8	70,6	62,7	54,0	-0,34	-0,26	-0,13
Bornholm	155,8	99,9	89,3	68,6	-1,60	-0,57	-0,38
Middelfart	42,9	55,2	48,4	49,0	0,11	-0,11	0,01
Assens	71,2	81,1	71,1	72,1	0,02	-0,16	0,02
Faaborg-							
Midtfyn	89,0	84,5	73,9	87,0	-0,03	0,03	0,18
Kerteminde	41,4	41,8	36,7	35,2	-0,18	-0,19	-0,04
Nyborg	50,8	54,4	47,9	48,4	-0,05	-0,13	0,01
Odense	423,4	368,4	326,2	309,8	-0,43	-0,22	-0,06
Svendborg	115,8	95,0	83,9	88,8	-0,33	-0,08	0,06
Nordfyns	60,0	59,7	52,6	55,4	-0,11	-0,11	0,07
Langeland	25,9	19,7	17,4	18,7	-0,38	-0,06	0,07
Ærø	10,0	8,3	7,4	5,5	-0,52	-0,32	-0,22
Haderslev	76,5	83,3	67,2	76,3	0,00	-0,09	0,11
Billund	16,9	28,4	22,8	23,0	0,16	-0,14	0,00
Sønderborg	77,8	124,3	99,6	108,5	0,28	-0,14	0,08
Tønder	60,9	70,8	57,6	48,0	-0,23	-0,40	-0,17
Esbjerg	150,3	171,7	141,1	133,0	-0,10	-0,23	-0,05
Fanø	3,2	3,9	3,1	2,4	-0,15	-0,26	-0,13
Varde	41,2	60,6	48,9	49,3	0,11	-0,15	0,01
Vejen	31,2	54,4	43,1	49,3	0,31	-0,09	0,11
Aabenraa	89,1	105,4	85,9	83,7	-0,06	-0,26	-0,03
Fredericia	63,7	81,9	66,6	75,8	0,16	-0,08	0,12

Horsens	81,8	129,2	104,2	130,5	0,42	0,01	0,23
Kolding	98,4	143,0	115,8	132,4	0,25	-0,08	0,12
Vejle	110,6	159,0	129,5	136,1	0,16	-0,14	0,04
Herning	107,3	140,5	103,1	69,1	-0,31	-0,59	-0,28
Holstebro	67,9	97,4	70,9	83,7	0,19	-0,16	0,15
Lemvig	29,2	35,2	25,8	26,3	-0,09	-0,28	0,02
Struer	33,3	45,5	33,3	35,0	0,06	-0,33	0,05
Syddjurs	72,6	67,5	56,1	53,1	-0,32	-0,24	-0,05
Norrdjurs	69,3	69,5	57,4	61,6	-0,14	-0,15	0,08
Favrskov	55,3	70,2	57,5	59,3	0,06	-0,16	0,03
Odder	32,3	33,3	27,4	29,8	-0,07	-0,11	0,08
Randers	145,4	170,7	138,5	151,0	0,04	-0,15	0,10
Silkeborg	104,7	133,3	109,1	123,6	0,14	-0,07	0,11
Samsø	8,9	5,6	4,7	3,8	-0,91	-0,33	-0,17
Skanderborg	61,9	72,5	59,4	61,3	-0,01	-0,13	0,02
Aarhus	564,1	487,7	403,4	383,2	-0,39	-0,23	-0,04
Ikast-Brande	59,5	81,2	59,8	62,1	0,05	-0,34	0,04
Ringkøbing-							
Skjern	50,9	83,5	60,9	81,0	0,34	-0,03	0,23
Hedensted	32,9	64,3	51,6	52,2	0,29	-0,18	0,01
Morsø	28,6	40,4	31,6	41,6	0,44	0,04	0,34
Skive	67,1	103,4	75,4	80,7	0,20	-0,33	0,08
Thisted	49,8	60,9	47,8	52,7	0,05	-0,13	0,08
Viborg	93,5	138,7	100,2	113,0	0,14	-0,19	0,09
Brønderslev	82,0	74,2	58,8	59,6	-0,47	-0,31	0,02
Frederikshavn	161,8	128,6	101,5	119,2	-0,48	-0,11	0,20
Vesthimmer-							
land	60,6	66,0	51,7	48,5	-0,24	-0,35	-0,06
Læsø	9,9	4,8	3,7	3,1	-2,43	-0,62	-0,24
Rebild	43,9	51,4	40,4	46,5	0,07	-0,12	0,15
Mariagerfjord	67,3	75,3	59,1	67,1	0,00	-0,14	0,14
Jammerbugt	90,9	76,6	60,5	68,7	-0,41	-0,14	0,15
Aalborg	475,5	376,0	299,3	321,7	-0,55	-0,19	0,08
Hjørring	156,9	137,4	109,2	119,5	-0,41	-0,20	0,11
I alt	8.873,3	8.546,9	7.346,1	7.346,1			

Note: Mio. kr. (P/L 2010)

Som forventet reduceres de enkelte kommuners "tab" og "gevinster" gennemgående med først midtvejsreguleringen og siden med efterreguleringen – og især fra midtvejsopgørelsen til den endelige opgørelse.

Tre kommuner (Læsø, Bornholm og Ishøj) havde ved den foreløbige opgørelse udsigt til en "gevinst" på mere end 1 pct. af beskatningsgrundlaget. Ved den endelige opgørelse har de kommuner fortsat en "gevinst", som dog er faldet betydeligt.

Fire kommuner (Vejen, Ringkøbing-Skjern, Horsens og Morsø) havde et "tab" på mere 0,3 pct. af beskatningsgrundlaget ved den foreløbige opgørelse. Ved den endelige opgørelse har disse kommuner fortsat et tab, som dog er faldet noget.

Der foretages i næste afsnit en nærmere analyse af kommunerne faktiske udgifter til beskæftigelsesindsatsen for forsikrede ledige i forhold til den endelige opgørelse af beskæftigelsestilskuddet, hvor der medtages indtægter fra og udgifter til forsikringsordningen.

8.4.4. Beskæftigelsestilskud til den enkelte kommune inklusive forsikringsordningen

I forbindelse med beskæftigelsestilskuddet er der også etableret en særlig tilskudsordning til kommuner, som aktuelt har en særlig kraftig udvikling i ledigheden. Denne ordning kaldes også forsikringsordningen.

Tilskud for denne ordning blev i 2010 tildelt kommuner, hvor udviklingen i bruttoledigheden i perioden fra 4. kvartal 2009 til 1. kvartal 2010 lå mere end 5 procentpoint over udviklingen i landsdelen som helhed.⁷

For disse kommuner blev tilskuddet fastlagt til 59.400 kr. pr. bruttoledig (i 2011 102.500 kr.) ganget med det antal ledige, hvormed udviklingen i ledigheden i kommunen oversteg udviklingen i landsdelen, tillagt 5 procentpoint og fratrukket 0,01 pct. af kommunens budgetterede beskatningsgrundlag for tilskudsåret.

Det samlede tilskudsbeløb fra forsikringsordningen udgjorde 46,2 mio. kr. i 2010 (i 2011 udgør beløbet 31,7 mio. kr.) og samtlige kommuner bidrager til den særlige tilskudsordning i forhold til den enkelte kommunens andel af det samlede befolkningstal som opgjort af Danmarks Statistik. I forhold beskæftigelsestilskuddet udgør forsikringsordningen således et meget lille beløb.

⁷ Det bemærkes, at kommunerne med opdateringen af grundtilskuddet ved midtvejsreguleringen er kompenseret for ledighedsudviklingen i 2009. Derfor vedrører forsikringsordningen i 2010 alene udviklingen i bruttoledigheden for dagpengemodtagere fra 4. kvartal 2009 til 1. kvartal 2010. I 2011 vedrører forsikringsordningen udviklingen fra 1. kvartal 2010 til 1. kvartal 2011.

23 kommuner fik tilskud fra ordningen i 2010. For tre af disse kommuner (Løjre, Svendborg og Rebild) var tilskuddet dog mindre end deres bidrag til ordningen.

I tabel 8.4.4.1 er det endelige beskæftigelsestilskud for 2010 (inkl. nettobeløbet fra forsikringsordningen) fratrukket kommunernes faktiske udgifter til forsikrede ledige og aktiverede angivet i forhold beskatningsgrundlaget.

Tabel 8.4.4.1. Endeligt beskæftigelsestilskud for 2010 (inkl. forsikringsordning) og faktiske udgifter

Kommune	Endelig opgørelse (1)	Forsikringsordning (netto) (2)	Endelig opgørelse inkl. forsikringsordning (netto) (3)	Faktiske udgifter (4)	Tab = + Gevinst = - (4-3)	Tab/ gevinst (4-3) i pct. af beskatningsgrundlag Tab = + Gevinst = -	Tab/ gevinst (eks. forsikringsordning) i pct. af beskatningsgrundlag Tab = + Gevinst = -
København	941,7	-4,4	937,3	824,3	-113,0	-0,14	-0,14
Frederiksberg	131,6	-0,8	130,8	122,3	-8,5	-0,05	-0,05
Ballerup	42,6	-0,4	42,2	43,8	1,6	0,02	0,01
Brøndby	42,6	-0,3	42,4	44,6	2,3	0,04	0,04
Dragør	10,3	-0,1	10,2	12,1	2,0	0,07	0,07
Gentofte	58,8	-0,6	58,3	54,8	-3,5	-0,02	-0,02
Gladsaxe	64,8	-0,5	64,3	50,3	-14,0	-0,12	-0,13
Glostrup	25,6	-0,2	25,4	28,3	2,9	0,08	0,07
Herlev	29,8	-0,2	29,5	28,9	-0,6	-0,01	-0,02
Albertslund	42,4	-0,2	42,1	44,5	2,4	0,06	0,05
Hvidovre	54,9	-0,4	54,5	57,6	3,1	0,04	0,03
Høje-Taastrup	74,2	-0,4	73,8	81,7	7,9	0,10	0,10
Lyngby-Taarbæk	38,2	-0,4	37,8	37,2	-0,5	0,00	-0,01
Rødovre	39,6	-0,3	39,3	44,1	4,8	0,08	0,08
Ishøj	45,6	-0,2	45,5	38,7	-6,7	-0,22	-0,23
Tårnby	52,9	-0,3	52,6	52,0	-0,6	-0,01	-0,01
Vallensbæk	17,5	-0,1	17,4	15,7	-1,7	-0,07	-0,07
Furesø	32,7	-0,3	32,4	32,7	0,3	0,00	0,00
Allerød	18,6	-0,2	18,4	16,1	-2,3	-0,05	-0,05
Fredensborg	37,9	-0,3	37,6	34,8	-2,8	-0,04	-0,04

Helsingør	67,4	-0,5	66,9	65,9	-1,0	-0,01	-0,01
Hillerød	42,7	-0,4	42,3	40,0	-2,3	-0,03	-0,03
Hørsholm	20,2	-0,2	20,0	14,9	-5,1	-0,08	-0,08
Rudersdal	40,2	-0,5	39,8	38,6	-1,2	-0,01	-0,01
Egedal	31,1	-0,3	30,8	35,2	4,4	0,06	0,06
Frederiks- sund	43,7	-0,4	43,4	40,8	-2,6	-0,04	-0,04
Greve	50,0	-0,4	49,6	52,0	2,3	0,03	0,02
Køge	71,5	1,5*	73,0	76,5	3,5	0,04	0,06
Halsnæs	42,7	2,5*	45,2	46,1	0,8	0,02	0,07
Roskilde	77,7	-0,7	77,0	68,4	-8,6	-0,06	-0,06
Solrød	22,6	-0,2	22,5	23,4	1,0	0,02	0,02
Gribskov	41,2	4,6*	45,7	42,9	-2,8	-0,04	0,02
Odsherred	38,9	0,7*	39,5	40,4	0,9	0,02	0,03
Holbæk	77,2	-0,6	76,7	77,8	1,1	0,01	0,01
Faxe	47,6	-0,3	47,3	46,0	-1,4	-0,03	-0,03
Kalundborg	53,3	1,4*	54,7	59,6	4,9	0,07	0,09
Ringsted	41,4	-0,3	41,1	39,6	-1,5	-0,03	-0,04
Slagelse	114,7	-0,6	114,1	120,4	6,4	0,06	0,05
Stevns	31,1	-0,2	30,9	31,1	0,2	0,01	0,00
Sorø	32,6	1,4*	34,0	33,2	-0,8	-0,02	0,01
Lejre	22,8	-0,1*	22,8	22,6	-0,2	0,00	-0,01
Lolland	71,7	-0,4	71,4	73,8	2,4	0,04	0,03
Næstved	116,5	-0,7	115,9	99,4	-16,4	-0,14	-0,15
Guldborg- sund	83,4	-0,5	82,9	74,4	-8,5	-0,10	-0,11
Vordingborg	62,7	-0,4	62,3	54,0	-8,3	-0,13	-0,13
Bornholm	89,3	-0,4	88,9	68,6	-20,3	-0,37	-0,38
Middelfart	48,4	-0,3	48,1	49,0	0,8	0,01	0,01
Assens	71,1	1,4*	72,5	72,1	-0,4	-0,01	0,02
Faaborg- Midtfyn	73,9	-0,4	73,4	87,0	13,6	0,19	0,18
Kerteminde	36,7	-0,2	36,5	35,2	-1,2	-0,04	-0,04
Nyborg	47,9	-0,3	47,6	48,4	0,8	0,02	0,01
Odense	326,2	-1,6	324,6	309,8	-14,8	-0,06	-0,06
Svendborg	83,9	-0,5*	83,5	88,8	5,4	0,07	0,06
Nordfyns	52,6	-0,2	52,4	55,4	3,0	0,07	0,07
Langeland	17,4	1,5*	18,8	18,7	-0,2	-0,01	0,07
Ærø	7,4	-0,1	7,3	5,5	-1,9	-0,21	-0,22
Haderslev	67,2	1,9*	69,1	76,3	7,2	0,09	0,11

Billund	22,8	2,5*	25,3	23,0	-2,3	-0,06	0,00
Sønderborg	99,6	-0,6	99,0	108,5	9,5	0,09	0,08
Tønder	57,6	1,5*	59,1	48,0	-11,1	-0,20	-0,17
Esbjerg	141,1	-1,0	140,2	133,0	-7,2	-0,04	-0,05
Fanø	3,1	0,0	3,1	2,4	-0,7	-0,13	-0,13
Varde	48,9	4,3*	53,2	49,3	-3,9	-0,05	0,01
Vejen	43,1	2,6*	45,7	49,3	3,7	0,06	0,11
Aabenraa	85,9	-0,5	85,4	83,7	-1,7	-0,02	-0,03
Fredericia	66,6	-0,4	66,2	75,8	9,6	0,13	0,12
Horsens	104,2	-0,7	103,5	130,5	26,9	0,23	0,23
Kolding	115,8	-0,7	115,1	132,4	17,3	0,13	0,12
Vejle	129,5	-0,9	128,7	136,1	7,4	0,05	0,04
Herning	103,1	-0,7	102,4	69,1	-33,3	-0,27	-0,28
Holstebro	70,9	-0,5	70,5	83,7	13,3	0,16	0,15
Lemvig	25,8	0,2*	26,0	26,3	0,3	0,01	0,02
Struer	33,3	-0,2	33,1	35,0	1,9	0,06	0,05
Syddjurs	56,1	-0,3	55,7	53,1	-2,6	-0,04	-0,05
Norrdjurs	57,4	4,1*	61,5	61,6	0,1	0,00	0,08
Favrskov	57,5	-0,4	57,1	59,3	2,2	0,03	0,03
Odder	27,4	-0,2	27,2	29,8	2,6	0,08	0,08
Randers	138,5	-0,8	137,7	151,0	13,3	0,10	0,10
Silkeborg	109,1	-0,7	108,3	123,6	15,2	0,11	0,11
Samsø	4,7	1,5*	6,2	3,8	-2,4	-0,43	-0,17
Skander- borg	59,4	-0,5	58,9	61,3	2,4	0,03	0,02
Aarhus	403,4	-2,6	400,8	383,2	-17,6	-0,04	-0,04
Ikast- Brande	59,8	-0,3	59,5	62,1	2,6	0,05	0,04
Ringkøbing- Skjern	60,9	-0,5	60,4	81,0	20,6	0,24	0,23
Hedensted	51,6	-0,4	51,2	52,2	1,1	0,02	0,01
Morsø	31,6	0,0*	31,6	41,6	10,0	0,34	0,34
Skive	75,4	-0,4	75,0	80,7	5,7	0,08	0,08
Thisted	47,8	-0,4	47,4	52,7	5,3	0,08	0,08
Viborg	100,2	-0,8	99,5	113,0	13,6	0,10	0,09
Brønderslev	58,8	-0,3	58,5	59,6	1,1	0,02	0,02
Frederiks- havn	101,5	-0,5	101,0	119,2	18,2	0,21	0,20
Vesthim- merland	51,7	2,3	53,9	48,5	-5,5	-0,11	-0,06

Læsø	3,7	1,1*	4,8	3,1	-1,7	-0,61	-0,24
Rebild	40,4	-0,2*	40,2	46,5	6,3	0,15	0,15
Mariager- fjord	59,1	-0,4	58,7	67,1	8,3	0,14	0,14
Jammerbugt	60,5	-0,3	60,2	68,7	8,5	0,16	0,15
Aalborg	299,3	-1,6	297,7	321,7	24,0	0,09	0,08
Hjørring	109,2	3,4*	112,6	119,5	6,8	0,07	0,11
I alt	7.346,1	0	7.346,1	7.346,1	0,0	0,00	

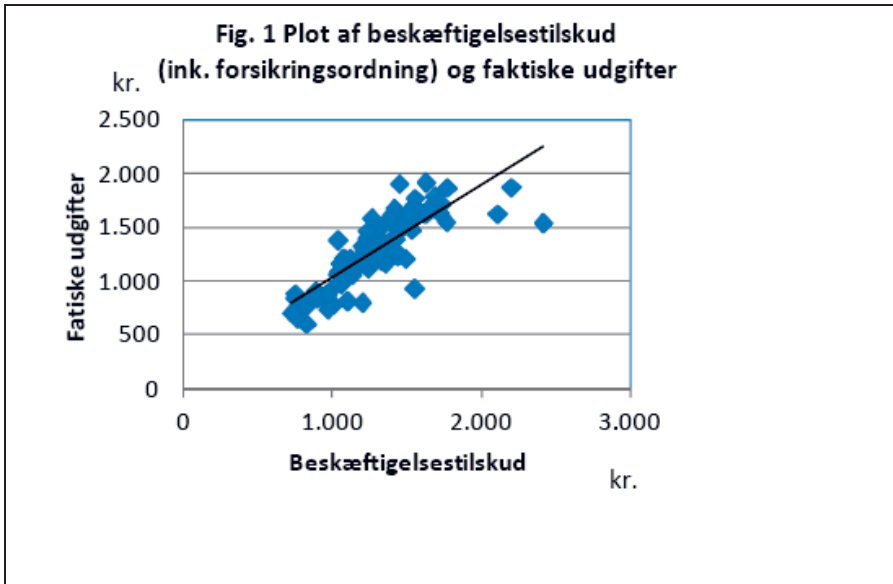
Note: * = Tilskud fra forsikringsordningen

Mio. kr. (P/L 2010)

Opgørelsen viser, at 55 kommuner har fået et tab og 43 af kommunerne en gevinst som følge af beskæftigelsestilskuddet inkl. forsikringsordningen. Hovedparten af kommunerne fik et tab eller en gevinst (inkl. forsikringsordningen) på mindre end 0,1 pct. af beskatningsgrundlaget. Det gælder for 70 kommuner. 15 kommuner fik et tab på over 0,1 pct. af beskatningsgrundlaget, mens 13 kommuner fik en gevinst på over 0,1 pct.

I figuren nedenfor er vist beskæftigelsestilskuddet (inklusive forsikringsordningen) i forhold til de faktiske udgifter i kommunerne.

Figur 8.4.1. Beskæftigelsestilskud inklusive forsikringsordning sammenholdt med kommunernes faktiske udgifter



I tabel 8.4.4.2 er vist en opgørelse af antallet af kommuner med tab og gevinst, henholdsvis inklusive og eksklusive forsikringsordningen. Opgørelsen viser, at 70 kommuner – samme antal som inklusiv forsikringsordningen – vil få et tab eller en gevinst på mindre end 0,1 pct. af beskatningsgrundlaget (inden for gruppen er der dog nogle mindre forskydninger). Antallet af kommuner med henholdsvis gevinst og tab på mere end 0,1 er ligeledes upåvirket af, om der tages højde for forsikringsordningen (dog med marginale ændringer inden for de to grupper). Det bemærkes, at antallet af kommuner med tab falder fra 60 til 55 som følge af forsikringsordningen ligesom antallet af kommuner med gevinst stiger fra 38 til 43.

Tabel 8.4.4.2. Antal kommuner fordelt efter størrelsen af tab og gevinst ved endelig opgørelse af beskæftigelsestilskuddet for 2010. Tab og gevinst i pct. af beskatningsgrundlaget for 2010.

Størrelsen af tab og gevinst	Antal kommuner	
	(inkl. forsikringsordning)	(eks. forsikringsordning)
Tab på mere end 0,2 pct.	4	3
Tab på mellem 0,1 og 0,2 pct.	11	12
Tab på mellem 0,05 og 0,1 pct.	18	22
Tab på mindre end 0,05 pct.	22	23
Gevinst på mindre end 0,05 pct.	23	19
Gevinst på mellem 0,05 og 0,1 pct.	7	6
Gevinst på mellem 0,1 og 0,2 pct.	7	8
Gevinst på mere end 0,2 pct.	6	5

Det fremgår af tabel 8.4.4.2, at 4 kommuner (Morsø, Horsens, Ringkøbing-Skjern og Frederikshavns kommuner) har haft et tab på over 0,2 pct. Tabet hænger bl.a. sammen med ovennævnte forklaring vedrørende forskydningen i ledighedsancienniteten samt, at bruttoledigheden for dagpengemodtagere i de to kommuner er steget mere end i den landsdel, som de tilhører. Samtidig er ledigheden i landsdelen, som de tilhører, steget mindre end på landsplan.

Morsø kommune ligger i landsdelen Nordjylland, og flere andre kommuner i denne landsdel har haft et tab på mellem 0,1 pct. og 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget (Mariagerfjord, Frederikshavns, Jammerbugt og Rebild kommuner). Bruttoledigheden i Nordjylland er "kun" steget med ca. 20 pct. fra 2009 til 2010, hvilket er den laveste stigning blandt de 8 landsdele og en del mindre end på landsplan, hvor bruttoledigheden er steget med knap 32 pct.

6 kommuner (Bornholms, Herning, Læsø, Samsø og Ishøj og Ærø kommuner) har haft en gevinst på over 0,2 pct. For nogle af disse kommuner (Bornholm, Ishøj og Ærø kommuner) hænger det bl.a. sammen med, at bruttoledigheden for dagpengemodtagere er steget mindre end i den landsdel, som de tilhører. Samtidig er ledigheden i landsdelen, som de tilhører, steget mere end på landsplan.

Bornholm indgår i denne ordning i samme landsdel som kommunerne i Vest- og Sydsjælland. 3 andre kommuner i denne landsdel har en gevinst på mellem 0,1 og 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget (Næstved, Guldborgsund og Vordingborg). Bruttoledigheden steg i denne landsdel med 34 pct. fra 2009 til 2010, hvilket er lidt mere end på landsplan. Samtidig steg bruttoledigheden på Bornholm kun med 5 pct. fra 2009 til 2010, hvilket er betydeligt mindre end i landsdelen som helhed. I de 3 andre kommuner steg ledigheden med mellem 26 og 31 pct., hvilket er lidt mindre end i landsdelen som helhed.

8.4.5. Overvejelser om betydning af overgangsregler for 2010 og 2011

Det skal bemærkes, at der i forhold til opgørelsen af beskæftigelsestilskuddet for 2010 og 2011 har været særlige overgangsregler, som bl.a. skulle sikre, at kommunerne i højere grad end under de permanente regler fra 2012 og frem blev kompenseret for deres faktiske udgifter. Således har grundtilskuddet for 2010 og 2011 været fastlagt med udgangspunkt i den enkelte kommunes beregnede udgifter til beskæftigelsesindsatsen for forsikrede ledige, såfremt de nuværende finansieringsregler havde været gældende i 2009. Fra 2012 vil grundtilskuddet blive fastlagt efter kommunes samlede beskæftigelsestilskud i 2010, dog korrigeret for lov og regelændringer. Herefter vil grundtilskuddet fremover blive fastsat efter kommunens samlede beskæftigelsestilskud i året to år før tilskudsåret, dvs., at grundtilskuddet i 2013 vil svare til beskæftigelsestilskuddet for 2011, grundtilskuddet for 2014 til beskæftigelsestilskuddet for 2012 osv.

Det foreløbige beskæftigelsestilskud for 2011 blev i juni 2010 opgjort til 11,0 mia. kr. Som følge af refusionsomlægningen blev der foretaget en fornyet beregning af beskæftigelsestilskuddet med de nye refusionsprocenter for udgifterne til a-dagpenge, uddannelsesydelse og aktivering af forsikrede ledige. Herunder er foretaget kommunespecifikke korrektioner af grundtilskuddet for ændringerne for i alt ca. 2,6 mia. kr. Beskæftigelsestilskuddet udgjorde på dette grundlag 15,5 mia. kr.⁸, dog reduceret ved midtvejsopgørelsen til 13,5 mia. kr., og fordelt med et grundtilskud på 8,4 mia. kr. og et merudgiftsbehov på 5,0 mia. kr.

⁸ Det forhøjede tilskud er blevet udbetalt til kommunerne fra april 2011 med henblik på at sikre, at refusionsomlægningen ikke medfører likviditetsmæssige problemer for kommunerne.

Det højere beskæftigelsestilskud for 2011 indebærer alt andet lige potentielt større afvigelser i 2011 mellem tilskud og den enkelte kommunes faktiske udgifter.

For 2012 udgør det samlede (foreløbige) beskæftigelsestilskud 14,1 mia. kr., og heraf udgør grundtilskuddet 13,6 mia. kr. og merudgiftsbehovet 0,5 mia. kr. Også i grundtilskuddet for 2012 er der foretaget kommunespecifikke korrektioner for lovændringer. Korrektionerne udgør i alt 6,0 mia. kr. Det kan konstateres, at der siden 2010 er foretaget ganske betydelige korrektioner af grundtilskuddet for lovændringer. Korrektionerne er baseret på kommunespecifikke skøn over virkningerne af først og fremmest de omfattende refusionsnedsættelser med virkning fra 2011 og den gradvise nedsættelse af karenperioden i årene 2010-2012.

8.4.6. Sammenfattende om erfaringerne med beskæftigelsestilskuddet

I de foregående afsnit er de tre opgørelser af beskæftigelsestilskuddet for 2010 sammenholdt med de faktiske udgifter til de forsikrede ledige.

Den foreløbige opgørelse af beskæftigelsestilskuddet ligger relativt langt fra de endelige udgifter, hvilket bl.a. kan tilskrives, at ledigheden blev langt lavere end forventet. Ved den foreløbige opgørelse blev beskæftigelsestilskuddet opgjort på baggrund af en forventet ledighed på 145.000 i 2010, hvilket var markant over den faktiske ledighed, som blev 114.000. Ved midtvejsopgørelsen blev beskæftigelsestilskuddet opgjort på baggrund af en forventet ledighed på 130.000.

Den endelige opgørelse af beskæftigelsestilskuddet for 2010 (inkl. forsikringsordningen) viser, at tilskuddet samlet har fulgt udviklingen i kommunernes udgifter til forsikrede ledige, og at de fleste kommuner har haft en rimelig overensstemmelse mellem tilskud og faktiske udgifter. Således er 70 kommuner opgjort til at have fået et tab eller en gevinst på mindre end 0,1 pct. af beskatningsgrundlaget. Det bemærkes i den forbindelse, at forsikringsordningen har vist sig at spille en begrænset rolle.

Samtidig har opgørelsen for 2010 dog også vist, at fordelingen af merudgiftsbehovet på landsdele ikke i alle tilfælde følger udviklingen i udgifterne. Den væsentligste forklaring synes at være en forskydning i andelen af ledige omfattet af den forholdsvis lange karenperiode fra 2009 til 2010 sammenholdt med bruttoledigheden for dagpengemodtagere i udgangssituation i 2009. I de landsdele, som havde en relativt stor bestand af dagpengemodtagere i 2009, vil denne udvikling medføre, at stigningen i kommunernes nettoudgifter ikke afspejles i den relative stigning i bruttoledigheden fra 2009 til 2010. Det omvendte er tilfældet i de landsdele, som havde en relativt lille bestand af dagpengemodtagere i 2009. I dis-

se landsdele vil den relative stigning i bruttoledigheden være større end stigningen i netto-udgifterne.

Det skal dog bemærkes, at karenperioden i 2010 udgjorde 18 uger. Karenperioden ned-sættes gradvist, således at den i 2011 udgør 12 uger, i 2012 8 uger og i 2013 og fremefter 4 uger. Problemstillingen vil således alt andet lige blive gradvist mindre, men evt. tidligere skævheder vil dog blive trukket med i fremtidige opgørelser af grundtilskud, som baseres på det faktiske beskæftigelsestilskud året to år før tilskudsåret. Desuden kan der fremad-rettet over det toårige spænd ske konjunkturskift, som kan indebære forskydninger i ande-len af dagpengemodtagere, som kommunerne ikke finansierer.

Det skal endvidere bemærkes, at grundtilskuddet til den enkelte kommune i henhold til lo-ven bliver reguleret for virkningen af regelændringer. Det er således sket i forbindelse med de store refusionsomlægninger med virkning fra 2011. Det betyder i første omgang, at den enkelte kommune kompenseres forholdsvis præcist for virkningerne af disse omlægning-er. Metoden kan dog være behæftet med nogen usikkerhed.

På længere sigt kan udviklingen endvidere betyde, at den beregnede virkning foretaget på det tidspunkt, hvor regelændringen blev gennemført, alligevel ikke længere svarer til den faktiske udgiftsbelastning i den enkelte kommune. Fordelingen af grundtilskuddet er efter reglerne historisk betinget, mens merudgiftsbehovet fordeles i forhold til udviklingen i le-digheden.

8.5. Konsekvenser ved en omlægning til det generelle system

Der er først og fremmest nogle overordnede konsekvenser ved at foretage en kompensati-on af kommunerne via det generelle tilskuds- og udligningssystem.

Tilskuds- og udligningssystemet bygger på generelle kriterier for demografiske og socio-økonomiske forhold hos befolkningen. Der er en vis tidsmæssig forsinkelse i de anvendte statistikker, og det socioøkonomiske indeks opgøres ud fra faste vægte. Det vil sige, at sy-stemet kun med en vis forsinkelse vil kunne tilpasses til større konjunkturbetingede udsving. Endvidere betyder de faste vægte i det socioøkonomiske indeks, at systemet ikke umid-delbart vil tilpasse sig større forskydninger i udgiftsstrukturen, f.eks. som følge af en kon-junkturbetinget belastning af bestemte udgiftsområder.

Men til gengæld tager det generelle system højde for, at der er store forskelle mellem kommunernes befolkninger, hvor socioøkonomiske forskelle betyder, at kommunerne har forskellige vilkår for at løse beskæftigelsesopgaven. Det generelle system er også for-holdsvis enkelt og stabilt og medfører typisk ikke reguleringer med større udsving for en-

keltkommuner. Det betyder også, at regelændringer kompenseres via bloktilskuddet, således at der ikke forudsættes mere usikre beregninger på kommuneniveau.

Den nuværende ordning med kompensation via beskæftigelsestilskuddet vil i højere grad blive tilpasset konjunkturbetingede udsving. Men systemet indebærer til gengæld en kompliceret reguleringsordning i forbindelse med regelændringer, hvor der skal foretages kommunespecifikke ændringer af grundtilskuddet, som i et vist omfang skal baseres på kommunale regnskabsoplysninger. Denne komplicerede reguleringsordning står i modsætning til det mere enkle DUT-princip, som i det generelle system anvendes til kompensation for regelændringer.

Ved en omlægning af kompensationen af kommunernes udgifter til forsikrede ledige efter refusion, således at kompensationen sker via bloktilskuddet, vil der uden samtidige justeringer i udligningssystemet kunne forventes at være tale om relativt omfattende byrdefordelingsmæssige virkninger.

Det vil ved en evt. omlægning være relevant at foretage samtidige justeringer af udgiftsbehovsopgørelsen. Det ville også være relevant, at inddrage kommunernes nettoudgifter til forsikrede ledige i budgetgarantiopgørelsen, for herigennem at kompensere kommunerne under ét for konjunkturafhængige udgifter til forsikrede ledige. Herudover kunne det overvejes, om der kan foretages tilpasninger, der gør det muligt i højere grad at "følge med" den konjunkturafhængige ledighedsudvikling.

8.6. Analyser i tilknytning til en eventuel omlægning til det generelle system

I kapitel 13.4 er gennemført en række udgiftsbehovsanalyser på beskæftigelsesområdet, herunder vedr. de forsikrede ledige, jf. kap 13.4.12. Analyserne vedrørende de forsikrede ledige giver inspiration til, hvilke socioøkonomiske kriterier der kan inddrages i tilskuds- og udligningssystemet, såfremt det ønskes at udfase beskæftigelsesordningen og inddrage beskæftigelsesudgifterne til de forsikrede ledige i det nuværende generelle tilskuds- og udligningssystem.

Analyserne finder, at de nuværende – eller variationer af nuværende – brede paraplyvariable "personer uden beskæftigelse" og "personer uden erhvervsuddannelse" opfanger noget af variationen i udgifterne til de forsikrede ledige mellem kommunerne. Således kan der opstilles modeller med en forklaringsgrad på knap 60 pct. Endvidere giver analyserne anledning til at overveje nye socioøkonomiske kriterier som "børn af enlige forsørgere" og "anerkendte arbejdsskader". "Børn af enlige forsørgere" er primært tænkt som indikatorer anvendt til forklaring af variationer i kommunale udgifter forbundet med børn og unge, men da der også ses en sammenhæng til beskæftigelsesudgifter til forsikrede ledige, kan variabelen også ses i en bredere sammenhæng som kendetegn ved grupper, der hyppigere er

præget af ledighed, eller som har sværere ved at komme ind på arbejdsmarked igen efter en ledighedsperiode. Personer med "anerkendte arbejdsskader" må også forventes at have en højere ledighed end gennemsnitsbefolkningen i den erhvervsaktive alder.

Analyserne peger også på, at det eventuelt kan overvejes at inddrage en ny socioøkonomisk variabel "forsikrede ledige", hvis beskæftigelsesordningen skal indføres i tilskuds- og udligningssystemet. Dette skal ses som et supplement til "personer uden beskæftigelse" som allerede indgår i tilskuds- og udligningssystemet. Inddragelsen af den nye variabel vil dermed tjene til at udjævne en del af virkningerne ved inddragelsen af området i det generelle system. Det kan dog anføres, at dette mere specifikke kriterium kan være behæftet med en incitamentsproblemstilling, hvis det kan tilskynde kommunerne til at prioritere forsikrede og ikke-forsikrede ledige forskelligt i beskæftigelsesindsatsen.

Analysen af udgifterne til beskæftigelse for de forsikrede pr. indbygger viser, at også demografien (antal 18-64-årige) har betydning for variationer i udgifterne.

Analyserne viser dog også, at det ikke har været muligt at finde resultater, der med det nuværende datagrundlag kan konstateres at have en vis stabilitet i forhold til at kunne afspejle udviklingen over flere år.

8.7. Opsamling og konklusion

Evalueringen i dette kapitel danner udgangspunkt for udvalgets overvejelser om justering af beskæftigelsestilskuddet. Disse overvejelser fremgår af kapitel 19. Der har været rejst kritik af, at grundtilskuddet, som er beregnet på grundlag af data for 2009, ikke tilstrækkeligt præcist har kompenseret de enkelte kommuner for de udgifter til de forsikrede ledige, som de overtog i forbindelse med, at kommunernes medfinansiering af disse udgifter trådte i kraft 1. januar 2010. Det har ligeledes været anført, at fordelingen af merudgiftsbehovet efter udviklingen i antallet af bruttoledige fra 2009 til 2010 ikke i tilstrækkelig grad har afspejlet udgiftsudviklingen mellem landsdelene.

Evalueringen har identificeret forskellige tekniske uhensigtsmæssigheder, som bl.a. forklarer den skævhed i kommunernes tilskud, som der er rejst kritik af. På baggrund af evalueringen af beskæftigelsestilskuddet kan peges på følgende tekniske uhensigtsmæssigheder:

- En skævhed i det beregnede udgangspunkt for tilskudsordningen – grundtilskuddet for 2010 – som følge af en betydelig forskydning fra 2009 til 2010 i andelen af udgifter til dagpenge, som kommunerne medfinansierer
- En deraf følgende konsekvens for fordelingen af merudgiftsbehovet i forhold til udgiftsudviklingen
- En fortegnspromatik i fordelingsnøglen af merudgiftsbehovet

- Kommunespecifik korrektion af grundtilskuddet for alle regelændringer er unødigt kompliceret og rummer risiko for fejl

Formålet med evalueringen har først og fremmest været at vurdere muligheden for at omlægge kompensationen via beskæftigelsestilskud til en kompensation via det generelle tilskud. En sådan omlægning giver dog et behov for en tilpasning af udligningen, som må baseres på analyser af kommunernes udgiftsbehov vedr. forsikrede ledige. Det har på nuværende tidspunkt ikke været muligt at finde resultater, der med det nuværende datagrundlag kan konstateres at have en vis stabilitet i forhold til at kunne afspejle udviklingen over flere år.

Det er udvalgets *vurdering*, at ovennævnte tekniske uhensigtsmæssigheder derfor i stedet må give anledning til overvejelser om justeringer af beskæftigelsestilskudsordningen. Udvalget har, som beskrevet i kapitel 19, overvejet følgende mulige justeringer:

- Genberegning af grundtilskuddet
- Ændret regulering for regelændringer
- Ændret fordeling af merudgiftsbehov på landsdele
- Opgørelse af antal bruttoledige efter karenperioden

Sigtet med evalueringen har været at vurdere muligheden for at omlægge beskæftigelsestilskuddet til en kompensation via det generelle system, men udvalget har ikke på det nuværende grundlag – efter få år med ordningen og en omfattende refusionsomlægning – fundet, at der kunne opstilles en helt tilfredsstillende model for en sådan omlægning. Det *anbefales* at udvalget vurderer muligheden igen på et senere tidspunkt.

9. Kommentarer og forslag modtaget fra kommuner

9.1. Henvendelser fra kommuner pr. marts 2010

Det indgår i udvalgets kommissorium, at udvalget kan inddrage forslag indsendt fra kommunerne. Det fremgår således af kommissoriet:

”Endvidere skal udvalget overveje mulighederne for at inddrage nye udgiftsbehovskriterier i opgørelsen. Udvalget kan i den forbindelse i relevant omfang inddrage forslag og kommentarer, som udvalget har modtaget fra kommunerne inden 1. marts 2010.”

Udvalget har modtaget 20 henvendelser, repræsenterende 34 kommuner.

Det drejer sig om følgende henvendelser:

- 8 hovedstadskommuner (København, Frederiksberg, Gladsaxe, Herlev, Hvidovre, Høje-Taastrup, Rødovre og Greve kommuner)
- Albertslund Kommune
- Fredensborg Kommune
- Hillerød Kommune
- Egedal Kommune
- Gribskov Kommune
- Solrød Kommune
- Faxe Kommune
- Middelfart Kommune
- Odense Kommune
- Svendborg Kommune
- Esbjerg Kommune
- Varde Kommune
- Aabenraa Kommune
- 4 sønderjyske kommuner (Haderslev, Sønderborg, Tønder og Aabenraa kommuner)
- Holstebro Kommune
- 6 østjyske kommuner (Favrskov, Hedensted, Odder, Silkeborg, Skanderborg og Syddjurs kommuner)

- Randers Kommune
- Aarhus Kommune
- Mariagerfjord Kommune

Nedenfor gennemgås kort kommunernes henvendelser opdelt i forhold til de temaer, der indgår i henvendelsen. Det er i den forbindelse forsøgt at dele temaerne op i forhold, der i hovedsagen vedrører udgiftsbehovsudligningen og temaer, der vedrører andre dele af udligningen.

Udvalget har behandlet de indkomne forslag og kommentarer i det omfang, de falder inden for kommissoriet for udvalgets aktuelle arbejde. I gennemgangen nedenfor er henvist til det afsnit i betænkningen, hvor det pågældende punkt behandles.

En række af de nævnte punkter falder dog uden for kommissoriet for udvalgets aktuelle arbejde. Disse punkter har udvalget således ikke kunnet tage op til nærmere behandling på nuværende tidspunkt.

9.2. Nogle hovedtemaer i kommunernes bemærkninger om udgiftsbehovsudligningen

9.2.1. Udgiftsniveau fra økonomiaftalen

Efter de gældende regler opgøres det samlede kommunale udgiftsbehov for et tilskudsår som de budgetterede kommunale nettodrifts- og anlægsudgifter for året før tilskudsåret tillagt skønnede merudgifter.

I henvendelserne fra Esbjerg, Randers og Aarhus kommuner foreslås det, at opgørelsen af udgiftsniveauet til brug for udgiftsbehovet i stedet baseres på det niveau, der aftales i de årlige økonomiforhandlinger med KL.

Kommunerne argumenter for, at en opgørelse baseret på det aftalte udgiftsniveau vil indebære større aktualitet i opgørelsen og derfor være mere retvisende for det kommunale udgiftsbehov.

Fredensborg Kommune anfører, at de budgetterede anlægsudgifter fra året før tilskudsåret ikke afspejler det reelle vedligeholdelses- og anlægsbehov i kommunerne.

Bemærkninger

I Finansieringsudvalgets rapport om opfølgning på finansieringsreformen fra februar 2009 har udvalget set på forholdet. Udvalget konstaterede, at i de seneste år havde det forudsatte udgiftsniveau for de samlede kommunale nettodrifts- og anlægsudgifter i de årlige

aftaler om kommunernes økonomi stort set svaret til det budgetterede niveau for tilskudsåret. I gennemsnit havde det budgetterede udgiftsniveau været 1,6 pct. højere end det udgiftsniveau, som havde indgået i den foreløbige udligning. Udvalget konstaterede også: "I lyset heraf kunne det overvejes at ændre metode, så der tage afsæt i det forudsatte niveau for de samlede nettodrifts- og anlægsudgifter i aftalen om kommunernes økonomi. Dette vil øge aktualiteten i udligningen og vil endvidere medvirke til at øge gennemskueligheden i valget mellem selvbudgettering og statsgaranti."

9.2.2. Vægten af de demografiske og socioøkonomiske udgiftsbehov

Det samlede udgiftsbehov opgøres som en sammenvejning af det demografiske og det socioøkonomiske udgiftsbehov. For tilskudsåret 2012 indgår det socioøkonomiske udgiftsbehov med en vægt på 31,25 pct. og det demografiske med 68,75 pct. I henhold til loven forhøjes vægten på det socioøkonomiske udgiftsbehov med 0,25 pct. årligt og vægten på det demografiske nedsættes tilsvarende.

Faxe Kommune foreslår en højere vægt for det demografiske udgiftsbehov, da dette efter kommunens opfattelse bedst afspejler kommunernes udgiftsbehov. De 6 østjyske kommuner finder, at den nuværende vægtning fører til, at kommuner med mange erhvervsaktive overkompenseres, mens kommuner med mange børn og ældre underkompenseres. På den baggrund foreslår de en højere vægt til det demografiske udgiftsbehov.

Randers Kommune mener, at kommunernes sociale udgifter vokser hurtigere end den årlige forhøjelse af vægten af de socioøkonomiske kriterier. Kommunen mener derfor, at vægten af det socioøkonomiske udgiftsbehov bør forhøjes. Fredensborg og Aarhus Kommune finder ligeledes, at vægten af det socioøkonomiske udgiftsbehov bør forhøjes.

Bemærkninger

I forbindelse med finansieringsreformen med virkning fra 2007 blev vægten af det socioøkonomiske udgiftsbehov forhøjet fra 20 til 30 pct. Niveauet blev fastsat under hensyntagen til tyngden af en række sociale udgiftsområder i forhold til de samlede kommunale udgifter. Udvalgets overvejelser om vægtfordelingen fremgår af kapitel 17.

9.2.3. Vægten af de enkelte kriterier

Kommunernes socioøkonomiske udgiftsbehov opgøres ud fra en sammenvejning af en række socioøkonomiske kriterier.

Aarhus og Fredensborg kommuner mener, at vægten for kriteriet "indvandrere og efterkommere" bør forhøjes med henblik på bedre at afspejle den faktiske udgiftsbelastning i kommunerne.

Randers Kommune mener, at de kriterier, der har sammenhæng med førtidspensionsområdet, bør indgå med en højere vægt.

Bemærkninger

I kapitel 17 overvejes forskellige opgørelser af det samlede udgiftsbehov – herunder sammenvejningen af de enkelte kriterier. Vægten af de enkelte kriterier baseres i vidt omfang på analyserne i kapitel 13, og overvejelser i tilknytning hertil er også behandlet i kapitel 17. Det bemærkes dog, at vægtning af kriterier vedrørende indvandrere og efterkommere også skal ses i sammenhæng med den særskilte udligningsordning vedrørende indvandrere, flygtninge og efterkommere.

9.2.4. Sammenhængen mellem det socioøkonomiske udgiftsbehov og kommunernes sociale udgifter

Kommunernes samlede udgiftsbehov opgøres ud fra opgørelser af henholdsvis det demografiske og det socioøkonomiske udgiftsbehov. Opgørelsen af udgiftsbehovet i to dele har ført til, at nogle kommuner har argumenteret for, at det socioøkonomiske udgiftsbehov i højere grad bør svare til kommunernes faktiske sociale udgifter.

Middelfart Kommune anser det for afgørende, at den sociale udligning ansues isoleret og ikke ses i sammenhæng med det demografiske udgiftsbehov. Kommunen finder, at den enkelte kommune i højere grad bør blive kompenseret for sine faktiske sociale udgifter via udligningen af de socioøkonomiske udgiftsbehov, da en underkompensation af de sociale udgifter vil føre til et lavere serviceniveau i kommunen.

Varde og Randers kommuner mener tilsvarende, at de socioøkonomiske udgiftsbehov bør revideres, så de afspejler kommunernes faktiske sociale udgifter.

Omvendt anfører de 8 hovedstadskommuner, at der er sociale årsager til de enkelte kommuners udgiftsniveau – også på normalområdet. Det socioøkonomiske udgiftsbehov skal derfor både kompensere for sociale forskelle på normalområdet og på det sociale område.

Bemærkninger

Udvalget har fået foretaget en ekstern undersøgelse af betydningen af socioøkonomiske faktorer på de store serviceområder. Undersøgelsen viser, at kommunernes udgiftsniveau på de store serviceområder i vidt omfang er påvirket af socioøkonomiske forhold. Undersøgelsen refereres i kapitel 10. Der er i kapitel 13 foretaget statistiske analyser af sammenhænge mellem socioøkonomiske forhold og udgifter på en række udgiftsområder – også normalområdet.

9.2.5. Tidsmæssig opgørelse af udgiftsbehovskriterier

De 6 østjyske kommuner finder, at en opgørelse af befolkningstallet den 1. januar i tilskudsåret indebærer en undervurdering af folketallet i kommuner med befolkningsvækst. Gribskov Kommune mener, at opgørelsen pr. 1. januar undervurderer folketallet i en sommerhuskommune, som har et højere folketal i sommermånederne.

De 6 østjyske kommuner nævner, at en række af de socioøkonomiske kriterier er baseret på statistiske data for året to år før tilskudsåret, hvilket efter deres opfattelse medfører en undervurdering af udgiftsbehovet i kommuner med befolkningsvækst. Aarhus Kommune nævner mere generelt, at udligningsordningen bør baseres på de absolut nyeste data.

Bemærkninger

Spørgsmålet om den tidsmæssige opgørelse af udgiftsbehovskriterierne behandles i kapitel 15.

9.2.6. Befolkningsændringer

De 6 østjyske kommuner nævner, at befolkningsvækst i en kommune medfører et større anlægsbehov i form af nye institutioner mv. Det bør efter kommunernes opfattelse afspejles i udgiftsbehovet. Kommunerne anfører endvidere, at muligheden for selvbudgettering bør opretholdes af hensyn til kommuner med befolkningsvækst.

Albertslund Kommune finder, at udligningen i højere grad bør tage hensyn til ændringer i befolkningens sammensætning – specielt for kommuner med en kraftigt stigende ældreandel.

Bemærkninger

En vækst i befolkningen eller i bestemte aldersgrupper afspejles i det demografiske udgiftsbehov. Det vurderes ikke, at et anlægsbehov som følge af befolkningsændringer bør føre til ekstra finansiering fra udligningssystemet. Investeringer må i højere grad betragtes som en form for omplacering af kommunens midler, hvor kommunen afholder en anlægsudgift og samtidig erhverver et aktiv i form af fast ejendom. I analyserne i kapitel 13 er der under søgt forskellige variable for vækst i befolkningen, men der er ikke påvist sammenhæng mellem befolkningsvæksten og udgiftsniveauet. Det kan endvidere nævnes, at i Norge indførte man fra 2009 et særligt væksttilskud til kommuner med særligt høj befolkningstilvækst. Tilskuddet indgår ikke i udgiftsbehovsudligningen, men som en form for særligt tilskud uden for det generelle system.

9.2.7. Analyser af udgiftsbehovet baseret på kommunernes faktiske forbrug

Gribskov Kommune og de 6 østjyske kommuner nævner, at Finansieringsudvalgets analyser af kommunernes udgiftsbehov typisk er baseret på statistiske analyser, hvor kommunernes faktiske udgifter søges forklaret med nogle udgiftsbehovskriterier.

Kommunerne mener, at analyser af udgiftsbehovet, som baseres på kommunernes faktiske forbrug, vil føre til skævheder. Det skyldes, at kommuner med højt skattegrundlag eller kommuner, som hidtil er blevet begunstiget af udligningssystemet, har højere indtægter og derfor også et højere udgiftsniveau end andre kommuner.

I analyser baseret på de faktiske udgifter vil et højt forbrug fremstå som et højt udgiftsbehov og dermed føre til, at systemet indrettes med henblik på at tilføre midler til disse kommuner. Det bør overvejes, hvordan man korrigerer for disse forhold. Gribskov Kommune anfører, at det bør ske ved at sammenligne kommunernes udgifter til sammenlignelige borgere.

Bemærkninger

I kapitel 13 præsenteres Finansieringsudvalgets analyser af kommunernes socioøkonomisk betingede udgiftsbehov, og udvalgets overvejelser om den anvendte statistiske analysemetode er nærmere beskrevet i afsnit 13.3. I kapitlet er bl.a. set på, hvorledes der i analyserne kan korrigeres for effekter af forskelle i kommunernes ressourcer, jf. nedenfor.

9.2.8. Ressource-variable inkluderet i analyser af udgiftsbehov

De 6 østjyske kommuner argumenterer for at en variabel, som opfanger en kommunes ressourcer, bør inddrages i analyser af udgiftsbehovene. Kommuners ressourcegrundlag kan tænkes at have betydning for udgiftsniveauet på nogle udgiftsområder. En ressourcevariabel bør derfor inddrages i udgiftsbehovsanalyserne således, at der renses for denne effekt, hvilket kan øge forklaringsgraden og give mere retvisende koefficienter for de forklarende variable. Kommunerne påpeger dog, at der er visse vanskeligheder ved operationaliseringen af ressource-variable.

Bemærkninger

Spørgsmålet er behandlet i kapitel 13, afsnit 13.2.3. Det vurderes relevant at inddrage en ressourcevariabel i udgiftsbehovsanalyserne med henblik på at korrigere for, at kommunernes udbud kan være påvirket af kommunernes velstand. I analyserne i afsnit 13.5 indgår derfor variabelen "beskatningsgrundlag efter udligning", som er beregnet under nogle nærmere angivne forudsætninger.

9.2.9. Pris/løn-korrektion i tilskuds- og udligningssystemet

De 8 hovedstadskommuner anfører, at udligningen ikke tager højde for, at der er pris- og lønforskelle mellem kommunerne. Pris/løn-korrektionen blev afskaffet i 1996 af forenklingshensyn, og i den forbindelse blev udligningsniveauet for udligning af beskatningsgrundlag reduceret med 5 pct.

Kommunerne argumenterer for, at høje priser i hovedstadsområdet indebærer et lavere disponibelt rådighedsbeløb end i resten af landet. De mener, dette forhold begrænser incitamentet til at arbejde i hovedstadsområdet. Desuden henvises til betænkning 1437, som konkluderer, at en korrektion for pris- og lønforskelle i den kommunale udligning vil give den mest korrekte udligning af forskelle i kommunernes udgiftsbehov og beskatningsgrundlag. Kommunerne ønsker derfor pris/løn-korrektionen genindført.

Fredensborg Kommune anfører, at der i udgiftsbehovsudligningen bør tages hensyn til de særligt høje udgiftsbehov i hovedstadsområdet som følge af sværere rekrutteringsforhold, som efter kommunens opfattelse skyldes ejendoms- og markedsforskelene.

Bemærkninger

Spørgsmålet blev grundigt overvejet i Finansieringsudvalgets betænkning 1437 fra januar 2004. Udvalget konkluderede her, at korrektion for pris- og lønforskelle i den kommunale udligning i princippet ville give den mest korrekte udligning af de egentlige forskelle i kommunernes udgiftsbehov og beskatningsgrundlag. Men der forelå efter udvalgets opfattelse ikke et tilstrækkeligt datagrundlag. Datagrundlaget vedrører alene lønsiden og må baseres på de såkaldte stedtillæg, som har været fastfrosset siden 1998. Det er derfor tvivlsomt, i hvilket omfang disse data fortsat er udtryk for de reelle lønforskelle. Det var derfor efter udvalgets opfattelse mere nærliggende at tage hensyn til de regionale pris- og lønforskelle ved fastsættelsen af de generelle udligningsniveauer, idet der antages at være en betydelig sammenhæng mellem områder med højt lønniveau og områder med højt beskatningsgrundlag.

9.2.10. Effektivitet

Odense Kommune finder, at det i forbindelse med analyserne af de socioøkonomiske forhold bør undersøges, hvorvidt udgiftspresset i de enkelte kommuner skyldes reelle socioøkonomiske udfordringer eller en mindre effektiv styring.

Bemærkninger

I Finansieringsudvalgets betænkning 1437 fra januar 2004 blev mulighederne for måling af effektiviteten i den kommunale opgaveløsning undersøgt. Undersøgelsen viste, at der ikke på nuværende tidspunkt findes metoder, som med rimelig sikkerhed kan måle effektiviteten i den kommunale opgaveløsning. Udvalget finder derfor ikke, at der er grundlag for at ana-

lysere sammenhængen mellem kommunernes effektivitet og de socioøkonomiske udfordringer.

9.2.11. Bemærkninger til de eksisterende udgiftsbehovskriterier

En række kommuner har haft bemærkninger om opgørelse eller afgrænsning af de eksisterende udgiftsbehovskriterier. Disse bemærkninger skitseres kort nedenfor.

Antal 25-49 årige uden erhvervsuddannelse

Faxe Kommune foreslår, at aldersafgrænsningen ændres til 18-49 årige, mens Svendborg Kommuner foreslår, at udvalget overvejer en bredere aldersafgrænsning i kriteriet.

Svendborg Kommune opfordrer Finansieringsudvalget til at overveje kriteriets holdbarhed og upåvirkelighed set i sammenhæng med regeringens målsætning om, at 95 pct. af en ungdomsårgang skal gennemføre en ungdomsuddannelse.

Bemærkninger

Spørgsmålet er behandlet i kapitel 13, afsnit 13.2.1. Det er udvalgets opfattelse, at da de 18-24-årige ofte er under uddannelse, vil en udvidelse af den nedre aldersgrænse ikke afspejle den gruppe af personer, som i en længere periode går på arbejdsmarkedet uden erhvervsuddannelse og ofte får ufaglærte jobs, som kan være nedslidende. Andelen af førtidspensionister i denne aldersgruppe er desuden meget begrænset. På denne baggrund er der valgt ikke at udvide den nedre aldersgrænse.

Men i betragtning af udviklingen i befolkningens uddannelsesniveau, undersøges en udvidelse af den øvre aldersgrænse. Endvidere undersøges andre afgrænsninger af uddannelserne. På den baggrund inddrages nogle variationer af kriteriet i udvalgets analyser i afsnit 13.5.

Antal udlejede beboelseslejligheder

Gribskov Kommune foreslår, at luksuslejligheder udelades fra opgørelsen af udlejede beboelseslejligheder, da luksuslejligheder ikke har betydning for kommunernes sociale udgifter.

Bemærkninger

Spørgsmålet er behandlet i kapitel 13, afsnit 13.3.1. Der findes ingen statistik, som kan identificere en luksusudlejningslejlighed. I BBR er der ikke knyttet huslejeniveau til den enkelte bolig, og det ville under alle omstændigheder skulle knyttes til lejlighedens størrelse, tilstand og beliggenhed, hvilket ville indebære, at udtrækket til kriteriet bliver mere komplekst. På denne baggrund undersøges dette forslag ikke nærmere. I analyserne i afsnit 13.5 indgår dog andre variationer af kriteriet.

Antal familier i visse boligtyper

Kriteriet opgøres som antal familier i almene boliger, privat udlejning fra før 1920, privat udlejning med mangler og sommerhuse. Svendborg og Holstebro kommuner foreslår, at årstalsafgrænsningen på private udlejningsboliger afskaffes, da den efter kommunernes opfattelse ikke har sammenhæng med kommunernes sociale udgifter. Varde Kommune samt flere andre kommuner stiller sig spørgende over for, hvorfor lige netop år 1920 er valgt som afgrænsning og mener ikke at privat udlejning uden mangler i nævneværdig grad er knyttet til sociale problemer.

De 6 østjyske kommuner foreslår, at studerende ikke medregnes i opgørelsen af dette kriterium, da studerende ikke giver anledning til sociale udgifter i kommunen. Tilsvarende kritik kommer også fra Vesthimmerlands Kommune, som kritiserer kriteriet for at velfungerende grupper, som eksempelvis studerende, kan indgå i opgørelsen af kriteriet, samt at der ikke tages højde for, at forskelle i boligpriser og boligudbud fører til store kommunale forskelle i borgernes bosætningsmønster og valget af boligform (ejer- eller lejebolig).

Flere kommuner undrer sig også over, hvorfor kommunalt ejede ældreboliger ikke er en del af kriteriet, når ældreboliger, som er ejet af et alment boligselskab, tæller med i kriteriet. Det anføres, at det kan være vilkårligt, hvordan kommunerne har valgt at organisere sig med hensyn til ejerforholdet på ældreboliger, og det kan derfor synes urimeligt, at almennyttige ældreboliger giver tilskud og udligning, mens kommunalt ejede ældreboliger ikke gør.

I forlængelse heraf har Varde Kommune også påpeget, at plejecentre med servicearealer ikke indgår i opgørelsen af "familier i visse boligtyper", mens plejecentre uden servicearealer tæller med i kriteriet. Forskellen skyldes, at ejerforholdet opgøres forskelligt i BBR for de to typer af plejecentre. Hvis der ikke er tilknyttet servicearealer, vil boligerne indgå i BBR med almen ejerforholdskode, og dermed indgå i opgørelsen af kriteriet.

Bemærkninger

Spørgsmålet er behandlet i kapitel 13, afsnit 13.2. Kriteriet er en bredere paraplyvariabel, som har til hensigt generelt at opfange en social profil i kommunerne, som kan medføre et udgiftspres i kommunerne. Studerende er ofte modtagere af boligstøtte og friplads til dagpasningsinstitutioner, hvis de har børn, og kan dermed indebære et udgiftspres for kommunerne. Endvidere indgår kollegielejligheder ikke i optællingen af privat udlejning, hvilket begrænser studerendes påvirkning på kriteriet. Forslaget med eksplicit at udelade studerende undersøges derfor ikke nærmere.

Der kan undgåeligt findes eksempler på ressourcestærke personer, der kan være bosiddende i nogle af disse boligtyper, men kriteriet skal netop repræsentere udgiftsbehovet ud fra en gennemsnitsbetragtning om typen af beboere i de pågældende områder. Det indebærer også, at der ikke kan tages højde for, at regionale prisforskelle kan medføre forskelle i boligvalg. En yderligere afgrænsning af kriteriet på familieindkomst, uddannelse og beskæftigelse indebærer desuden, at kriteriet nærmer sig til blot at være en opgørelse af personer på overførselsindkomst – hvorved kriteriet ikke længere som paraplykriterium afspejler en boligstruktur.

Årstalsbegrænsningen berører kun privat udlejning uden mangler. Hvis denne årstalsafgrænsning fjernes vil nye udlejningslejligheder indgå i kriteriet, og mange familier, som ikke er socialt belastede, vil dermed tælle med i kriteriet. Dette er ikke hensigten med kriteriet, da kriteriet skal afspejle det sociale udgiftspres i kommunerne.

Den valgte årstalsafgrænsning på privat udlejningsboliger uden mangler skyldes, at ældre udlejningsboliger ofte er billigere, og der dermed er større sandsynlighed for at socialt belastede familier bor i denne boligtype. Boligundersøgelser og statistikker viser endvidere, at udsatte familier ofte er bosat i ældre boligbyggeri.

Der er dog især i storbyer foretaget gennemgribende byfornyelse/renovering af boligmassen, som kunne indgå i kriteriet som "privat udlejning uden mangler". Men det er også en boligtype, der findes f.eks. i en række kommuner med landdistrikter, hvor det kan forventes, at der i mindre grad er sket sådan en modernisering af boligernes standard. I kapitel 13.4 undersøges, om en version af kriteriet, hvor denne boligtype er udeladt eller medtaget afhængigt af, om boligtypen er placeret i storby eller landdistrikt forbedrer sammenhængen mellem kriteriet og udgifterne.

Med hensyn til kommunernes indvendinger om ældre- eller plejeboliger i kriteriets opgørelse bør det bemærkes, at det ikke er hensigten at sådan en type boliger indgår i kriteriet. I kapitel 13 arbejdes derfor med en version af kriteriet, hvor ældreboliger skilles fra opgørelsen ved hjælp af statistik om modtagere af boligydelse til beboer i ældreboliger, jf. kapitel 13.2.

Antal børn i familier med lav uddannelse

Svendborg og Randers kommuner opfordrer Finansieringsudvalget til at overveje kriteriets holdbarhed og upåvirkelighed set i sammenhæng med regeringens målsætning om, at 95 pct. af en ungdomsårgang skal gennemføre en ungdomsuddannelse.

Gribskov Kommune finder, at børn af studerende ikke bør medregnes i denne opgørelse, da de ikke medfører sociale udgifter i kommunen.

Bemærkninger

Spørgsmålet er behandlet i kapitel 13, afsnit 13.2.1. Fordelen ved at øge uddannelsesniveauet i kommunerne vurderes at være større end, hvad kommunerne mister som følge af ændringer i kriteriet fra tilskuds- og udligningssystemet. En mere veluddannet befolkning i kommunerne har bedre muligheder for beskæftigelse, hvilket giver kommunerne et højere indkomstgrundlag og lavere kommunale udgifter til overførselsindkomster. Det virker usandsynligt, at en kommune skulle modarbejde en langsigtet gevinst ved et stigende uddannelsesniveau i kommunens befolkning for at opnå en kortsigtet gevinst fra tilskuds- og udligningssystemet. Endvidere er ungdomsuddannelserne statslige, hvilket mindsker kommunernes mulighed for at påvirke udviklingen inden for disse uddannelser. Incitamentsproblemet vurderes således at være af begrænset størrelse.

Da kriteriet har til formål i et lidt mere snæver forstand at afspejle det sociale udgiftspress end andre paraplykriterier, undersøges derfor kriteriet opgjort uden studerende.

Antal personer med lav indkomst

De 6 østjyske kommuner finder, at studerende ikke bør medregnes i denne opgørelse, da de ikke medfører sociale udgifter i kommunen.

Bemærkninger

Udvalget bemærker, at kriteriet i den nuværende form alene medtager studerende med børn, hvilket vurderes at være relevant i dette tilfælde, idet kommunerne i den forbindelse ofte kan have udgifter til friplads. Forslaget er derfor ikke analyseret nærmere.

Antal indvandrere og efterkommere

Albertslund Kommune opfordrer Finansieringsudvalget til at overveje, hvorvidt 3. generations indvandrere bør medtages i kriteriet og i den særlige udlændingeudligning. Kommunen finder på baggrund af en rapport fra Danmarks Statistik: "Indvandrere i Danmark 2009", at der er forhold, der tyder på, at børn af efterkommere medfører udgifter for kommunen.

De 8 hovedstadskommuner foreslår, at sammensætningen af indvandrere fra ikke-vestlige lande undersøges med henblik på, hvilken betydning sammensætningen har for kommunernes udgifter. I en senere henvendelse har Aarhus Kommune fremsendt et notat om sammenhængen mellem førtidspensionsområdet og sammensætningen af udlændinge fra ikke-vestlige lande. Denne henvendelse er behandlet i afsnit 9.4.1. nedenfor.

Bemærkninger

Udvalgets overvejelser herom fremgår af afsnit 13.2, hvor det om forslaget om 3. generations indvandrere fremgår, at børn af efterkommere ikke er en gruppe, som kan udskilles

ved hjælp af Danmarks Statistiks definition af herkomst. I Danmarks Statistiks klassifikation af herkomst findes de tre grupper 1) dansk oprindelse, 2) indvandrere og 3) efterkommere, og i princippet kan efterkommeres børn optræde i alle tre grupper.

For personer, som har mindst en forælder, der er efterkommer, findes mange forskellige forældrekombinationer.

Da der ikke er stor konsensus om klassifikationen af børn af efterkommere, og der desuden er et meget begrænset antal børn af efterkommere i Danmarks Statistiks eneste publikation om emnet, undersøges dette forslag ikke nærmere. Der er endvidere ingen studier eller undersøgelser, der påpeger, at der er særlige udgifter forbundet med børn af efterkommere.

Forslaget vedr. sammensætningen af indvandrere fra ikke-vestlige lande er tidligere blevet undersøgt i finansieringsudvalgets rapport om et nyt tilskuds- og udligningssystem fra december 2005, hvor der i forbindelse med opgørelsen af socialt betingede udgiftsbehov blev overvejet et vægtet udlændingekriterium. Rapporten henviser til, at forskellige undersøgelser viser, at der er forskel på de enkelte udlændingegrupper i forhold til tilknytningen til arbejdsmarkedet, og i forlængelse heraf argumenteres for, at nogle udlændingegrupper muligvis har en "tungere" påvirkning på de sociale udgifter i kommunerne end andre. Det blev undersøgt om ledigheden for udlændinge fordelt på oprindelsesland viste systematik i forhold til nogle grupperinger af lande. Det var ikke muligt på denne baggrund at danne grupperinger af lande efter geografiske områder, som samtidig var homogene i forhold til ledighedsprocenten.

På baggrund af bl.a. denne henvendelse ser udvalget nærmere på muligheden for at indarbejde kriterier i udligningen, som repræsenterer forskelle i sammensætningen af borgere fra forskellige typer af ikke-vestlige lande. Det bemærkes i øvrigt, at der i den nuværende udgiftsbehovsopgørelse indgår et kriterium for psykiske diagnoser, bl.a. på baggrund af en tidligere funden sammenhæng med kommunale førtidspensionsudgifter.

Antal tabte leveår

Aarhus Kommune finder, at kriteriet "antal tabte leveår" har karakter af vilkårlighed. Efter kommunens opfattelse bør kriteriet redefineres eller udgå af udligningen.

Bemærkninger

Spørgsmålet er behandlet i kapitel 13, afsnit 13.2.1. Der overvejes forskellige variationer af kriteriet, bl.a. opgørelser ud fra restlevetiden for henholdsvis 55-årige og 60-årige.

Nedgang i befolkningstallet

De 6 østjyske kommuner foreslår, at kriteriet ændres, da det i nogle tilfælde kan tilgodese kommuner med stigende folketal. Aarhus Kommune finder, at kriteriet bør redefineres eller udgå af udligningen.

Bemærkninger

Spørgsmålet er behandlet i kapitel 13, afsnit 13.2.1. Der overvejes en række forskellige variationer af kriteriet.

Rejsetid

Mariagerfjord Kommune foreslår, at rejsetid opgøres uden medborgere fra andre kommuner. De foreslår at rejsetid opgøres, som rejsetid til nærmeste 2.000 indbyggere inden for kommunen.

Bemærkninger

Rejsetid til nærmeste indbyggere *inden for* kommunen er ikke analyseret videre. Dette begrundes med, at opgørelsen er blevet analyseret i tidligere analyser, hvor der ikke kunne konstateres en bedre sammenhæng med kommunale udgifter end det nuværende rejsetidskriterium. Endvidere er data til en ny opgørelse af kriteriet vanskeligt tilgængelige.

I udgiftsbehovsanalyserne i afsnit 13.4. er inddraget dels det nuværende kriterium for rejsetid og dels en række alternative variable vedr. tilgængelighed.

Samspil mellem kriterierne

De 8 hovedstadskommuner anfører, at udvalget bør overveje samspillet mellem flere dimensioner af sociale problemer. Det bør således overvejes, om tilstedeværelsen af flere sociale forhold kan forstærke det socioøkonomiske udgiftsbehov.

Bemærkninger

Forholdet indgår i udvalgets analyser i kapitel 13.

9.2.12. Forslag til nye kriterier eller forhold, der bør indgå i udligningen

Sundhedsudgifter

Odense Kommune anfører, at det i forbindelse med en eventuel omlægning af kommunernes medfinansiering af sundhedsområdet bør undersøges, hvordan kommunerne bedst dækkes ind via udligningen. Kommunen lægger vægt på, at kommunerne har meget få styringsmuligheder på området.

Albertslund Kommune finder, at Finansieringsudvalget bør undersøge, om kriterierne i hovedstadsudligningen i fornødent omfang tager højde for den betydning, som de socioøkonomiske forskelle mellem kommunerne har for sundhedsudgifterne.

Bemærkninger

Ændrede udgifter til kommunernes medfinansiering af sundhedsområdet indgår som en korrektion af udgiftsgrundlaget for udgiftsbehovsanalyserne i kapitel 13. Desuden indgår de byrdefordelingsmæssige virkninger i præsentationerne af virkningerne af modellernes opstillet i kapitel 18.

Det anføres i afsnit 13.2.1, at kriteriet "antal tabte leveår" indgår i opgørelsen af udgiftsbehovet bl.a. med henblik på at belyse variationer i kommunernes sundhedsudgifter. Der overvejes forskellige variationer af kriteriet, bl.a. opgørelser ud fra restlevetiden for henholdsvis 55-årige og 60-årige. Herudover indgår også andre kriterier i analyserne af kommunernes sundhedsudgifter.

Ydelser i forbindelse med lægebesøg

Hillerød Kommune foreslår, at Finansieringsudvalget undersøger, om antal modtagere af ydelser i forbindelse med lægebesøg inden for områder som psykiatri, kiropraktik og fysioterapi samt neuromedicin kan bidrage til forklaringen af forskellene i kommunernes sociale udgifter.

Bemærkninger

Udvalget har behandlet kommunernes overvejelser om nye kriterier og foretaget analyser af mulige udgiftsbehovskriterier i kapitel 13, og her indgår også overvejelser vedr. lægebesøg.

Elever på specialskoler mv.

Hillerød Kommune foreslår, at Finansieringsudvalget undersøger, om antal elever i grundskolen, som går på specialskoler eller andre skoler (dagbehandlingshjem), kan bidrage til forklaringen af forskellene i kommunernes sociale udgifter.

Bemærkninger

Udvalget har fået foretaget en analyse af betydningen af socioøkonomiske faktorer for udgifterne på de store kommunale serviceområder. Undersøgelsen blev foretaget af COWI og er refereret i kapitel 10. Undersøgelsen bekræfter, at de socioøkonomiske forhold har betydning for kommunernes serviceudgifter, og at kommunerne løser opgaverne meget forskelligt. Med hensyn til det konkrete forslag om at basere et udgiftsbehovskriterium direkte på antallet af elever i bestemte tilbud skal det bemærkes, at det generelt ikke skøn-

nes hensigtsmæssigt at anvende kriterier, som direkte påvirkes af kommunens måde at løse opgaven på.

Udsatte børn

De 8 hovedstadskommuner anfører, at der er en sammenhæng mellem udgifterne til udsatte børn og omfanget af kriminalitet i området. De foreslår derfor, at der indføres et kriterium for antallet af personer, der dømmes skyldig i en retssag. Endvidere nævner de, at det bør undersøges, om følgende forhold kan forklare udgifterne til udsatte børn:

- Børn med kriminelle forældre
- Børn med psykisk syge forældre
- Børn af misbrugere
- Børn fra familier uden beskæftigelse

Fælles for de nævnte kriterier er, at de vedrører forhold, der reducerer forældreevnen.

Bemærkninger

Kriminalitet er tidligere blevet undersøgt, senest i betænkning 1437 fra 2004. Flere forskellige variationer af et kriminalitetskriterium blev undersøgt med den begrundelse af flere undersøgelser har påvist en sammenhæng mellem sociale problemer og kriminalitet. Det blev dog bemærket, at kriteriet kan indebære et incitamentsproblem i relation til forebyggelse af kriminalitet. Et kriminalitetskriterium har aldrig indgået i det danske udligningssystem, men det norske udligningssystem har et kriterium vedrørende kriminalitet.

Der kan argumenteres for at fordelene ved at have en kommune med lav kriminalitet overstiger gevinsten i udligningssystemet, og at incitamentsproblemet således er af meget begrænset karakter. I Norge har man vurderet, at incitamentsproblemet er begrænset.

I udgiftsbehovsanalyserne i afsnit 13.5 inddrages derfor følgende variabel: "Strafferetslige afgørelser, hvor personen er kendt skyldig". Variablen har et mere bredt sigte og indgår i analyserne som socioøkonomisk paraplyvariabel på flere udgiftsområder. Endvidere inddrages en variabel vedr. børn af kriminelle forældre.

Arbejdsmarkedsrelaterede udgifter ved tab af erhvervsevne

Svendborg Kommune opfordrer Finansieringsudvalget til at undersøge, i hvilket omfang kommunernes sociale udgifter påvirkes af omfanget af arbejdsmarkedsrelaterede udgifter ved tab af erhvervsevne. Kommunen nævner, at analyserne kan tage udgangspunkt i Arbejdsskadestyrelsens statistiske opgørelser over arbejdsskader og erhvervssygdomme.

Bemærkninger

Rapporten fra Arbejdsskadestyrelsen finder en sammenhæng mellem arbejdsskader og graden af selvforsørgelse, men påpeger at der kan gå lang tid fra en ulykke eller erhvervs-

sygdom indtræffer til arbejdsskaden bliver anerkendt. Der er altså ikke nødvendigvis en tidsmæssig sammenhæng mellem tidspunktet for anerkendelsen af arbejdsskaden og hvornår de kommunale udgifter bliver påvirket. Det vurderes dog relevant at undersøge om der er en sammenhæng.

I udgiftsbehovsanalyserne i afsnit 13.5 medtages variable vedrørende arbejdsskade og tab af arbejdsevne. Endvidere undersøges variable vedr. befolkningens lægebesøg som indikator for befolkningens sundhedstilstand.

Boliger i etageejendomme

De 8 hovedstadskommuner foreslår, at der indføres et kriterium baseret på andelen af boliger i etagebyggeri, eventuelt over 2. eller 3. sals højde. Kommunerne anser et sådant kriterium for et paraplykriterium, som kan afspejle en række samspilsproblemer i kommuner med sociale udfordringer, bl.a. ghettoiseringsproblemer.

Bemærkninger

I udgiftsbehovsanalyserne i afsnit 13.5 inddrages andelen af etagebyggeri. Endvidere undersøges andelen af almennyttige boliger, som er en anden måde at afspejle en boligmasse ofte forbundet med sociale problemer. Denne opgørelse har den fordel, at den er meget simpel, men har dog den ulempe, at kritikken vedr. ældreboligers ejerforhold også her gør sig gældende.

Variablene har et mere bredt sigte og indgår som socioøkonomisk paraplyvariabel i analyser på flere udgiftsområder.

Administration

Albertslund Kommune anfører, at der er en sammenhæng mellem det socioøkonomiske udgiftspres og administrationsområdet. Dels registreres kommunernes udgifter til betjening af klienter, der modtager kontanthjælp, sygedagpenge, førtidspension og andre sociale ydelser i kommunernes regnskab som administration, og dels er en række af de sociale ydelser og tilbud administrationstunge. Kommunen foreslår, at Finansieringsudvalget undersøger, hvordan administrationsudgifterne kan kompenseres enten ved at medregne disse i relevant omfang i de enkelte socioøkonomiske kriterier eller ved et generelt kriterium, som vedrører administration.

Bemærkninger

Dette forhold indgår i analyserne i kapitel 13.

Pendling

Faxe Kommune anfører, at i kommuner, hvor borgerne bruger meget tid på pendling, vil der være et pres for længere åbningstid i daginstitutionerne. Kommunen foreslår derfor, at det overvejes at indføre et pendlingskriterium, der tager højde for den gennemsnitlige pendlingstid for kommunens borgere.

Bemærkninger

I udgiftsbehovsanalyserne i afsnit 13.5 medtages variable vedrørende pendling. Variablene indgår primært i analyser af variationer i kommunernes udgifter til kultur, kommunale veje, kollektiv trafik og dagpasning.

Kollektiv trafik

Aarhus Kommune anfører, at specielt i de store kommuner er der en høj efterspørgsel efter kollektiv trafik. Kommunen mener derfor, at der bør indføres et kriterium for efterspørgslen efter kollektiv trafik, f.eks. som en funktion af kommunens befolkningstæthed og det gennemsnitlige antal køretøjer pr. husstand, eventuelt korrigeret for adgangen til at benytte alternative statslige kollektive trafiktilbud som tog og s-tog.

Bemærkninger

I udgiftsbehovsanalyserne i afsnit 13.5 medtages en række variable med henblik på at belyse variationer i kommunernes udgifter til kommunale veje og kollektiv trafik. Det har dog ikke været muligt at fremskaffe data, som kan illustrere kommunefordelte kollektive trafiktilbud.

Geografisk struktur

Mariagerfjord Kommune finder, at en kommunes geografiske struktur har betydning for kommunens samlede udgiftsniveau, idet store afstande og en spredt befolkning giver højere udgifter på en række forskellige områder. Kommunen peger på en sammenhæng mellem kriteriet for rejsetid og en opgørelse af kommunens økonomiske basisbalance. Kommunen opfordrer udvalget til at inddrage denne sammenhæng i udvalgets analyser.

De 6 østjyske kommuner mener, at udgiftsbehovet uden for storbyerne ikke opfanges tilstrækkeligt i opgørelsen af udgiftsbehovet. Kommunerne mener, at der er en sammenhæng mellem udgiftsbehovet og landdistriktsgraden.

Bemærkninger

I udgiftsbehovsanalyserne i afsnit 13.5 medtages variable vedrørende kommunernes geografiske struktur. I analyserne indgår følgende variable: areal, urbaniseringsgrad, landdistriktsgrad og befolkningstæthed.

Uviklingen i antal kommunale institutioner/pladser/personale

Hillerød Kommune anfører, at det er relevant at undersøge om kommuner, der i forbindelse med strukturreformen overtog mange institutioner fra de tidligere amter, oplever et særligt udgiftspres på socialområdet. Dette skal ses i lyset af, at udbuddet af tilbud og institutioner på socialområdet kan påvirke bosætningsforholdet i en kommune. Dette kunne f.eks. gøres ved at se på, om udviklingen i antal kommunale institutioner/pladser/personale eller tilbud siden strukturreformen kan forklare udviklingen i kommunernes udgifter på det specialiserede socialområde evt. kombineret med det forhold, at kommunen har et sygehus.

Bemærkninger

Udvalget bemærker, at de nævnte forhold vedr. udviklingen i antal kommunale institutioner/pladser/personale eller tilbud er direkte påvirkelige for kommunen. Disse forhold anses derfor ikke som relevante udgiftsbehovskriterier.

Kriterier brugt til fordeling af skattepuljen for 2010

Middelfart Kommune anfører, at de kriterier, der blev brugt til fordeling af skattepuljen for 2010, efter kommunens opfattelse kan betragtes som gode indikatorer for, om en kommune er godt eller dårligt stillet. Der var tale om følgende forhold: 1) Driftsmæssig ubalance, 2) Udgiftspres fra demografiske forskydninger, 3) Udgiftspres på overførselsområdet, 4) Finansiell sårbarhed og likviditet, 5) Lavt investeringsniveau over en flerårig periode.

Bemærkninger

Udvalget bemærker, at de nævnte forhold indgik som indikatorer for, om en kommune aktuelt var i en situation med et pres på skatteudskrivningen. Men der er ikke tale om forhold, der lever op til de generelle krav til udgiftsbehovskriterier – specielt ikke kravet om upåvirkelighed. Udvalget er derfor ikke gået videre med dette forslag.

9.3. Nogle hovedtemaer i kommunernes bemærkninger om andre udligningsmæssige forhold

9.3.1. Grundskyld på landbrugsjord

I en række af henvendelserne nævnes det, at indregningen af grundværdierne for produktionsjord i beskatningsgrundlaget bør ændres, så det afspejler den lavere skatteværdi af produktionsjord. Det drejer sig om henvendelserne fra kommunerne Gribskov, Odense, Varde, de 6 østjyske kommuner og Randers Kommune.

I henvendelsen fra Aarhus Kommune fremgår det, at hvis indregningen af produktionsjord i beskatningsgrundlaget ændres, bør der være særligt fokus på at undgå utilsigtede byrdefordelingsmæssige forskydninger mellem kommunerne.

Bemærkninger

Dette forhold indgår i udvalgets kommissorium, og udvalgets overvejelser om indregning af grundværdierne for produktionsjord i beskatningsgrundlaget fremgår af kapitel 14.

9.3.2. Omlægning af skatter

Esbjerg og Randers kommuner nævner, at det bør overvejes at omlægge den kommunale andel af visse skatter til bloktilskud med henblik på at skabe større lighed mellem kommunerne. I den forbindelse nævnes følgende skatter: dødsboskatten, forskerskatten og selskabsskatten.

De 6 østjyske kommuner nævner, at alle kommunale indtægter bør indgå i udligningen – herunder også dækningsafgift.

Bemærkninger

Spørgsmålet om eventuelle ændringer af skattedelingen mellem staten og kommunerne indgår ikke i kommissoriet for udvalgets aktuelle arbejde. Spørgsmålet er derfor ikke behandlet i denne sammenhæng. Med hensyn til selskabsskatten kan det dog nævnes, at der som led i finansieringsreformen med virkning fra 2007 blev indført en udligningsordning for kommunernes indkomster fra selskabsskat.

9.3.3. Skat fra grænsependlere

Aabenraa Kommune påpeger, kommunerne har visse udgifter til grænsependlere, det vil sige personer, som arbejder i Danmark og bor i udlandet. Men kommunerne får ikke skatteindtægter fra disse personer. Det finder kommunen uhensigtsmæssigt og foreslår, at arbejdsstedskommunen får andel i skatteindtægterne fra grænsependlerne. Det samme synspunkt fremføres i henvendelsen fra 4 sønderjyske kommuner.

Bemærkninger

I Finansieringsudvalgets rapport om opfølgning på finansieringsreformen fra februar 2009 har udvalget set på emnet vedrørende kommunernes udgifter til personer, som bor i udlandet og arbejder i Danmark. Det fremgår, at det hovedsageligt drejer sig om udgifter til børnepasning og sygedagpenge. Det fremgår i rapporten, at "udvalget har drøftet de principielle muligheder for at imødegå en udgiftsbelastning på dette område, som kunne omfatte enkeltkommuner eller være mere generelle tiltag. Det er dog rimeligt at antage, at udgifterne for langt de fleste kommuner har en relativt begrænset størrelse. På nuværende tidspunkt foreligger der dog ikke et tilstrækkeligt datagrundlag til at vurdere problemstillingen."

Emnet indgår endvidere i aftalen af 17. marts 2009 mellem regeringen, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre, hvoraf følgende fremgår:

"Partierne peger på, at der herudover er forhold, som kræver udligningsmæssig opmærksomhed. Således er det blevet anført, at der bl.a. kan opstå en finansieringsmæssig belastning for kommuner med udgifter til personer, der bor i udlandet men arbejder i Danmark. Dette skal ved en finansieringsmæssig belastning tages i betragtning i udmålingen af særtilskud." Det kan endvidere nævnes, at KL har foreslået en statslig refusion af disse udgifter.

9.3.4. Udligningsordningen for kommuner med højt strukturelt underskud

De 8 hovedstadskommuner og Aarhus Kommune anfører, at ordningen for kommuner med højt strukturelt underskud bør revurderes. Det bør overvejes at ændre ordningen, således at væsentligt færre kommuner bliver omfattet. Aarhus Kommune nævner videre, at det kan overvejes at gennemføre en glidende beregning af kommunernes tilskud efter ordningen med en graderet procentdel pr. indbygger i forhold til, hvor meget den enkelte kommune overskrider grænsen.

De 6 østjyske kommuner mener, at ordningen bør justeres til det niveau, den havde på tidspunktet for kommunalreformen, hvor væsentligt færre kommuner var omfattet.

Omvendt anfører Esbjerg Kommune, at det bør overvejes, om en forhøjelse af udligningsniveauet i landsudligningen eller en forhøjelse af tilskuddet til kommuner med højt strukturelt underskud kunne medvirke til at skabe mere ensartede vilkår for kommunerne.

Bemærkninger

Spørgsmålet om eventuelle ændringer af udligningsordningen for kommuner med højt strukturelt underskud indgår ikke i kommissoriet for udvalgets aktuelle arbejde. Udligningsordningen for kommuner med højt strukturelt underskud indgår dog i udvalgets overvejelser i kapitel 14 om indregningen af produktionsjord i ejendomsværdiopgørelsen i udligningen, jf. kommissoriet om tilpasning af udligningen med henblik på at begrænse de byrdefordelingsmæssige virkninger.

9.3.5. Udligningsniveau

De 8 hovedstadskommuner mener, at udligningen mellem hovedstaden og resten af landet er for høj og bør reduceres. Den høje udligning er efter deres opfattelse hæmmende for udviklingen i hovedstadsområdet.

De 6 østjyske kommuner anfører, at det bør overvejes at afskaffe de to særlige udligningsordninger, dvs. hovedstadsudligningen og udligningsordningen for kommuner med højt strukturelt underskud, og erstatte disse ordninger med en samlet landsudligning.

Faxe Kommune nævner, at efter kommunens opfattelse burde udligningsniveauet i landsudligningen hæves fra 58 pct. til 85 pct., og hovedstadsudligningen afskaffes.

Solrød Kommune forslår, at hovedstadsudligningen ophæves, da borgere i hele landet forventer samme service, og da de sociale problemstillinger i hovedstadskommunerne også findes i de større kommuner i andre dele af landet.

Bemærkninger

Spørgsmålet om eventuelle ændringer af udligningsniveauet eller afskaffelse af visse udligningsordninger indgår ikke i kommissoriet for udvalgets aktuelle arbejde. Spørgsmålet er derfor ikke behandlet i denne sammenhæng.

9.3.6. Særtilskud

Gribskov Kommune finder, at der er stort sammenfald mellem de generelle udligningskriterier og de kriterier, der bruges ved fordeling af særtilskud. Efter kommunens opfattelse bør fordelingen af særtilskud ske efter andre kriterier, da det ellers får karakter af en forhøjelse af det generelle udligningsniveau.

Bemærkninger

Spørgsmålet om fordeling af særtilskud indgår ikke i kommissoriet for udvalgets aktuelle arbejde. Spørgsmålet er derfor ikke behandlet som selvstændigt emne i denne sammenhæng.

9.3.7. Sektoropdelt udgiftsbehov

De 6 østjyske kommuner foreslår, at finansieringsudvalget overvejer sektoropdelt udgiftsbehov. Kommunerne fremfører, at en model, hvor et samlet udgiftsbehov beregnes indenfor hvert af et antal sektorer, vil give en bedre trinvis gennemskuelighed i beregningen. Endvidere mener de, at udgiftsbehovsberegninger på sektorområder vil give mulighed for anvendelse af flere udgiftskriterier og dermed mere differentieret beregning og formentlig større præcision.

Bemærkninger

Udvalgets overvejelser om forskellige måder at opstille systemet på – herunder sektoropdelt udgiftsbehov – fremgår af kapitel 16.

9.3.8. Præsentation af udligningssystemet

De 6 østjyske kommuner samt de 8 hovedstadskommuner anfører, at et nettoudligningssystem, hvor kommunerne enten afgiver eller modtager bidrag via ordningen alt afhængig af om kommunerne har et strukturelt overskud eller underskud, indebærer, at betalingsstrømmene mellem rige og fattige kommuner er blevet mindre gennemsigtige.

Bemærkninger

En omfattende omlægning af det samlede tilskuds- og udligningsssystem falder uden for kommissoriet for udvalgets aktuelle arbejde. I kapitel 6 er der dog vist en beregningsmæssig opdeling af udligningen i de enkelte komponenter og betalingsstrømmene i systemet er illustreret.

9.4. Udligningsseminar og efterfølgende henvendelser

Udvalget afholdt i april 2010 et udligningsseminar med ca. 90 deltagere. På seminaret var der mulighed for, at nogle af de kommuner, der havde indsendt forslag til udvalget, kunne præsentere deres forslag. Det drejede sig om Favrskov, Svendborg, Mariagerfjord og Gladsaxe kommuner. Endvidere var der på seminaret præsentationer af nogle foreløbige resultater fra de eksterne undersøgelser.

Efterfølgende har udvalget også modtaget nogle yderligere henvendelser med synspunkter og analyser. Det drejer sig om en henvendelse fra Aarhus Kommune om sammenhængen mellem førtidspensionsområdet og antallet af borgere fra ikke-vestlige lande og en henvendelse fra Varde Kommune om indregning af plejecentre med servicearealer. Endvidere har udvalget modtaget nogle henvendelser, som har været centreret omkring to grupperinger af kommuner. På den ene side en gruppering af 11 kommuner, som består af de 8 hovedstadskommuner, jf. ovenfor, samt kommunerne Esbjerg, Odense og Aarhus. På den anden side en gruppering af 39 kommuner med Middelfart Kommune som talsmand. I denne gruppering indgår også de 6 østjyske kommuner, jf. ovenfor.

Henvendelsen fra Aarhus Kommune refereres i afsnit 9.4.1 nedenfor, henvendelsen fra Varde i afsnit 9.4.2, mens henvendelserne fra de to kommunegrupperinger refereres i afsnit 9.4.3.

9.4.1. Henvendelse fra Aarhus Kommune

I et brev af 18. august 2011 har Aarhus Kommune fremsendt et notat om en undersøgelse, som kommunen har fået foretaget om sammenhængen mellem førtidspensionsområdet og antallet af borgere fra ikke-vestlige lande. Baggrunden er, at Aarhus Kommune i de senere år har haft en betydeligt højere vækst i antallet af førtidspensionister end resten af landet. Undersøgelsen bygger på data på individniveau fra Aarhus Kommune. Kommunen har ikke haft adgang til tilsvarende data for de øvrige kommuner.

Undersøgelsen viser, at andelen af førtidspensionister blandt borgere fra en række udvalgte ikke-vestlige lande er betydeligt højere end i resten af befolkningen. Blandt borgerne fra de udvalgte ikke-vestlige lande tilkendes førtidspension i højere grad på grund af en psy-

kisk diagnose, herunder diagnosen Post-Traumatic Stress Disorder (PTSD). Der er hovedsageligt tale om grupper af flygtninge fra en række mellemøstlige og afrikanske lande.

Aarhus Kommune finder ikke, at de nuværende kriterier i udligningssystemet tager højde for, at der er betydelige forskelle i gruppen af indvandrere fra ikke-vestlige lande. Kommunen finder på baggrund af undersøgelsen, at det bør overvejes, om ikke indvandrere fra de forskellige lande-grupper bør vægte forskelligt i de socioøkonomiske udgiftsbehov.

Bemærkninger

Det bemærkes, at udvalget på baggrund af bl.a. undersøgelsen fra Aarhus Kommune ser nærmere på mulighederne for at indarbejde kriterier i udligningen, som repræsenterer forskelle i sammensætningen af borgere fra forskellige typer af ikke-vestlige lande. Det bemærkes i øvrigt, at der i den nuværende udgiftsbehovsopgørelse indgår et kriterium for psykiske diagnoser, bl.a. på baggrund af en tidligere funden sammenhæng med kommunale førtidspensionsudgifter.

9.4.2. Henvendelse fra Varde Kommune

I et brev af 4. november 2011 har Varde Kommune påpeget, at plejecentre med servicearealer ikke indgår i opgørelsen af "familier i visse boligtyper", mens plejecentre uden servicearealer tæller med i kriteriet. Forskellen skyldes, at ejerforholdet er opgjort forskelligt i BBR for de to typer af plejecentre. For plejecentre med servicearealer er ejerforholdet privat udlejning, mens ejerforholdet for plejecentre uden servicearealer er alment boligselskab

Bemærkninger

Det bemærkes, at udvalget på baggrund af henvendelsen fra Varde Kommune har set nærmere på mulighederne for at ændre opgørelsen af kriteriet. Det er imidlertid ikke muligt direkte at identificere en ældrebolig eller plejecenter i BBR, og dermed heller ikke muligt at udskille ældreboliger fra kriteriet. Kun hvis boligen er registreret som en døgninstitution i BBR, er det muligt at fjerne disse boligtyper i kriteriets opgørelse. Der er derfor i stedet set på en række varianter af kriteriet, jf. afsnit 13.2, og disse varianter indgår i analyserne i afsnit 13.4.

9.4.3. Henvendelser fra to kommunegrupper

Disse henvendelser har karakter af en debat mellem to grupperinger af kommuner, hvor de i de enkelte papirer kommenterer og argumenterer imod den anden parts synspunkter. Det drejer sig på den ene side en gruppering af 11 kommuner, som består af de 8 hovedstadskommuner, jf. ovenfor, samt kommunerne Esbjerg, Odense og Aarhus. På den anden side en gruppering af 39 kommuner med Middelfart Kommune som talsmand. I denne gruppe- ring indgår også de 6 østjyske kommuner, jf. ovenfor.

Det tidsmæssige forløb var følgende:

Den 4. oktober 2010 fremsendte de 8 hovedstadskommuner deres kommentarer til en række af de synspunkter, som var fremført af repræsentanter fra de 39 kommuner – herunder de 6 østjyske kommuner – på udligningsseminaret den 26. april 2010.

Den 4. november 2010 udsendte de 39 kommuner pjecen: "Systemfejl i den sociale udligning – Behovet for en reform af udligningssystemet."

Den 16. november 2010 fremsendte de 11 kommuner deres kommentarer til synspunkterne fra de 39 kommuner.

Den 14. februar 2011 fremsendte de 6 østjyske kommuner deres kommentarer til de 8 hovedstadskommuner og de 11 kommuner.

Den 14. december 2011 fremsendte en kreds af 14 kommuner, herunder de tidligere nævnte 11 kommuner, deres indlæg i debatten om udligningssystemet.

Den 18. januar 2012 fremsendte de 6 østjyske kommuner deres bemærkninger til udligningssystemet som opfølgning på et møde med økonomi- og indenrigsministeren den 6. december 2011.

I det følgende refereres kort hovedpunkterne i henvendelserne fra de to kommunegrupper. Det bemærkes, at de 6 østjyske kommuner indgår i gruppen af 39 kommuner, og i den separate henvendelse fra februar 2011 bakker de op om de synspunkter, som de 39 har fremført.

9.4.3.1. De 39 kommuner

I henvendelsen fra de 39 kommuner indgår en pressemeddelelse med overskriften "39 kommuner peger på paradoks: Den sociale udligningsordning giver højere skat og lavere service" og pjecen "Systemfejl i den sociale udligning – Behovet for en reform af udligningssystemet".

Opgørelse af det socioøkonomiske udgiftsbehov

Den aktuelle pjece rummer en række af de tidligere fremsendte synspunkter, men også yderligere tilkendegivelser. De 39 kommuners kritik retter sig mod opgørelsen af det socioøkonomiske udgiftsbehov i udligningen, hvilket også er fokus for Finansieringsudvalgets opgave. Kritikken retter sig dels mod kriterierne og det socioøkonomiske udgiftsbehov som helhed, dels mod nogle enkelte kriterier.

Vedrørende kritikken af det samlede opgørelse af det socioøkonomiske udgiftsbehov har de 39 kommuner i deres kritik set isoleret på opgørelsen af det socioøkonomiske udgiftsbehov og sammenholdt denne opgørelse med en nærmere afgrænset del af kommunernes udgifter, som kategoriseres som sociale udgifter.

Herudover peger de 6 østjyske kommuner på, at der efter deres opfattelse bør indgå kriterier for befolkningsvækst i udligningen med henblik på at tage hensyn til vækstkommunernes udgifter til udbygning af institutionskapaciteten. De 6 østjyske kommuner peger endvidere på, at udligningsordningen for kommuner med højt strukturelt underskud bør tilpasses, så færre kommuner bliver omfattet af denne ordning.

Bemærkninger

Til dette synspunkt skal det bemærkes, at udligningssystemet skal ses i sin helhed, når systemets funktion skal vurderes. Man kan således ikke, som kritikken lægger op til, isoleret se på en sammenligning af de socioøkonomiske udgiftsbehovskriterier med en afgrænset del af kommunernes udgifter på det sociale område.

Uanset, at der i daglig tale vil være nogle udgifter, som kan benævnes som "sociale", f.eks. kommunale udgifter til sociale overførsler, mens andre udgifter ikke vil kunne betragtes som sociale, f.eks. udgifter til folkeskolen, er det alligevel ikke muligt at sondre ganske skarpt mellem sociale og ikke-sociale udgifter. Socioøkonomiske forhold påvirker således ikke alene udgifter til overførsler, anbringelser mv., men også udgifter til f. eks. daginstitutionsområdet, folkeskoler og ældrepleje, hvilket bekræftes af konklusionerne i rapporten fra oktober 2010: "Undersøgelse af betydningen af socioøkonomiske faktorer for kommunernes udgifter til dagpasning, skole og ældre", som COWI har udarbejdet i tilknytning til Finansieringsudvalgets arbejde. Det er således også forhold, som der søges at tage højde for i opgørelsen af det socioøkonomiske udgiftsbehov i udligningen.

Ligeledes er det aldersbetingede udgiftsbehov opgjort ud fra kommunernes gennemsnitsudgifter til alle udgiftsområder – altså også udgifter til førtidspension, børneanbringelser, kontanthjælp mv.

Skulle synsvinklen fra de 39 kommuner alligevel følges, kan det bemærkes, at mange kommuner, som ud fra denne betragtning skulle være "underkompenserede" i forhold til afgrænsede sociale udgiftsområder, omvendt kan vurderes at være "overkompenserede" når den resterende udgiftsbehovsopgørelse (dvs. det aldersbetingede udgiftsbehov) sammenholdes med de øvrige udgiftsområder. De 39 kommuner er dog ikke enige heri, men mener i stedet, at de er så pressede på det sociale område, at de er nødt til at holde et lavt udgiftsniveau på de øvrige områder.

Det må samlet set understreges, at det må være det samlede opgjorte udgiftsbehov, der er det vigtige for kommunen, og som bør være i så god overensstemmelse som muligt med det reelle udgiftsbehov.

Med hensyn til synspunktet fra de 6 østjyske kommuner om at indarbejde et vækstkriterium i udligningen skal det bemærkes, at forholdet er blevet undersøgt i kapitel 13, men at der ikke er fundet statistisk belæg for et sådant kriterium.

Med hensyn til synspunktet om tilpasning af udligningsordningen for kommuner med højt strukturelt underskud skal det bemærkes, at en justering af denne ordning indgår som et element i udvalgets opstilling af modeller i kapitel 18.

Enkelte kriterier

Vedrørende kritikken af enkelte kriterier bemærker de 39 kommuner, at de anvendte kriterier generelt favoriserer de store universitetsbyer og ikke i tilstrækkelig grad afspejler bl.a. udkantskommuner.

De 39 kommuner fremhæver enkelte kriterier, hvor de finder, at universitetsbyerne favoriseres. Bl.a. fremhæves kriteriet "Familier i visse boligtyper", hvor ikke alle beboere vil være i en situation, hvor de trækker på de kommunale ydelser. De 39 kommuner nævner i den forbindelse topledere, selvstændige og studerende.

De 39 kommuner fremhæver også kritikken af kriteriet "person med lav indkomst" i presmeddelelsen "39 kommuner peger på paradoks: Den sociale udligningsordning giver højere skat og lavere service". Her nævnes det, at det vækker undren og virker urimeligt, hvordan kommuner med højt indkomstgrundlag kan få tilskud og udligning ved at have relativt mange "personer med lav indkomst." Kriteriet kritiseres også – i andre henvendelser – for at omfatte studerende, som ikke indebærer et stort udgiftspres for kommunerne.

Bemærkninger

Det kan hertil oplyses, at der i kriteriet "familier i visse boligtyper" indgår boligtyper, som er karakteriseret ved en høj repræsentation af befolkningsgrupper, der ifølge tidligere analyser trækker mere end gennemsnitligt på kommunale ydelser. Der kan undgåeligt findes eksempler på ressourcestærke personer, der kan være bosiddende i nogle af disse boligtyper (såvel som det gælder for systemets øvrige kriterier vedr. uddannelsesbaggrund mv., at der i optællingen kan indgå personer, som kan være ressourcestærke), men kriteriet er et paraplykriterium, som netop skal repræsentere udgiftsbehovet ud fra en gennemsnitsbetragtning om beboersammensætningen i de pågældende områder.

Med hensyn til pjecens kritik af, at studerende kan indgå i dette kriterium, således som det anføres fra de 39 kommuner, kan det oplyses, at kollegielejligheder ikke indgår i opgørelsen af kriteriet. Men studerende kan indgå i det omfang, de bor i en af de boligtyper, som indgår i kriteriet, jf. i øvrigt ovenstående bemærkning. Det skal i øvrigt bemærkes, at boligkriteriet opgøres som antal familier i almene boliger, privat udlejning fra før 1920, øvrigt privat udlejning med mangler og sommerhuse. Kriteriet er således ikke specielt rettet mod storbyerne, idet der også indgår ældre private udlejningsboliger og udlejningsboliger med mangler.

Det skal bemærkes, at der ved den seneste udligningsreform i 2007 netop skete en ændring af kriterierne, således at bl.a. forhold i yderområder blev bedre repræsenteret. Eksempelvis kom uddannelsesniveau til at spille en større rolle end hidtil, ligesom der bl.a. blev indført et socioøkonomisk kriterium for befolkningstilbagegang, som skal afspejle strukturelle udfordringer i blandt andre kommuner i yderområderne. Der blev endvidere indført et kriterium for lav tilgængelighed i opgørelsen af det aldersbetingede udgiftsbehov. Men i det hele taget indgår en række kriterier, som ikke afspejler særlige strukturer i storby eller yderområder, men afspejler karakteristika hos den enkelte borger – f.eks. deres indkomst eller beskæftigelsessituation.

Vedrørende kriteriet "personer med lav indkomst" kan bemærkes, at kriteriet i den nuværende form alene medtager studerende med børn, hvilket vurderes at være relevant. Med hensyn til kritikken af kriteriets fordeling og den tilhørende virkning, indføres i kapitel 13 en version af kriteriet, som bl.a. omfatter en restriktion om, at personer skal have været bosat i Danmark i den periode, indkomsten betragtes over, – hvilket påvirker fordelingen af kriteriet.

Vægtning af det socioøkonomiske og det aldersbestemte udgiftsbehov

De 39 kommuner skriver i pjecen, at vægtningen mellem det socioøkonomiske udgiftsbehov og det demografiske udgiftsbehov i store træk er fastlagt arbitrært.

Bemærkninger

En baggrund for opdelingen af de demografiske og socioøkonomiske vægte kan findes i undersøgelser, som er beskrevet i betænkning nr. 1437 fra januar 2004 og Finansieringsudvalgets rapport om et nyt tilskuds- og udligningssystem fra december 2005.

Derudover er der i bemærkningerne til lovforslag nr. L 194 fra 2006 angivet, at der med en højere vægt til de socioøkonomiske udgiftsbehov i udligningen er taget højde for, at de sociale udgifter generelt er blevet forøget i kommunerne. De sociale udgifter må her forstås som udgifter af en karakter, hvor de socioøkonomiske forhold spiller en forholdsvis stor rolle. Det må således tages i betragtning, at kommunerne efter 2007 overtog en række opga-

ver, hvor de socioøkonomiske forhold må antages at spille en væsentlig rolle – f.eks. på det specialiserede sociale område. Folketinget vedtog lovforslag nr. L 194 den 30. maj 2006, og har således tilsluttet sig det forslag til vægtning af henholdsvis socioøkonomiske og aldersbetingede kriterier, som var fremlagt i lovforslaget. Der kan således ikke karakteriseres som en arbitrær fordeling.

Spørgsmålet om metoder til fastsættelse af vægtningen af det socioøkonomiske og demografiske udgiftsbehov behandles nærmere i kapitel 17.

Kritik af regressionsanalysen

De 39 kommuner mener, at man skal tage højde for en ressourceeffekt i analyserne. Det vil sige, at der tages højde for, at nogle kommuner har høje udgifter – ikke kun på grund af et højt underliggende socialt udgiftspres, men på grund af en bevidst prioritering af et højt serviceniveau, hvis kommunen har et højt niveau af økonomiske ressourcer.

Bemærkninger

Dette synspunkt er meget relevant. Tidligere analyser foretaget af Finansieringsudvalget har da også inddraget en ressource-variabel i analyser af sammenhænge mellem kommunale udgifter og udgiftsbehovsvariable. I eksempelvis betænkning nr. 1361 fra Finansieringsudvalget om kommunernes udgiftsbehov fra oktober 1998, hvor samtlige udgiftsområder blev undersøgt, blev der bl.a. inddraget en ressource-variabel for netop at tage højde for det forhold, at kommuner med et højt niveau af økonomiske ressourcer kan prioritere et højt serviceniveau.

I Finansieringsudvalgets aktuelle arbejde inddrages også en ressourcevariabel i analyserne.

Kritik af aktualiteten

De 39 kommuner skriver, at en række kriterier indgår med tidsmæssig forsinkelse i udligningssystemet, hvilket indebærer, at man udligner på forældede tal.

Bemærkninger

Det skal hertil bemærkes, at der ved opgørelsen af de socioøkonomiske kriterier anvendes den senest offentliggjorte statistik. Forsinkelsen mellem tællingstidspunktet og Danmarks Statistiks offentliggørelse af statistikkerne samt det forhold, at kriterierne skal opgøres i året før tilskudsåret, indebærer en vis tidsmæssig forsinkelse.

Også dette spørgsmål indgår i Finansieringsudvalgets arbejde, men det kan oplyses, at det er vanskeligt at undgå en forsinkelse i data. Hvis alternativet således er fremskrivninger af de enkelte kriterier, vil det kunne være behæftet med nogen usikkerhed.

9.4.3.2. De 11 kommuner

I henvendelsen af 16. november 2010 fra de 11 kommuner kommenteres for det første overordnet på de 39 kommuners kritik af det kommunale udligningssystem og for det andet mere konkret på fire hovedkritikpunkter i pjecen, som de 39 kommuner har offentliggjort i tilknytning til et møde med indenrigs- og sundhedsministeren den 3. november 2010. Disse kritikpunkter og kommentarerne hertil vedrører vægtningen af de socioøkonomiske kriterier, forholdet mellem vægten af henholdsvis de demografiske og de socioøkonomiske kriterier, anvendelse af ressourcevariable i regressionsanalyserne samt spørgsmålet om aktualitet i udgiftsbehovsmålingen.

Sammenhængen mellem udgiftsbehov og udgifter

De 11 kommuner fremhæver, at de er uenige i de 39 kommuners kritik af tilskuds- og udligningssystemet, at de vurderer, at der er en god sammenhæng mellem de i dag anvendte objektive udgiftsbehovskriterier og kommunernes udgifter, men at hvis der kan findes bedre kriterier, så skal de indgå i overvejelserne i det videre arbejde.

Bemærkninger

Hertil kan det bemærkes, at de forskellige synspunkter, som repræsentanter for såvel de 39, som de 11 kommuner har indsendt til Finansieringsudvalget tidligere på året, herunder vedrørende konkrete kriterier, indgår i udvalgets arbejde med henblik på en evaluering og en vurdering af mulighederne for at foretage forbedringer i udgiftsbehovsopgørelsen.

Vægtning af det socioøkonomiske og det aldersbestemte udgiftsbehov

De 11 kommuner understreger, at der ikke er tale om en særlig social udligning, men at der er tale om en samlet udgiftsbehovsudligning, som både består af demografiske og sociale elementer.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at de 11 kommuner fremhæver en beregning vedrørende vægtningen mellem socioøkonomiske og aldersbetingede kriterier, som seks østjyske kommuner har foretaget, hvor de 11 kommuner har foretaget en beregning efter samme metode, men med et andet resultat. De 11 kommuner finder – modsat de 39 kommuner – at der kan være forhold som taler for at øge den samlede vægt af de socioøkonomiske kriterier i forhold til i dag.

Bemærkninger

Det bemærkes, at dette forhold indgår i Finansieringsudvalgets arbejde. I denne vurdering må der indgå flere forhold, jf. også forslaget til vægtning ved udligningsreformens gennemførelse.

Det skal som ovenfor nævnt bemærkes, at det er relevant at inddrage kommunernes ressourcer i Finansieringsudvalgets analyser. Dette er også på linje med kommentarerne fra de 11 kommuner.

10. Gennemførte undersøgelser

Udvalget har inddraget resultaterne af 3 eksterne undersøgelser i sit arbejde. Det drejer sig om følgende undersøgelser:

- Undersøgelse af udsatte børnefamilier i Danmark, udført af SFI
- Undersøgelse af socioøkonomiske faktorerens betydning for kommunernes udgifter til dagpasning, skole og ældre, udført af COWI
- Undersøgelse af regionale beskæftigelses- og ledigheds mønstre, udført af Rambøll

De to førstnævnte undersøgelser blev bestilt af udvalget til brug for det aktuelle arbejde, mens den tredje undersøgelse blev bestilt af Indenrigs- og Sundhedsministeriet – i første omgang til brug for den regionalpolitiske redegørelse i foråret 2010, men undersøgelsen er også relevant for dette udvalgsarbejde.

Herudover har udvalget selv foretaget en undersøgelse af udgiftsbehovet vedr. indvandrere og efterkommere, baseret på en spørgeskemaundersøgelse med deltagelse af 16 kommuner. Undersøgelsen kan indgå i overvejelser om en opdatering af grundlaget for den særlige supplerende udligning af kommunernes merudgiftsbehov vedrørende indvandrere og efterkommere. Den særlige supplerende udligningsordning har hjemmel i § 22 i lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner.

10.1. Eksterne undersøgelser

10.1.1. SFI: Udsatte børnefamilier i Danmark

Som et led i et arbejde for at finde forhold, der kan forklare variationen i kommunernes udgiftsbehov vedrørende bl.a. udsatte familier, har SFI gennemført en undersøgelse for Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Undersøgelsen afdækker nærmere karakteristika, baggrundsforhold og flyttemønstre hos udsatte familier.

Rapporten indeholder fire afsnit, som omfatter:

- en beskrivelse af anvendelsen af de forskellige foranstaltninger

- en beskrivelse af de udsatte familiers karakteristika
- en beskrivelse af de geografiske mønstre
- en beskrivelse af de udsatte familiers flyttemønstre

I rapporten skelnes mellem fire kommunetyper i de dele af analysen, som er baseret på den nye kommunestruktur: Bykommuner, mellemkommuner, landkommuner og yderkommuner. Dele af analysen vedrører den gamle kommunestruktur, og der er kommunetyperne opdelt i: Bykommuner i hovedstaden, bykommuner uden for hovedstaden, landkommuner og udkantskommuner.

I analysen benyttes registerdata fra Danmarks Statistik på individniveau over tid for samtlige børn født 1982-2007, hvor oplysninger om børnene er sammenkørt med oplysninger om deres familier. Børn og unge, som indgår i analysen, er alle under 18 år, idet de foranstaltninger, der undersøges, ophører efter denne alder.

Anvendelsen af de forskellige foranstaltninger

Overordnet set steg andelen af 0-17-årige, som modtog en forebyggende foranstaltning, fra 0,58 pct. i 1993 til 1,21 pct. i 2007, mens andelen af anbragte børn har ligget omkring 1 pct. de seneste 25 år.

Stigningen i andelen af børn i forebyggende foranstaltninger er gældende for alle kommunetyper. I bykommunerne faldt andelen af anbragte børn i perioden 1993-2007, mens andelen af anbragte børn steg i landkommuner og yderkommuner over perioden.

Gennemsnitsalderen for førstegangsmottagere af forebyggende foranstaltninger er steget fra 9,4 år i 1993 til 11,2 år i 2007, og i 2007 var gennemsnitsalderen nogenlunde ens i alle kommunetyperne. I de enkelte forebyggende foranstaltninger, er der forskel på gennemsnitsalderen for førstegangsmottagere, hvilket dog er naturligt, idet de forskellige foranstaltninger retter sig mod forskellige aldersgrupper. Gennemsnitsalderen for dem, der som første foranstaltning blev anbragt, har været stabil omkring 11-12 år over hele perioden, og i 2007 var gennemsnitsalderen 11,4 år. Der er således ikke stor forskel på gennemsnitsalderen for førstegangsmottagere, uanset om barnet bliver anbragt eller kommer i forebyggende foranstaltning.

Det gennemsnitlige antal forebyggende foranstaltninger, som et barn har fået, er steget fra 1,12 foranstaltninger i 1993 til 1,40 foranstaltninger i 2007. Landkommunerne har det højeste gennemsnit, mens by- og mellemkommuner har det laveste. Det gennemsnitlige antal anbringelser er omkring 1,75 og har ikke ændret sig over perioden.

Varighed af de forebyggende foranstaltninger er omkring 26,8 måneder, hvilket stort set ikke har ændret sig over perioden, og der er ikke stor forskel på kommunetypernes anvendte antal måneder. Varigheden af samtlige anbringelser i løbet af et barneliv er 39,3 måneder. Varigheden af anbringelse er lidt lavere i bykommuner end i de andre kommunetyper.

For de forskellige typer af forebyggende foranstaltninger ses det, at aflastninger og fast kontaktperson er blevet anvendt flest gange uanset kommunetypen. Der er dog en mindre forskel, idet bykommuner i lidt mindre grad end land- og yderkommuner anvender aflastning og i lidt højere grad anvender fast kontaktperson.

For børn i anbringelse anvendes primært familiepleje og døgninstitution. Omkring 40 pct. af anbragte børn i 2007, modtog familiepleje i yder- og landkommuner, mens det kun gjorde sig gældende for 17 pct. i bykommunerne. For børn, som blev anbragt på døgninstitution i 2007, ses stort set et andet billede. Ca. 40 pct. af anbragte børn i by- og yderkommunerne blev anbragt på døgninstitution, mens det gjorde sig gældende for knap en tredjedel af de anbragte børn i mellem- og landkommunerne. Endvidere anvendes socialpædagogisk opholdssted i højere grad i bykommuner end i de andre kommunetyper.

Karakteristika for udsatte familier

I denne del af undersøgelsen ses der nærmere på, om der er visse faktorer, der kan øge risikoen for at et barn kommer i foranstaltning. Ud af en mængde undersøgte baggrundsvariable, kunne der identificeres fem risikofaktorer, som er fundet i særlig grad at forøge risikoen for, at et barn kommer i foranstaltning. Disse er:

- Mor bor ikke i kernefamilie (dvs. mor bor enten alene eller sammen med en anden person end barnets biologiske far)
- Mor er kriminel (dvs. mor har modtaget mindst én betinget eller ubetinget strafferetlig afgørelse om overtrædelse af straffeloven og en række særlove, bl.a. færdselsloven, våbenloven og lov om euforiserende stoffer)
- Mor er pensionist (som oftest førtidspensionist) eller kontanthjælpsmodtager
- Mor har ingen uddannelse (inkl. manglende oplysninger om uddannelse) eller har kun grundskole som højeste fuldførte uddannelse)
- Mor bor i en udsat boligtype, enten "privat udlejet etagebyggeri med mangler" eller "andet", der består af boliger, der er ejet af en kommune, en amtskommune (før kommunalreformen) eller staten.

De tre mest markante risikofaktorer over hele perioden var 'mor ikke i kernefamilie', 'mor på pension eller kontanthjælpsmodtager' og 'mor ingen uddannelse eller kun grundskolen'. Dette gjorde sig gældende for alle grupper af børn.

Med hensyn til fordelingen af de forskellige risikofaktorer var der ikke nogen overordnet forskel mellem børn i de forskellige typer foranstaltninger.

Tyngden (eller antallet) af risikofaktorer påvirker også barnet og barnets risiko for at have behov for en foranstaltning. Gennemsnittet af risikofaktorer for børn i forebyggende foranstaltninger i 2007 var 1,74 risikofaktorer. For anbragte børn i 2007 var det gennemsnitlige antal risikofaktorer 2,38, mens børnene i restpopulationen (dvs. børn som ikke modtager foranstaltninger) har et langt lavere antal gennemsnitlig risikofaktorer for alle aldersgrupper.

Særligt udsatte børn defineres som børn med tre eller flere risikofaktorer. Analysen viser, at hvert tredje barn, som modtager forebyggende foranstaltninger, hvert andet barn, der er anbragt, og knap hvert tyvende barn i restpopulationen tilhører i 2007 denne gruppe af særligt udsatte børn. For særligt udsatte børn gælder det, at den mest udbredte kombination af risikofaktorer gennem hele analysen er 'mor ikke i kernefamilie', 'mor på pension eller kontanthjælp' og 'mor uden uddannelse eller kun grundskole'.

Geografiske mønstre

Det gennemsnitlige antal risikofaktorer har været svagt faldende i perioden 1993-2007, både for børn i forebyggende foranstaltninger og restpopulationen uanset kommunetyper. I 1993 havde bykommuner et signifikant højere gennemsnitligt antal risikofaktorer for børn i forebyggende foranstaltninger end de andre kommunetyper. Dette har ændret sig over tiden, og i 2007 havde yderkommunerne den største tyngde af risikofaktorer for børn i forebyggende foranstaltninger.

For børn i anbringelse ses flere modsatrettede tendenser i udviklingen i risikotyngden. På landsplan er gennemsnittet af risikofaktorer for børn i anbringelse steget, hvilket også ses blandt kommunetyperne med undtagelse af bykommuner, hvor risikotyngden er mindsket.

Den geografiske placering af de mest udsatte børn, dvs. dem med tre eller flere risikofaktorer, viser, at bykommuner i 2007 havde den laveste andel af børn med tre eller flere risikofaktorer i både foranstaltninger og restpopulationen. Den største andel af børn med tre eller flere risikofaktorer findes ifølge analysen i yderkommunerne.

Opdeles de fem risikofaktorer på kommunetype, alder og over tid ses det, at for alle kommunetyper er andelen af børn med en risikofaktor generelt faldende over tid for børn i de forebyggende foranstaltninger, men stigende for anbragte børn. Dog gælder for alle børn i alle aldre og kommunetyper, at andelen af børn med 'mor ingen uddannelse eller kun grundskole' er faldende. I forhold til risikofaktoren 'mor er kriminel' skiller yderkommunerne sig ud med en stigning i andelen, der er betydelig større end i de andre kommunetyper.

Overordnet viser analysen en udviklingstrend fra 1993 til 2007, hvor der især i yderkommunerne er en øget social belastningsgrad hos børnefamilierne, mens især bykommuner har oplevet en gennemsnitlig styrkelse af børnefamiliens ressourcer.

Undersøgelsen refererer endvidere anden forskning, som peger på geografiske karakteristika for socialt udsatte familier. Det fremgår heraf, at i landdistrikter og i bymæssige bebyggelser med 2.000 eller færre indbyggere er den udsatte familie relativt oftere en parfamilie, og familierne er præget af fædre uden erhvervsuddannelse. I de større byer er de udsatte familier relativt oftere eneforsørgerfamilier med en mor uden arbejde og uden erhvervsuddannelse. I København er de udsatte familier relativt oftere præget af, at far er arbejdsløs. Hovedstadens forstæder og de mindre byer har ikke nogle træk, der peger i bestemte retninger med hensyn til en typologi af de socialt udsatte familier.

Sagt med andre ord viser anden forskning en tendens til, at den udsatte familie på landet relativt oftere vil være en parfamilie med få uddannelsesmæssige ressourcer, men dog relativt ofte med en far, der har arbejde. I de større byer vil billedet være domineret af en enlig mor uden arbejde og uden uddannelse. Mens billedet i København vil være præget af både enlige mødre og parfamilier med en relativt høj arbejdsløshed, til trods for et generelt bedre uddannelsesniveau. Det kan f.eks. også indebære, at der er forskelle i familiernes problemer og behov.

Flyttemønstre hos de udsatte familier

En hypotese, som ofte høres, er, at udsatte familier flytter mellem kommuner bl.a. for at undgå den offentlige indblanding. Det kan da også konstateres, at der er en højere flytteaktivitet blandt udsatte familier end hos andre familier, men analysen kan dog ikke sige noget om, hvorfor udsatte familier flytter, jf. også nedenstående gengivet resultatet om, at flytningerne ofte sker flere år før en anbringelse.

Det gennemsnitlige antal flytninger er signifikant højere for familier, hvor børnene har modtaget en foranstaltning end i restpopulationen. Gennem perioden ses dog en svag tendens til, at flytteaktiviteten er faldende. Med andre ord er der en tendens til, at børn i foranstaltninger i 2007 i gennemsnit har flyttet færre gange end børn i foranstaltninger i 1993.

Resultaterne viser desuden, at risikotyngden er faldende over tid for de udsatte børnefamilier, der flytter. I 1993 havde udsatte familier, der flyttede nogenlunde samme risikotyngde, mens der i 2007 er sket en ændring mellem kommunetyperne. Tilflyttere til udkantkommuner i 2007 havde gennemsnitlig et større antal risikofaktorer, mens gennemsnittet faldt i bykommuner i Hovedstadsområdet.

Endvidere undersøges varigheden siden seneste flytning, og det er langt fra alle flytninger, der sker tæt på, at barnet anbringes eller visiteres til en forbyggende foranstaltning af den nye kommune. Kun en meget lille andel (omkring 5 pct.) af dem, der er blevet anbragt eller visiteret til forebyggende foranstaltning, er flyttet til kommunen inden for det seneste år. For omkring halvdelen af børnene, som har modtaget en foranstaltning, ligger seneste flytning til ny kommune mere end 4 år før foranstaltningen indtræffer.

Resultaterne viser desuden tydeligt, at tilflyttere ofte kommer fra samme kommunetype, som de flytter til. I forhold til de enkelte risikofaktorer er der dog stor forskel i karakteristika for de børn, som flyttede til de forskellige kommunetyper. Andelen af tilflyttede børn, som senere kommer i forebyggende foranstaltninger, er tilflyttere til udkantskommuner i højere grad end resten af kommunetyperne præget af risikofaktorerne 'mor ikke i kernefamilie', 'mødre med en kriminel dom' og 'mødre på pension eller kontanthjælp'. Tilflyttere til landkommuner og bykommuner uden for hovedstadsområdet har en større andel af børn med 'mor uden uddannelse eller kun grundskole'. Tilflyttere til bykommuner uden for hovedstadsområdet har desuden en andel over gennemsnittet af børn med risikofaktorerne 'mor ikke i kernefamilie' og 'mor pensionist eller på kontanthjælp'. Bykommuner i hovedstadsområdet er udelukkende overrepræsenteret, når man ser på boligudsathed.

Et andet billede træder frem, når der betragtes børn, som efter tilflytningen blev anbragt. Tilflyttende børn til bykommuner i hovedstadsområdet havde således en andel af børn kendetegnet ved 'mor ikke i kernefamilie' over gennemsnittet, og er stadig overrepræsenteret i forhold til boligudsathed. Mens bykommuner uden for hovedstadsområdet lå over gennemsnittet med hensyn til børn med karakteristika som 'mor på pension eller kontanthjælp' og 'mor uden uddannelse eller kun grundskole'. Landkommuner har den største andel af tilflyttede børn, som senere blev anbragt, både i forhold til karakteristika som 'mødre dømt for kriminalitet', 'mødre på pension eller kontanthjælp' og 'mødre uden uddannelse eller kun grundskole'. Udkantskommunerne havde også en større andel end gennemsnittet med hensyn til karakteristika som 'mor ikke i kernefamilie' og 'mor uden uddannelse eller kun grundskole'.

Ser man på tilflyttede børn, som ikke kom i foranstaltning (dvs. restpopulationen), ses det, at udkantskommunerne havde den største andel af tilflyttede børn med samtlige enkelte risikofaktorer, på nær den anvendte indikator for boligudsathed.

Betragtes tilflyttere og risikotyngden, er billedet mellem kommunetyperne mere entydigt. Overordnet kan konkluderes, at tilflyttede børn i udkantskommunerne, som senere er blevet anbragt, har den største risikotyngde.

10.1.2. COWI: Undersøgelse af betydningen af socioøkonomiske faktorer for kommunernes udgifter til dagpasning, skole og ældre

I forbindelse med et større arbejde med at finde faktorer, som kan forklare variationer i kommunernes udgifter, har COWI udarbejdet en undersøgelse for Indenrigs- og Sundhedsministeriet vedrørende betydningen af socioøkonomiske faktorer for udgifter, der ikke betegnes som et socialt udgiftsområde. Formålet med undersøgelsen er at tilvejebringe viden om, hvordan den socioøkonomiske baggrund hos borgerne kan påvirke kommunernes opgaveløsning og ressourceforbrug inden for dagpasning, skole og ældre. Det drejer sig om områder, der ikke er udgiftsområder tilknyttet større sociale opgaver, men som alligevel kan være påvirket af borgernes socioøkonomiske sammensætning.

Undersøgelsen er baseret på litteraturstudie, interview med eksperter, interview med kommunale fagfolk, workshops med kommunale fagfolk, statistiske analyser og casestudier i udvalgte kommuner.

Dagpasning

COWI's undersøgelse peger på 5 overordnede årsager til behov for særlige kommunale ydelser på dagpasningsområdet:

- Børn med sociale og emotionelle problemer
- Børn med handicap
- Tosprogede børn
- Nedsat forældrebetaling
- Utilpassede unge

Litteraturstudiet

Børn med sociale og emotionelle problemer omfatter socialt udsatte børn, og i litteraturen findes der ingen fast definition af, hvad et socialt udsat barn er. Der synes dog at være enighed om, at antallet af belastningsfaktorer og den tid, hvori barnet er udsat for flere belastningsfaktorer, har betydning. Tegn på socialt udsathed kan være knyttet til forældre med misbrugsproblemer, sygdom, arbejdsløshed, vold i hjemmet, dårlig økonomi og lav uddannelse. Endvidere peger litteraturen på, at kendetegn ved børnene kan være, at de er for tidligt fødte. Der er ofte senfølger af præmatur fødsel for barnet, såsom angst og utryghed, hyperaktivitet/-sensitivitet, passivitet, aggressivitet, koncentrations- og indlæringsbesvær samt samspilsproblemer.

En større andel af socialt udsatte børn, som er i dagtilbud, indebærer et højere udgiftspres i kommunerne. Udsatte børn i dagtilbud kan indebære brug af socialrådgiver, psykolog, talepædagog, støttepædagog, konsulentbistand eller supervision. Nogle lidt ældre studier viser, at fordelingen af socialt udsatte børn i danske daginstitutioner er skæv. Der er en tendens til, at ressourcestærke forældre aktivt vælger de bedste institutioner til deres børn,

mens mindre ressourcestærke familier ikke magter at lave det samme valg. En anden undersøgelse beskriver, at kommuner kan opleve udgiftspres på dagpasningsområdet, hvis kommunerne har mange børn fra ressourcetsvage familier og skal gøre en særlig indsats for at bryde den negative sociale arv.

Kommunernes bevillingspraksis kan indebære forskelle i serviceniveau mellem daginstitutioner i samme kommune. Ifølge to undersøgelser er det almindelig praksis, at daginstitutioner inden for samme kommune tildeles ressourcer baseret på antallet af børn og kun i begrænset omfang under hensyntagen til institutionernes belastningsgrad målt ved andelen af socialt udsatte børn.

Et stort udgiftspres i kommunerne kan også være forårsaget af en større andel af børn med handicap. I hvilket omfang konteringen af merudgifter til pasning af børn med handicap henregnes til udgifter knyttet til større sociale opgaver kan variere fra kommune til kommune. Det kan desuden variere, hvorvidt kommunerne satser på specialinstitutioner eller integration på almindelige institutioner, hvilket også kan være medvirkende til variationer i kommunernes udgifter.

Det er endvidere relativt veldokumenteret i litteraturen, at der i befolkningsgrupper med anden etnisk baggrund end dansk, er en overrepræsentation af borgere, som er relativt ressourcetsvage sammenlignet med gennemsnitsbefolkningen. En analyse peger imidlertid på, at denne forskel ikke medfører væsentlige forskelle mellem danske og tosprogede småbørns relationer til jævnaldrende, deres antisociale adfærd og deres koncentrationsevne. Dette kan skyldes, at de danske børnefamilier med ringe materielle levevilkår har mere sammensatte sociale problemer end de tosprogede børnefamilier. De forskellige kulturelle forhold, forældrenes kendskab til det danske system og manglende netværk kan dog betyde, at den sociale arv slår særlig stærkt igennem i forhold til visse etniske grupper.

En anden analyse viser endvidere, at børn af indvandrere og efterkommere, ufaglærte eller af personer med lav indkomst oftere ikke er i dagtilbud end andre børn i samme aldersgruppe. Disse befolkningsgrupper har således en lavere efterspørgsel efter dagpasningstilbud end gennemsnitsbefolkningen.

Eksempler fra kommunerne

Konklusionerne fra de litterære studier afspejler i vid udstrækning kommunernes erfaringer.

Generelt arbejder kommuner ud fra at kun få børn skal udskilles. Det indebærer, at en stor del af kommunens børn med forskellige vanskeligheder ofte integreres i almindelige daginstitutioner.

Eksempler fra kommunerne viser også, at børn med handicap (både fysisk og psykisk) kræver ekstra ressourcer. Børn med handicap kan være for tidligt fødte børn, børn med medfødte skader eller børn med autisme mv. Flere kommuner nævner, at børn med medfødte skader findes i alle befolkningsgrupper. Der peges således ikke på særlige socioøkonomiske faktorer knyttet til familien i forhold til denne gruppe af børn.

Herudover peger eksempler fra kommunerne på, at tosprogede børn medfører ekstra udgifter til sprogstimulering. Det er dog de interviewede kommuners erfaring, at børn af indvandrere og efterkommere ikke i samme omfang som etnisk danske børn kommer i institution, og flere starter senere. Det mindsker alt andet lige kommunernes pasningsudgifter. Dog nævner en kommune, at konsekvensen er, at de må bruge mange ressourcer på op-søgende arbejde med henblik på at sikre børnenes sproglige udvikling og sprogundervisning af børn i førskolealderen.

COWI har endvidere lavet casestudier, som viser, hvordan børn med anden etnisk baggrund end dansk kan have problemer, der kan medføre ekstra udgifter på daginstitutionsområdet – til såvel sprogstimulering som anden indsats. Endvidere viser casestudier, hvordan børn af unge enlige mødre kan medføre ekstra udgifter til pædagogisk psykologisk rådgivning på dagpasningsområdet.

De adspurgte kommuner nævner også, at kommunerne har større udgifter til økonomiske fripladser, hvis de har forholdsvis mange forældre med lav indkomst. Endvidere har kommunerne større udgifter til søskendetilskud, hvis de har mange store familier.

Statistiske analyser

I simple statistiske regressionsanalyser søger COWI at finde en sammenhæng mellem konkrete udgiftsposter på dagpasningsområdet og statistiske indikatorer. COWI finder en positiv, signifikant sammenhæng mellem enkelte delposter inden for dagtilbudsområdet og følgende statistiske indikatorer:

- forældre med lav indkomst/løs tilknytning til arbejdsmarkedet
- forældre med kort uddannelse (højest uddannelse er grundskole)
- børn af enlige forældre
- børn af skilte forældre
- unge, enlige mødre
- antal børn med en diagnose (defineret som modtagere af merudgiftsydelser vedr. børn med nedsat funktionsevne)
- børn og unge med anden etnisk baggrund

Skoleområdet

COWI's undersøgelse peger på 5 overordnede årsager til behov for særlige kommunale ydelser på skoleområdet:

- børn med indlæringsvanskeligheder
- børn med sociale og emotionelle problemer
- børn med handicap
- tosprogede børn
- syge børn

Litteraturstudiet

AKF har i 1999 lavet en analyse, der belyser variationer i ressourceforbruget i folkeskolen mellem kommunerne og over tid. AKF's analyse viser, at skoleudgifterne pr. elev vokser med stigende beskatningsgrundlag. Kommuner med et højt beskatningsgrundlag har råd til relativt høje udgifter til folkeskolen, og der nævnes også, at velstillede og erhvervsaktive borgere kan forventes at stille relativt høje krav til den offentlige service. Skoleudgifter pr. elev vokser også ved en stigning i andelen af elever fra socialt udsatte familier. Socialt udsatte familier omfatter her børn af enlige forsørgere, tosprogede elever og socialt udsatte boliger. Som baggrund for denne effekt nævnes det, at elever fra socialt belastede familier i gennemsnit har ringere forudsætninger og dermed større behov for specialundervisning mv.

Litteraturen peger endvidere på, at børn med indlæringsvanskeligheder kan have behov for specialundervisning – enten på specialskoler, i specialklasser eller som en del af den almindelige undervisning. En analyse af specialundervisningselever viser, at flertallet af eleverne henvises til specialundervisning på grund af generelle indlæringsvanskeligheder eller opmærksomheds- og kontaktforstyrrelser. Det er tilsyneladende kun få elever med fysiske handicap, som f.eks. spastisk lammelse, der henvises til specialundervisning.

Litteraturen viser endvidere, at stadig flere børn henvises til specialundervisning. I dag får ca. hver ottende elev specialundervisning – enten i klassen, i en specialklasse eller i en specialskole. Andelen er i dag knap fire pct. af alle elever, hvilket er dobbelt så meget som for 15 år siden. Professor Niels Egelund fra Danmarks Pædagogiske Universitetsskole forklarer bl.a. stigningen med, at der er kommet flere børn med lav fødselsvægt. Det vurderes, at halvdelen af dem vil få behov for specialundervisning, hvorimod det for andre børn kun er hver tiende. Han peger endvidere på de nyere diagnoser som f.eks. ADHD, Aspergers syndrom, autisme mv. også kan medføre en stigning i antallet af børn, der henvises til specialundervisning. I takt med at disse børns forældre har organiseret sig i foreninger, kommer der også et krav fra forældrene til skolen om speciel støtte til barnet.

Det ses også af litteraturen at børn af mødre med ingen eller kort uddannelse samt mødre, der ikke er i beskæftigelse, er overrepræsenteret i såvel specialklasser som blandt elever, der modtager dele af deres undervisning som specialundervisning.

En analyse viser også, at der er en meget stor variation i de specialpædagogiske tilbud på skolerne. Ligeledes viser analyser af ressourceforbrug og henvisningsprocenter til specialundervisningen meget store forskelle kommunerne imellem.

Børn med sociale og emotionelle problemer er bl.a. belyst i SFI's børneforløbsundersøgelse fra 1995, som viser en klar sammenhæng mellem hjemmebaggrund og forekomsten af forskellige forhold i skolen som psykiske problemer, koncentrationsproblemer, konflikter m.m. For alle disse problemtyper er der en overrepræsentation af børn af mødre, der er uden for beskæftigelse eller ikke har en højere uddannelse end grundskolen.

Børn med handicap omfatter børn med fysiske, psykiske eller sociale handicap, som har en diagnose. En analyse påpeger, at idealet om den rummelige skole indebærer, at mange børn med en diagnose går i almindelige klasser med personlig specialpædagogisk støtte. Flere børn med diagnoser kan således indebære merudgifter til folkeskolen i kommunerne som følge af behov for ekstra specialpædagogisk støtte.

Forskelle i andelen af tosprogede elever kan også indebære forskelle i udgiftspres mellem kommuner, bl.a. som følge af forskelle i udgifter til ekstra danskundervisning. Endvidere viser en analyse fra SFI, at en større andel af tosprogede børn har en mere belastet socioøkonomisk baggrund end etnisk danske børn.

Andre forhold, der også er sat spørgsmålstegn ved, er, om flere elever i privatskoler koster ekstra for kommunerne. Privatskolerne modtager et offentligt tilskud på 75 pct. af de gennemsnitlige kommunale udgifter til folkeskolen pr. elev, men har relativt få af de "dyre" elever. Argumentet er, at privatskolerne modtager flere midler til deres elever, end de ville koste i folkeskolen. En nyere undersøgelse viser, at privatskolerne modtager et væsentligt mindre tilskud, end hvad de ville koste det offentlige, hvis de gik i folkeskole. Samme undersøgelse viser også, at skoler med børn fra højtuddannede og vellønnede familier har et højere udgiftsniveau end skoler med mange lavtuddannede og lavtlønnede. Det skyldes ikke kun, at de højtuddannede og vellønnede bor i rige kommuner. Også når man sammenligner skoler i kommuner med samme beskatningsgrundlag, vokser elevudgifterne med forældrenes indkomst og uddannelsesniveau.

Eksempler fra kommunerne

Konklusionerne fra de litterære studier afspejler i vid udstrækning kommunernes erfaringer.

Enkelte af de adspurgte kommuner fordeler de økonomiske midler mellem skolerne ikke kun ud fra antal elever, men også efter socioøkonomiske faktorer såsom etnicitet, andel af enlige forsørgere, forældres indkomst, uddannelse og arbejdsmarkedstilknytning.

Kommunerne oplever, at børn med sociale og emotionelle problemer ofte har forældre med en ringe uddannelsesmæssig baggrund eller arbejdsløse forældre, ligesom det fremhæves, at der er en koncentration af børn med særlige behov i udsatte boligområder eller i landsbyer med mange familier på offentlig forsørgelse. Endvidere nævnes det, at børn med særlige behov også kan forekomme blandt velstillede forældre, som har dårlig kommunikation med deres børn.

Flere børn med sociale og emotionelle problemer indebærer bl.a. ekstra udgifter til specialundervisning. Specialundervisning kan foregå ved specialpædagogisk støtte i klassen, i specialklasser på skolen eller i vidtgående specialundervisningstilbud enten på skolen eller på særlige institutioner. Vidtgående specialundervisning henregnes ofte til det specialiserede område, mens f.eks. specialundervisning, som foregår i klassen, typisk henregnes til normalområdet. Kommunerne, som har deltaget i COWI's undersøgelse, oplever et stigende pres på specialundervisningsområdet.

COWI har endvidere lavet casestudier af, hvordan børn med sociale og emotionelle problemer kan medføre ekstra udgifter til f.eks. pædagogisk psykologisk rådgivning på normalområdet.

Vedrørende handicappede børn oplever de adspurgte kommuner som udgangspunkt ikke, at handicappede børn/børn med diagnoser er mere belastede af deres familiemæssige baggrund end andre børn.

Nogle af de kommuner, der har indgået i undersøgelsen, fremhæver, at flere tosprogede børn indebærer ekstra udgifter til bl.a. danskundervisning og heldagsskoler. COWI har også lavet casestudier af, hvordan børn med anden etnisk baggrund end dansk kan medføre ekstra udgifter på skoleområdet, der ikke er direkte afledt af, at barnet har en anden etnisk baggrund end dansk.

Statistiske analyser

I simple statistiske regressionsanalyser søger COWI at finde en sammenhæng mellem konkrete udgiftsposter på skoleområdet og statistiske indikatorer. De statistiske analyser finder en positiv, signifikant sammenhæng til enkelte delposter inden for skoleområdet og følgende statistiske indikatorer:

- forældre med kort uddannelse (højest fuldførte uddannelse er grundskole)
- forældre med lav indkomst/løs tilknytning til arbejdsmarkedet

- forældre i socialt udsatte boliger (lejet etagebyggeri)
- børn af enlige forældre
- unge enlige mødre
- børn med diagnoser (defineret som modtagere af merudgiftsydelser vedr. børn med nedsat funktionsevne)
- børn med anden etnisk baggrund end dansk

Ældreområdet

COWI's undersøgelse peger på 4 overordnede årsager til behov for særlige kommunale ydelser på ældreområdet:

- nedsat funktionsevne
- socialt netværk
- anden etnisk baggrund
- boligforhold

Litteraturstudiet

En analyse af Statens Institut for Folkesundhed viser, at de ældres fysiske funktionsniveau og livskvalitet er forbedret markant de seneste 20 år, og denne udvikling forventes at fortsætte. Ligeledes er der sket en række forbedringer i ældres sundhedsadfærd med et fald i rygning, en stigning i fysisk aktivitet og lidt forbedrede kostvaner. På den anden side er sygeligheden steget gennem de seneste 20 år. Stigningen i sygelighed skyldes såvel selve sygdommens udvikling som udviklingen i befolknings sammensætningen med en stigende andel ældre.

I en anden analyse, har AKF undersøgt sammenhænge mellem offentlige udgifter til social- og sundhedsydelser og relevante kendetegn/levestandard blandt de ældre. Analysen viser, at førligheden – eller funktionsevnen – er den variabel, der forklarer størstedelen af variationen i de offentlige udgifter til den enkelte. Jo dårligere førlighed målt ved evnen til at udføre en række daglige aktiviteter, desto højere udgift. En anden tilsvarende undersøgelse af AKF viser en sammenhæng mellem ældres indlæggelse på sygehus og kommunernes udgifter til ældre, hvor udgiften stiger, når flere ældre indlægges på sygehus.

Flere indlæggelser på sygehus kan muligvis afspejle, at flere ældre befinder sig i de sidste fem år af deres levetid. En analyse af Arbejderbevægelsens Erhvervsråd viser, at trækket på helbredsrelaterede ydelser er højere i årene umiddelbart inden dødstidspunktet. Analysen viser f.eks., at blandt de 80-89-årige, der dør i løbet af et år, bor 22,4 pct. på plejehjem, mens det kun er 2,8 pct. af de 80-89-årige, der har en restlevetid på mere end fem år, der bor på plejehjem.

En undersøgelse af kommunale udgiftsforskelle på ældreområdet peger i retning af forskelle i serviceniveau mellem dyre og billige kommuner. De dyre kommuner synes at ofre flere ressourcer på rengøringsindsatsen, og nogle bruger også betydelige midler på særlige indsatsområder.

Litteraturen peger også på, at ældres sociale netværk har betydning for kommunernes udgifter på ældreområdet. En analyse af ældres brug af social- og sundhedsmæssige serviceydelser viser, at de offentlige udgifter til social- og sundhedsydelser til ældre, der bor alene, er højere end til ældre, der bor sammen med andre. Som forklaring nævnes, at enlige ældre med nedsat funktionsevne har større sandsynlighed for at have brug for hjælp end andre ældre, hvor en rask ægtefælle kan træde til. Særligt udgiftsniveauet til ældre, der bor alene og samtidig har en lav indkomst, er højt. Det er formentlig udtryk for, at der er tale om personer, som har det svært på flere områder. Betydningen af socialt netværk viser sig også ved, at udgiften er lavere til ældre, som har et tæt forhold til deres naboer. Det kan tolkes sådan, at et godt socialt netværk er helbredsfræmmende og bidrager til at styrke den enkeltes ressourcer, så behovet for hjælp udefra eller i det mindste fra det offentlige mindskes.

En nyere undersøgelse af AKF viser, at ældre indvandrere mindre hyppigt end ældre danskere modtager pleje- og omsorgsydelser fra det offentlige. Der er således tilsyneladende en mindre tilbøjelighed til at modtage hjælp fra det offentlige. Det ser imidlertid ud til, at jo længere tid indvandrerne har boet i Danmark, desto mere ligner deres forbrug etniske danskeres forbrug. Mønsteret i resultaterne peger på, at to forhold gør sig gældende i den forbindelse, nemlig kendskabet til mulighederne for hjælp fra det offentlige, og at ældre indvandreres behov for hjælp i højere grad end etniske danskeres behov dækkes af slægtninge.

Eksempler fra kommuner

Konklusionerne fra litteraturen afspejler i vid udstrækning kommunernes erfaringer.

Der var generelt bred enighed blandt de adspurgte kommuner om hvilke faktorer, der driver udgifterne på ældreområdet, men lokale forhold har betydning for, hvor stærk den enkelte faktor vurderes i de adspurgte kommuner. Det drejer sig om f.eks. boligforhold og andelen af borgere med anden etnisk baggrund.

Udgifter til pleje og omsorg konteres sædvanligvis på samme måde uanset baggrunden for, at den ældre modtager ydelserne. Der skelnes således ikke i konteringen mellem et normalområde og det mere specialiserede område. I nogle kommuner konteres f.eks. hjemmehjælp i forhold til borgernes alder, idet der sondres mellem borgere over og under

65 år. Andre kommuner oplyser, at de ikke laver denne sondring. Det kan vanskeliggøre sammenligninger mellem kommunernes udgifter på ældreområdet.

De adspurgte kommuner oplyser, at de ældres funktionsevne og sociale netværk har afgørende betydning for visitationen til ydelser. Funktionsevnen er bestemt af flere forhold, herunder kroniske sygdomme, psykisk sygdom og misbrug, handicap, livsstil og overvægt, ligesom funktionsevnen har betydning for mulighederne for at opretholde et godt socialt netværk. De ældres sociale netværk har afgørende betydning for visitation af pleje- og omsorgsydelser. Ældre med et dårligt socialt netværk, som ikke har andre at trække på, tildeles mere hjælp end andre ældre med samme funktionsevne.

COWI har endvidere lavet casestudier vedrørende ældre med flere kroniske sygdomme for at illustrere, hvordan de kan indebære ekstra udgifter til f.eks. personlig pleje og høreapparater. Det fremgår, at der generelt er en større forekomst af kroniske sygdomme i dårligere stillede sociale grupper.

Der er forskellige erfaringer i kommunerne i forhold til, hvad etnisk baggrund betyder for forbruget af ydelser. Det er dog flere kommuners vurdering, at borgere med anden etnisk baggrund end dansk ikke anvender tilbud på ældreområdet i samme udstrækning som borgere med dansk baggrund. Det ses dog mere og mere, at ældre med anden etnisk baggrund efterspørger kommunale ydelser på ældreområdet.

Herudover fremhæver kommunerne, at indretning af ældres boliger og adgangsforhold kan have betydning for behovet for hjælp. Endvidere nævner en kommune, at ældres behov for hjælp kan ændre sig i spring ved ophobning af dårlige livsvilkår, hvilket kan betyde, at kommunens udgifter stiger markant efter en enkelt begivenhed.

Statistiske analyser

I simple statistiske regressionsanalyser søger COWI at finde en sammenhæng mellem konkrete udgiftsposter på ældreområdet og statistiske indikatorer. De statistiske analyser finder en positiv, signifikant sammenhæng mellem enkelte delposter inden for ældreområdet og følgende statistiske indikatorer:

- ældre med arbejdsskader (antal 65+-årige, som har en anerkendt arbejdsskade)
- ældre med kroniske sygdomme (kroniske lungesygdomme, antal forløb med KOL, brug af medicin mod astma og KOL)
- ældre med hjertekarsygdomme (hjertekarsygdomme, antal udskrivning hjertesvigt, antal forløb hjertesvigt)
- ældre med flere kroniske sygdomme (antal med tre eller flere kroniske sygdomme)

- tabte leveår (tabt middellevetid set i forhold til kommune med længst middellevetid (gange indbyggertal))
- ældre, som indlægges på sygehus
- ældre med misbrug
- ældre, som er overvægtige
- ældre, som bor alene.

10.1.3. RAMBØLL: Regionale beskæftigelses- og ledighedsmønstre

Rambøll har udført en analyse af udviklingen i de regionale beskæftigelses- og ledighedsmønstre i perioden 1993-2009 til den regionalpolitiske redegørelse for Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Højkonjunktoren frem til 2008 resulterede bl.a. i en væsentlig indsnævring af de regionale forskelle i ledighed, hvor mange yderkantsområder opnåede et ledighedsniveau tæt på landsgennemsnittet. Formålet med analysen var for det første at undersøge, om den nuværende økonomiske udvikling vil medføre, at bestemte regioner og udkantsområder igen kommer til at opleve et ledighedsniveau, der ligger markant over gennemsnittet, eller om der er opstået et paradigmeskifte, således at uligheden inden for beskæftigelses- og ledighedsudviklingen mellem regionerne er blevet mindsket.

Formålet var for det andet at afdække, hvilke primære faktorer, der i perioden forklarer ledighedsudviklingen og de regionale forskelle heri. I den forbindelse er der således bl.a. opstillet statistiske modeller for de enkelte landsdele til forklaring af udviklingen i ledigheden.

Analysen er baseret på data fra DREAM-registret, som indeholder data af samtlige personer, der har modtaget overførselsindkomster siden 1993 samt oplysning om køn, alder, etnisk oprindelse m.m., koblet med IDA-registret, som indeholder data om samtlige personer i Danmark med oplysninger om en lang række arbejdsmarkedsrelevante variable.

Data er analyseret i en paneldatamodel, der tager højde for uobserveret heterogenitet både over tid og mellem kommunerne.

Kommunale og regionale forskelle i ledigheden

Rapporten viser, at omfanget af spredningen i ledigheden mellem kommunerne er meget afhængig af konjunkturudsvingene i det generelle ledighedsniveau. Det vil sige, at spredningen i ledigheden falder ved højkonjunktur og stiger ved lavkonjunktur. Når ledigheden falder, indsnævres forskellen mellem kommunerne, idet den konjunkturfølsomme del af ledigheden konvergerer mod et niveau tæt på nul. Det indbyrdes forhold mellem kommunerne bibeholdes dog.

Overordnet er det rapportens hovedkonklusion, at der ikke er nogen indikationer på, at der med den seneste højkonjunktur er sket et paradigmeskifte i ledigheden, idet forskellene

igen er øget svagt i den seneste periode med lavkonjunktur. Imidlertid er det dog særligt kommuner med lav ledighed i hovedstadsområdet, der giver anledning til en øget forskel, mens yderområderne ikke i højere grad afviger fra landsgennemsnittet.

De landsdele, som havde en ledighed over landsgennemsnittet i forrige lavkonjunktur, kan samlet konkluderes at kunne være de samme landsdele som igen vil kunne opleve en relativt høj ledighed. Der er imidlertid indikationer på, at tilflytning, pendling, skift i beskæftigelsen fra traditionelle brancher som industri og landbrug over til byggeri og servicefag på sigt kan gøre socioøkonomisk set svage landsdele mindre sårbare over for konjunkturudsving.

Kendetegn ved områder med høj/lav ledighed

I rapporten undersøges kendetegn ved kommuner med høj og lav ledighed. Det er primært kommuner med mange almennyttige boliger og med mange indbyggere med ikke-vestlig baggrund, som i perioden har en relativt høj ledighed. Kommuner med høj ledighed har også forholdsvis færre upendlere samt relativt færre beskæftigede i landbrug og industri end de øvrige kommuner.

Kommuner med en relativt lav ledighed er kendetegnet ved at have flere ud- og indpendlere end gennemsnittet, samtidig med at de har færre indbyggere med ikke-vestlig baggrund, færre almennyttige boliger og flere indbyggere med højere videregående uddannelser.

Generelt vurderes befolkningens uddannelse at have betydning for ledighedsrisikoen. Denne betydning af uddannelse ses også afspejlet i ledighedsmønstrene mellem kommunerne. Der er således en generel tendens til, at en større andel af befolkningen har faglært eller videregående uddannelser i kommuner med den laveste ledighed. Til gengæld er der ikke den store forskel i andelen af ufaglærte. Når uddannelse ikke udviser større forskelle mellem de to grupper af kommuner end tilfældet er, hænger det sammen med sammensætningen i kommunerne i gruppen. Kommuner med den højeste ledighed består primært af de store byer og en række udkantsområder, mens kommuner med den laveste ledighed består af såvel nordsjællandske/nordkøbenhavnske kommuner og vest- og midtjyske kommuner. Der er således stor variation i befolkningssammensætningen og erhvervsstrukturen internt mellem de to grupper af kommuner.

Når man sammenligner profilen for de socioøkonomiske baggrundsfaktorer i henholdsvis 1993 og 2007, er den nogenlunde stabil over årene, dog med et par markante afvigelser: For det første er forskellen i andelen af almene boliger ikke nær så markant i 1993, som den er blevet i 2007. For det andet er den lavere andel beskæftigede i landbrug og industri, som ses i 2007 blandt kommunerne med den højeste ledighed, ikke at finde i 1993. Dette skyldes primært, at der er sket en forskydning i kommunerne med den højeste ledighed fra jyske landkommuner i 1993 hen imod bykommuner og københavnske omegnskommuner i

2007. Denne forskydning hænger igen sammen med det generelt faldende ledighedsniveau, og at dagpengeledigheden fylder mindre og kontanthjælpsledigheden mere i 2007 end i 1993.

Modeller for ledighedsudviklingen

Som led i analysen er der først forsøgt estimeret en samlet model for ledighedsudviklingen i perioden 1993-2007 i hele landet. Den samlede model indeholder også dummy-variable for landsdele, som viser, at der er signifikante forskelle i ledigheden mellem landsdelene, der ikke kan forklares af modellens variable.

I forlængelse heraf er der derfor også opstillet separate modeller for hver landsdel til forklaring af forskelle i ledigheden på kommuneniveau i 1993 til 2007. Tabel 10.1.1 angiver både den samlede model samt de specifikke modellers forklarende variable og deres påvirkning på ledigheden i den pågældende periode. Det bemærkes, at resultaterne skal læses i lyset af, at modellen forklarer udviklingen i højkonjunktursituationen med faldende ledighed.

Tabel 10.1.1. Rambøll's modeller for faktorer, der påvirker ledigheden		Hele landet	København og omegn	Nordsjælland	Østsjælland	Vest- og Sydøstsjælland + Bornholm	Fyn	Syddanmark	Østjylland	Vestjylland	Nordjylland
Beskæftigede i landbrug og fiskeri							(+)				
Beskæftigede i industri	(-)							(-)		(+)	(-)
Beskæftigede i bygge og anlæg		(-)			(-)	(-)			(-)		(-)
Beskæftigede i handel, hotel og restauration											
Beskæftigede i transport, post og tele											
Beskæftigede i finansiering + forretningservice		(-)		(-)					(-)		
Beskæftigede i off. og personlige tjenester						(+)					
Erhvervskompetencegivende uddannelse	(-)										
Kort videregående uddannelse											
Ufaglærte					(+)	(+)					
Faglærte										(-)	
Personer mellem 16 og 24 år						(+)	(+)				
Personer mellem 50 og 64 år		(-)									
Ikke-vestlige indbyggere	(+)	(+)						(+)	(+)		(+)
Udpendlere	(-)			(-)				(-)			
Indpendlere											
Tilflyttere		(+)		(+)			(-)				
Andel almennyttige boliger	(+)	(+)		(+)							
Gennemsnitlig anciennitet	(-)	(-)		(-)							
BNP pr. indbygger	(-)										
Beskatningsgrundlag pr. indbygger											

Bemærkning: (+) indikerer at faktoren øger ledigheden. (-) indikerer, at faktoren reducerer ledigheden (Alt andet lige betragtninger)

Kilde: Egne beregninger

Som det fremgår af tabel 10.1.1, er det ikke de samme variable, som forklarer ledighedsudviklingen i de forskellige landsdele. F.eks. øges ledigheden i Nordsjælland af tilflyttere og andel almenlystige boliger, mens ledigheden reduceres af beskæftigede i finansiering og forretningservice, upendlere og gennemsnitlig anciennitet. I Vestjylland øges ledigheden af beskæftigede i byggeri og ikke-vestlige indbyggere og reduceres af faglærte. Der er således ingen variable, som forklarer ledighedsudviklingen både i Nordsjælland og Vestjylland. Der er ingen variable, der indgår i alle 9 landsdels-modeller.

Nogle variable har også forskellig betydning i forskellige modeller. F.eks. øger beskæftigede i industri ledigheden i Vestjylland, men mindsker ledigheden i Sydjylland og Nordjylland. Et andet eksempel er tilflyttere, som øger ledigheden i København og Nordsjælland, men mindsker ledigheden på Fyn.

Resultaterne er robusthedstjekket ved bl.a. at undersøge betydningen af en ændring i ledighedsvariablen. I hovedanalysen opgøres ledigheden som brutto-brutto-ledighed, som indeholder alle midlertidige indkomstrelaterede ydelser, såsom dagpenge, kontanthjælp, starthjælp, revalidering mv. I robusthedstjekket undersøges om de forklarende variable ændres ved at ændre ledighedsvariablen fra et brutto-brutto-begreb til kun at indeholde forsikrede ledige (dagpengemodtagere). Robusthedstjekket viser, at langt de fleste variable bibeholder deres fortegn og signifikans, hvilket afspejler, at det er dagpengemodtagerne, der er den primære drivkræft i udviklingen i ledigheden. De forklarende variable, der mister forklaringskraft, er de 16-24-årige og beskæftigelsen inden for byggeriet, hvilket afspejler at det primært er de unge og personer beskæftiget inden for byggeriet, der er de ikke-forsikrede ledige.

10.2. Undersøgelse om merudgifter vedrørende indvandrere og efterkommere

I tilknytning til arbejdet om analyse og evaluering af opgørelsen af udgiftsbehovet i den generelle udligning har Finansieringsudvalget gennemført en undersøgelse med henblik på at undersøge behovet for en opdatering af grundlaget for den særlige supplerende udligning af kommunernes merudgiftsbehov vedrørende indvandrere og efterkommere.

Den særlige supplerende udligningsordning har hjemmel i § 22 i lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner.

Gennem udligningsordningen ydes der tilskud til dækning af merudgifter vedrørende indvandrere og efterkommere. Ordningen tager sigte på generelle merudgifter såsom rådgivning, administration, bibliotek og fritid samt særlige foranstaltninger vedrørende børn og voksne, herunder i tilknytning til dagpasning og folkeskole, som er relateret til integration.

Det samlede tilskudsbeløb udgør i 2012 knap 3,6 mia. kr., der finansieres af kommunerne efter indbyggertal.

Tilskudsbeløbene er for 2012 fastsat til:

Tabel 10.2.1. Tilskudsbeløb 2012

	Tilskudsbeløb 2012 kr.
Tilskud pr. indvandrere og efterkommer	5.399
Yderligere tilskud pr. 0-5-årig indvandrere og efterkommer	5.281
Yderligere tilskud pr. 6-16-årig indvandrere og efterkommer	21.692

Note: Tilskudsbeløbene reguleres årligt med pris- og lønudviklingen i den kommunale sektor

Undersøgelsen vedrørende grundlaget for tilskudsbeløbene er gennemført ved en spørgeskemaundersøgelse blandt 16 kommuner udvalgt under hensyntagen til deres repræsentativitet i forhold til geografi, kommunestørrelse og andel af indvandrere.

Formålet med spørgeskemaundersøgelsen har været at opføre, hvilke merudgifter kommunerne i 2009 har haft til særlige indsatser for indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande. Undersøgelsen har omfattet undervisning af børn og voksne og administration samt en række andre opgavefelter, hvor der formodes at kunne være tale om merudgifter til særlige indsatser for indvandrere og efterkommere.

Undersøgelsen har omfattet udgifter til sprogstimulering af tosprogede børn i 3-6 års alderen, udgifter til undervisning i dansk som andetsprog i folkeskolen og øvrige merudgifter til særlige indsatser i folkeskolen, udgifter til danskundervisning af voksne og udgifter til administration i forbindelse med behandlingen af sager, der vedrører indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande. Hertil har undersøgelsen omfattet merudgifter vedrørende folkebiblioteker og kulturel virksomhed, folkeoplysning og ungdomsskolevirksomhed, kommunal tandpleje og sundhedsfremme, dagtilbud til småbørn og fritidstilbud til skolebørn.

Undersøgelsen har ikke omfattet udgifter til forsørgelse, beskæftigelsesordninger eller institutionstilbud, hvor indvandrere og efterkommere kan være over- eller underrepræsenterede i forhold til personer med dansk herkomst. Forskelle i udgifter som følge af indvandrere og efterkommeres eventuelle over- eller underrepræsentation vedrørende benyttelse af disse ydelser er forudsat afdækket gennem udgiftsbehovskriterierne i det generelle udligningssystem.

Undersøgelsen har endvidere ikke omfattet (netto)udgifter til forsørgelse, introduktionsprogrammer og administration, der vedrører for personer omfattet af den treårige introduktionsperiode efter integrationsloven.

14 af de 16 kommuner har indberettet oplysninger til spørgeskemaundersøgelsen.

Resultaterne af undersøgelsen er sammenfattet i følgende tabel, hvor kommunernes merudgifter vedrørende indvandrere og efterkommere er fordelt på hovedområder.

Tabel 10.2.2. Resultater af undersøgelsen, 2009

Kr.	Resultater af undersøgelse	Nuværende tilskudsbeløb
Merudgift pr. indvandrer og efterkommer	2.300	5.063
Merudgift pr. 0-5-årig indvandrer og efterkommer	9.400	4.952
Merudgift pr. 6-16-årig indvandrer og efterkommer	13.200	20.343

Det bemærkes, at der i svarene er betydelige udsving i de angivne beløb, og at der således også er rensset for de mest markante outliers. Det betyder, at resultaterne skal læses med et vist forbehold.

Det fremgår, at resultaterne af undersøgelsen kan opgøres til 2.300 kr. pr. indvandrer og efterkommer, 9.400 kr. pr. 0-5-årig indvandrer og efterkommer og 13.200 kr. pr. 6-16-årig indvandrer og efterkommer.

Til sammenligning er tilskudsbeløbene i 2009-niveau 5.063 kr. pr. indvandrer og efterkommer, 4.952 kr. pr. 0-5-årig indvandrer og efterkommer og 20.343 kr. pr. 6-16-årig indvandrer og efterkommer.

I oversigten over resultaterne er udgifterne til sprogstimulering og dagtilbud henregnet til de 0-5-årige indvandrere og efterkommere, udgifter til folkeskolen og fritidstilbud til de 6-16-årige indvandrere og efterkommere, mens øvrige udgiftsområder er henregnet til indvandrere og efterkommere i alt. Der er i opgørelsen af resultaterne korrigeret for indberettede merudgifter, der vedrører indvandrere og efterkommeres overrepræsentation på opgaveområder.

11. Vurdering af sammenhængen mellem socioøkonomi og udgiftspres på serviceområderne i lyset af eksterne undersøgelser

I kapitel 10 er gengivet resultaterne fra tre eksterne undersøgelser. I det følgende ansues resultaterne fra de eksterne undersøgelser samt undersøgelsen af grundlaget for beløbene, der indgår i opgørelsen af udlændingeudligning. I dette kapitel er set på, hvordan resultaterne kan anvendes i arbejdet med tilskuds- og udligningssystemet.

11.1. Overvejelser på baggrund af de tre eksterne undersøgelser

SFI: Udsatte børnefamilier i Danmark

SFI's undersøgelse peger på nogle forskelle og ligheder mellem kommunetyper vedrørende udsatte familier. Der er forskel på, hvilke anbringelsestyper de forskellige kommunetyper anvender, og anden forskning peger på forskelle i udsatte familiers karakteristika efter geografisk placering. Dette kan være medvirkende til at vanskeliggøre forklaringen af variationerne i kommunernes udgifter til udsatte børn og unge.

Analysen identificerer imidlertid også nogle karakteristika/risikofaktorer, som kendetegner familier, hvor børnene modtager en foranstaltning. Risikofaktorerne findes i et vist omfang i alle udsatte familier, uanset hvor i Danmark familieforholdene undersøges. Analysen peger særligt på fem karakteristika/risikofaktorer:

- Mor bor ikke i kernefamilie
- Mor er kriminel

- Mor er pensionist eller kontanthjælpsmodtager
- Mor har ingen uddannelse eller kun grundskole som højeste fuldførte uddannelse
- Mor bor i en udsat boligtype, enten "privat udlejet etagebyggeri med mangler" eller "andet", der består af boliger, der er ejet af en kommune, en amtskommune (før kommunalreformen) eller staten

Analysen peger endvidere på, at kombinationen af 'mor bor ikke i kernefamilie', 'mor er pensionist eller kontanthjælpsmodtager' og 'mor har ingen uddannelse eller kun grundskole' er den mest udbredte kombination af risikofaktorerne.

Nogle af disse risikofaktorer minder meget om nuværende kriterier i det kommunale tilskuds- og udligningssystem. 'Mor er pensionist eller kontanthjælpsmodtager' indgår i *personer uden beskæftigelse over 5 pct.*, og 'mor ingen uddannelse eller kun grundskole' indgår i *børn i familier med lav uddannelse*. Endvidere indgår 'mor bor i udsat boligtype' delvist i *familier i visse boligtyper*.

De nuværende kriterier i det kommunale tilskuds- og udligningssystem omfatter ikke kriterier, som svarer til 'mor bor ikke i kernefamilier' eller 'mor er kriminel'. En anden mulighed er endvidere at afprøve et kriterium, som omfatter kombinationer af risikofaktorer, såsom 'mor bor ikke i kernefamilie, er pensionist eller kontanthjælpsmodtager og har ingen uddannelse eller kun grundskole'.

Analysen giver endvidere anledning til at undersøge et kriterium, som kan opfange familier med høj flytteaktivitet.

SFI's analyse giver anledning til udgiftsbehovsanalyser af udgifter til udsatte børn og unge for forskellige kommunetyper. Endvidere giver det anledning til at inddrage nye socioøkonomiske variable, som er mere specifikke end de socioøkonomiske kriterier, der fungerer som brede paraplyvariable. Følgende variable og variationer heraf vil på baggrund af SFI's analyse blive afprøvet som mulige socioøkonomiske kriterier i udgiftsbehovsanalyserne i afsnit 13.4:

- Mødre, som ikke bor i kernefamilie, med lav uddannelse og på kontanthjælp/førtidspension (udsatte forældre)
- Børn, som er flyttet mindst 3 gange i deres liv
- Børn, som i de seneste 5 år er flyttet mindst 3 gange i deres liv
- Børn i familier med straffelovsovertrædelser
- Børn af enlige forsørgere

Der henvises til afsnit 13.2 for en mere præcis beskrivelse af de nye afprøvede kriterier.

COWI: Undersøgelse af betydningen af socioøkonomiske faktorer for kommunernes udgifter til dagpasning, skole og ældre

COWI's undersøgelse dokumenterer, at socioøkonomiske faktorer påvirker kommunernes opgaveløsning og ressourceforbrug inden for dagpasnings-, skole- og ældreområdet. Udgiftsposter inden for det såkaldte normalområde er således også påvirket af borgernes socioøkonomiske sammensætning.

Socialt udsatte børn stammer ofte fra ressourcetsvage familier eller har helbredsproblemer, der kan indebære et behov for ekstra støtte, hvilket kan betyde større udgifter for kommunen. En anden udgiftsdrivende faktor kan være ressourcestærke forældre, der efterspørger et højere serviceniveau.

Selvom alle tre udgiftsområder som udgangspunkt konteres under normalområdet, er der forskellig konteringspraksis vedr. merudgifterne mellem kommunerne, hvilket vanskeliggør analyserne. F.eks. er udgifter til specialundervisning/specialpædagogisk støtte ikke entydigt defineret og konteringspraksis varierer mellem kommunerne. Når tilbuddene bliver specialiserede er der stor forskel på, hvor kommunerne både løser og konterer indsatserne.

COWI identificerer nogle statistiske indikatorer på baggrund af litteraturstudierne og eksempler fra den kommunale verden og finder en signifikant sammenhæng til relevant delposter på de tre udgiftsområder. En del af disse statistiske indikatorer dækker over forældrenes indkomst, uddannelse, arbejdsmarkedstilknytning og boligforhold samt ældres civilstand, hvilket i en vis grad allerede er omfattet af de nuværende kriterier i det kommunale tilskuds- og udligningssystem. Det drejer sig om følgende kriterier:

- personer med lav indkomst
- børn i familier med lav uddannelse
- personer uden beskæftigelse over 5 pct.
- indvandrere og efterkommere
- familier i visse boligtyper
- tabte leveår
- enlige over 65 år
- psykiske patienter

COWI's undersøgelse lægger op til, at der i udgiftsbehovsanalyser inden for normalområdet også inddrages socioøkonomiske faktorer. Ligeledes kan det overvejes, om vægten af de socioøkonomiske kriterier også skal bestemmes af kriteriernes virkning på udgiftsposter inden for normalområdet.

Undersøgelsen giver endvidere anledning til at overveje nye socioøkonomiske kriterier. Det er ikke alle af COWI's statistiske indikatorer, som vil være velegnet i det kommunale udligningssystem, idet de ikke lever op til kravene om objektive, upåvirkelige kriterier, som produceres af et stabilt statistikproducerende organ. Følgende variable er på baggrund af COWI's analyse inddraget i overvejelserne om mulige socioøkonomiske kriterier som led i udgiftsbehovsanalyserne i kapitel 13:

- børn i familier med straffelovsovertrædelser
- børn af anden etnisk herkomst end dansk
- børn af enlige forsørgere
- børns besøg hos læge
- børns besøg hos almenpraktiserende læge
- børns besøg hos speciallæge
- børn med handicapdiagnoser
- folkepensionister, som tidligere har været førtidspensionister
- ældre indlagt på hospital med kroniske sygdomme
- ældre, som indlægges på hospital

Der henvises til afsnit 13.2 for en mere præcis beskrivelse af de nye afprøvede kriterier.

Rambøll: Regionale beskæftigelses- og ledighedsmønstre

Først og fremmest understreger resultaterne i Rambølls rapport, at det er vanskeligt til at finde ét kriterium, som fuldt ud kan forklare variationer i beskæftigelsesudgifterne, da ingen af variablene indgår i alle de separate landsdels-modeller, og nogle af variablene indgår med forskellige fortegn. Tre variable indgår dog med samme fortegn i mindst fire modeller, hvilket er variablene: ikke-vestlige indbyggere, upendlere og andel beskæftigede i bygge- og anlæg. Med hensyn til den sidste variabel skal denne dog fortolkes med varsomhed, idet betydningen meget vel kan være skiftet fra at have en gunstig betydning for ledighedsudvikling til det modsatte i den nuværende konjunktursituation.

Det har været en overvejelse at undersøge, om erhvervsstrukturen kunne inddrages som kriterium i udligningssystemet. Umiddelbart giver denne analyse ikke megen støtte til denne overvejelse, idet det er forskellige erhvervsstrukturer, som påvirker ledigheden i de forskellige landsdele, og påvirkningen er heller ikke ens i landsdelene for alle brancher.

Analysen peger på, at der i nogen grad ser ud til at være en sammenhæng mellem pendling og ledighedsudviklingen. Upendlere reducerer ledigheden i den samlede model, Nordsjælland, Fyn og Sydjylland, hvilket indikerer, at kommuner, som er en del af et større pendlingsopland, har bedre beskæftigelsesmuligheder og dermed lavere ledighed. Kommuner med lav andel af upendlere kan derfor tænkes at have højere beskæftigelsesudgifter end kommuner med høj andel af upendlere.

Nogle af de nuværende kriterier understøttes også i et vist omfang af denne analyse. Ufaglærte øger f.eks. ledigheden i Østsjælland, Vest- og Sydsjælland samt Bornholm, og ufaglærte indgår i kriteriet *personer uden erhvervsuddannelse*. Ikke-vestlige indbyggere øger ledigheden i den samlede model samt for København, Syddjylland, Østjylland og Vestjylland, og indgår i kriteriet *indvandrere og efterkommere*. Andelen af almenyttige boliger øger ledigheden i den samlede model, København og Nordsjælland, og er en del af kriteriet *familier i visse boligtyper*.

Rapporten viser også, at der er tydelige forskelle i ledighedens sammensætning inden for gruppen af kommuner med høj ledighed. I Nordjylland er der relativt få kontanthjælpsmodtagere i forhold til dagpengemodtagere, mens kontanthjælpsmodtagere i de store byer og på Lolland udgør en større andel af den samlede ledighed. Det er dog en generel tendens at andelen af ledige, som er dagpengemodtagere, er faldet i perioden.

Kommunernes udgifter til kontanthjælp, sygedagpenge, aktiverede, revalidering m.m. indgår i det kommunale tilskuds- og udligningssystem, og i forbindelse med at kommunerne overtog hele beskæftigelsesopgaven blev der oprettet en særskilt beskæftigelsestilskudsordning vedrørende udgifter til dagpenge. Da kommunerne nu kompenseres både for udgifter til kontanthjælp og dagpenge, og der er forskelle i ledighedens sammensætning, kan der være risiko for, at nogle kommuner, hvor andelen af dagpengemodtagere er relativt høj, kan blive kompenseret dobbelt.

Det er derfor relevant at overveje, om forsikrede ledige (dagpengemodtagere) evt. skal udgå af beskæftigelseskriteriet, som pt. omfatter arbejdsløse (både dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere), pensionister eller andre uden for arbejdsstyrken, dog ikke uddannelsessøgende, i alderen 20-59-årige. En ulempe ved dette kan dog være, at det kan give kommunerne større incitament til at få dagpengemodtagere i arbejde frem for kontanthjælpsmodtagere.

I forbindelse med at kommunerne har overtaget hele beskæftigelsesopgaven kan det også overvejes at fjerne tre års forsinkelsen i beskæftigelseskriteriet. Kriteriet opgøres som det højeste antal uden beskæftigelse i det seneste år eller tre år før, hvilket skyldes, at der skulle en betydelig indkomstfremgang til for at opveje tabet i udgiftsbehovsudligningen ved reduktion i beskæftigelseskriteriet, såfremt der ikke blev realiseret besparelser på udgiftsbudgettet. En stor del af de ledige er dagpengemodtagere, hvilket tidligere ikke betød en reduktion af kommunernes udgifter, når de ledige kom i arbejde. Derfor blev der indført en forsinket udligning på tre år, således at kommuner ville kunne beholde et større tilskud i en længere periode ved en vækst i beskæftigelsen. I mellemtiden har kommunerne nu over-

taget hele beskæftigelsesopgaven og argumentet for de tre års forsinkelse i kriteriet er dermed i mindre grad tilstede.

Følgende variable vil på baggrund af Rambøll's analyse blive inddraget i udgiftsbehovsanalyserne i afsnit 13.4:

- det nuværende kriterium *personer uden beskæftigelse over 5 pct.* – men opgjort i det seneste år
- andelen af upendlere
- andelen af indpendlere
- andelen af pendlere

Der henvises til afsnit 13.2 for en mere præcis beskrivelse af de nye afprøvede kriterier.

11.2. Overvejelser på baggrund af undersøgelse af beløb i udlændingeudligningsordningen

Den gennemførte spørgeskemaundersøgelse blandt 16 kommuner peger i retning af, at det kan være relevant at foretage en tilpasning af tilskudsbeløbene i den særlige udligningsordning vedrørende indvandrere og efterkommere.

Undersøgelsen peger generelt mod et lavere beløb pr. 6-16 årig og højere beløb for de andre grupper. I bilag 11.1 er vist virkningerne af, at tilpasse tilskudsbeløbene til de beløb, som er fundet i undersøgelsen. Det fremgår, at det er kommunerne på den københavnske vestegn, der vil få tab ved en tilpasning af tilskudsbeløbene, heraf vil flere få større tab, mens øvrige kommuner med enkelte undtagelser vil få en gevinst ved en tilpasning af tilskudsbeløbene.

Det konkluderes imidlertid vedrørende undersøgelsen, at den er behæftet med betydelig usikkerhed grundet frafald i data og endog meget store udsving i de enkelte kommuners vurderinger af udgiftsniveauerne. Det vurderes således at udgøre et for usikkert grundlag for en revision af tilskudsbeløbene. Det *anbefales* på et senere tidspunkt at gennemføre en mere dybdegående undersøgelse, der evt. bl.a. kan inddrage registeroplysninger.

Bilag 11.1: Kommunaløkonomisk konsekvensberegning 2012
Beregnet virkning af ændrede enhedsbeløb vedr. indvandrere og efterkommere

	Samlet udligning og tilskud basis- kørsel	Samlet udligning og tilskud ændrings- kørsel	I alt vedr. udligning og tilskud 1.000 kr. (+= gevinst) (2)-(1)	Samlet virkning som ændring i beskat- nings- niveau (+= tab)
	(1)	(2)	(3)	(4)
HELE LANDET	77.727.912	77.727.912	0	0,00
HOVEDSTADSOMRÅDET	18.948.840	18.691.896	-256.944	0,07
1084 REGION HOVEDSTADEN	17.625.984	17.367.540	-258.444	0,08
101 København	8.069.472	7.912.452	-157.020	0,17
147 Frederiksberg	402.372	396.660	-5.712	0,03
151 Ballerup	692.532	686.520	-6.012	0,07
153 Brøndby	870.912	848.460	-22.452	0,40
155 Dragør	-27.840	-25.788	2.052	-0,07
157 Gentofte	-882.348	-878.688	3.660	-0,02
159 Gladsaxe	763.692	754.752	-8.940	0,07
161 Glostrup	259.560	256.584	-2.976	0,07
163 Herlev	423.168	417.252	-5.916	0,12
165 Albertslund	701.016	682.776	-18.240	0,41
167 Hvidovre	814.800	804.336	-10.464	0,12
169 Høje-Taastrup	888.348	866.292	-22.056	0,27
173 Lyngby-Taarbæk	-78.360	-76.188	2.172	-0,02
175 Rødovre	620.688	613.392	-7.296	0,12
183 Ishøj	621.672	602.940	-18.732	0,59
185 Tårnby	486.024	486.000	-24	0,00
187 Vallensbæk	111.972	108.264	-3.708	0,14
190 Furesø	11.016	8.532	-2.484	0,03
201 Allerød	-97.416	-94.932	2.484	-0,05
210 Fredensborg	244.140	239.448	-4.692	0,06
217 Helsingør	832.176	829.188	-2.988	0,03
219 Hillerød	353.484	354.252	768	-0,01
223 Hørsholm	-303.504	-301.248	2.256	-0,03
230 Rudersdal	-473.592	-470.280	3.312	-0,02
240 Egedal	93.708	97.920	4.212	-0,05
250 Frederikssund	454.140	458.400	4.260	-0,06
260 Halsnæs	537.120	538.488	1.368	-0,03
270 Gribskov	341.292	347.940	6.648	-0,09
400 Bornholms kommune	895.740	903.816	8.076	-0,14

Bilag 11.1: Kommunaløkonomisk konsekvensberegning 2012
Beregnet virkning af ændrede enhedsbeløb vedr. indvandrere og efterkommere

	Samlet udligning og tilskud basis- kørsel	Samlet udligning og tilskud ændrings- kørsel	I alt vedr. udligning og tilskud 1.000 kr. (+= gevinst) (2)-(1)	Samlet virkning som ændring i beskat- nings- niveau (+= tab)
	(1)	(2)	(3)	(4)
1085 REGION SJÆLLAND	12.192.108	12.248.724	56.616	-0,04
253 Greve	343.212	339.312	-3.900	0,04
259 Køge	849.768	848.652	-1.116	0,01
265 Roskilde	553.800	556.908	3.108	-0,02
269 Solrød	27.036	29.688	2.652	-0,06
306 Odsherred	545.160	550.740	5.580	-0,11
316 Holbæk	1.063.284	1.065.660	2.376	-0,02
320 Faxe	500.124	505.680	5.556	-0,10
326 Kalundborg	862.356	868.092	5.736	-0,08
329 Ringsted	487.284	485.808	-1.476	0,03
330 Slagelse	1.504.488	1.502.940	-1.548	0,01
336 Stevns	289.344	293.352	4.008	-0,11
340 Sorø	428.076	432.324	4.248	-0,09
350 Lejre	155.436	160.260	4.824	-0,10
360 Lolland	1.329.720	1.334.256	4.536	-0,07
370 Næstved	1.163.796	1.170.276	6.480	-0,05
376 Guldborgsund	1.221.720	1.229.820	8.100	-0,09
390 Vordingborg	867.504	874.956	7.452	-0,11
1083 REGION SYDDANMARK	19.965.396	20.028.936	63.540	-0,04
410 Middelfart	492.552	497.652	5.100	-0,09
420 Assens	709.368	717.336	7.968	-0,13
430 Faaborg-Midtfyn	850.536	859.572	9.036	-0,12
440 Kerteminde	322.020	326.004	3.984	-0,11
450 Nyborg	530.280	533.088	2.808	-0,06
461 Odense	3.442.788	3.414.660	-28.128	0,10
479 Svendborg	998.016	1.003.128	5.112	-0,06
480 Nordfyn	487.188	492.852	5.664	-0,13
482 Langeland	316.728	319.428	2.700	-0,14
492 Ærø	135.120	136.404	1.284	-0,14
510 Haderslev	997.440	1.003.212	5.772	-0,07
530 Billund	395.280	398.244	2.964	-0,08
540 Sønderborg	1.287.048	1.289.352	2.304	-0,02
550 Tønder	816.696	822.600	5.904	-0,10
561 Esbjerg	2.019.972	2.025.564	5.592	-0,03
563 Fanø	21.336	21.888	552	-0,09
573 Varde	722.460	730.152	7.692	-0,10
575 Vejlen	803.892	810.180	6.288	-0,11
580 Aabenraa	1.096.680	1.101.984	5.304	-0,06
607 Fredericia	828.036	828.300	264	0,00
621 Kolding	1.233.816	1.235.904	2.088	-0,01
630 Vejle	1.458.144	1.461.432	3.288	-0,02

Bilag 11.1: Kommunaløkonomisk konsekvensberegning 2012
Beregnet virkning af ændrede enhedsbeløb vedr. indvandrere og efterkommere

	Samlet udligning og tilskud basis- kørsel	Samlet udligning og tilskud ændrings- kørsel	I alt vedr. udligning og tilskud 1.000 kr. (+= gevinst) (2)-(1)	Samlet virkning som ændring i beskat- nings- niveau (+= tab)
	(1)	(2)	(3)	(4)
1082 REGION MIDTJYLLAND	18.258.276	18.321.804	63.528	-0,03
615 Horsens	1.476.624	1.479.444	2.820	-0,02
657 Herning	1.289.460	1.294.620	5.160	-0,04
661 Holstebro	833.712	838.476	4.764	-0,06
665 Lemvig	357.216	361.368	4.152	-0,13
671 Struer	400.584	403.044	2.460	-0,07
706 Syddjurs	549.276	555.960	6.684	-0,11
707 Norddjurs	733.980	739.416	5.436	-0,10
710 Favrskov	539.280	548.100	8.820	-0,12
727 Odder	241.368	244.752	3.384	-0,10
730 Randers	1.629.144	1.638.168	9.024	-0,07
740 Silkeborg	1.063.980	1.074.636	10.656	-0,08
741 Samsø	82.056	82.860	804	-0,13
746 Skanderborg	573.480	582.024	8.544	-0,09
751 Aarhus	4.280.244	4.234.056	-46.188	0,09
756 Ikast-Brande	695.412	697.212	1.800	-0,03
760 Ringkøbing-Skjern	811.488	820.272	8.784	-0,10
766 Hedensted	622.536	630.396	7.860	-0,11
779 Skive	802.920	809.616	6.696	-0,10
791 Viborg	1.275.516	1.287.384	11.868	-0,08
1081 REGION NORDJYLLAND	9.686.148	9.760.908	74.760	-0,09
773 Morsø	482.916	486.696	3.780	-0,12
787 Thisted	859.980	867.456	7.476	-0,12
810 Brønderslev	634.764	640.908	6.144	-0,12
813 Frederikshavn	1.086.480	1.096.032	9.552	-0,10
820 Vesthimmerland	785.808	791.940	6.132	-0,12
825 Læsø	46.296	46.776	480	-0,17
840 Rebild	374.928	380.088	5.160	-0,12
846 Mariagerfjord	697.800	704.148	6.348	-0,10
849 Jammerbugt	620.508	627.288	6.780	-0,12
851 Aalborg	2.898.900	2.912.268	13.368	-0,04
860 Hjørring	1.197.768	1.207.308	9.540	-0,10

12. Tilgængelige datakilder

Dette kapitel indeholder en oversigt over tilgængelige datakilder, som kan anvendes til demografiske og socioøkonomiske kriterier/variable, der kan belyse kommunernes udgiftsbehov.

Herudover diskuteres nogle af de krav, der må stilles til data, der skal anvendes i udgiftsbehovsopgørelsen i tilknytning til tilskuds- og udligningssystemet.

12.1. Data hos Danmarks Statistik

I Danmarks Statistiks personstatistik indsamles data på individer med cpr-nummer, og der findes en lang række detaljerede oplysninger om hvert enkelt individ i den danske befolkning. Individoplysningerne fra forskellige registre kan kombineres via cpr-nummeret, dog underlagt reglerne i lov om behandling af personoplysninger. Nogle af Danmarks Statistiks centrale registre omfatter:

12.1.1. Socioøkonomiske forhold

- Befolkningsregistret, som indeholder oplysninger om køn, alder, etnisk herkomst, civilstand og bopæl.
- Uddannelsesregistret, som indeholder oplysninger om alle uddannelser foretaget i Danmark.
- Personindkomstregistret, som indeholder oplysninger vedrørende befolkningens indkomst-, skatte- og fradragsforhold.
- Den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS), som indeholder oplysninger om befolkningens tilknytning til arbejdsmarkedet.

12.1.2. Sociale forhold

- Sammenhængende socialstatistik, som indeholder oplysninger om personer, som har modtaget én eller flere former for indkomsterstøttende ydelser, dvs. lovbestemte, sociale ydelser der har til formål at kompensere for hel eller delvis fravær af arbejdsmarkedsindkomst.
- Børnedatabasen, som er et statistikberedskab, der kan belyse børns levevilkår, hvor barnet er enheden og forældrene og deres forhold kobles til barnet. Her kan skelnes mellem barnets bopæls- og samværsfamilie.

- Statistik om støtte til børn og unge, som belyser hjælpeforanstaltninger til børn og unge, som modtager støtte i henhold til den gældende lovgivningsbestemmelse om særlig støtte til børn og unge. Statistikken bygger på Ankestyrelsens statistik om anbringelser.
- Kriminalstatistikken, som omfatter opgørelser over kriminelle forhold fra anmeldelse via sigtelser til afgørelse samt anholdelser og fængslinger.
- Ældredatabasen, som har det formål at danne grundlag for analyser af ældre danskeres hverdagsliv, arbejdsforhold og forbrug af offentlige ydelser. Databasen er baseret både på interviews og registerdata. Databasen er designet til primært tre former for analyser: Aldersforandringer (dvs. forandringer for en given fødselsårgang med stigende alder), generationsforskelle (dvs. forskelle mellem mennesker på samme alderstrin men født i vidt forskellige årstal) og tværsnitsforskelle (dvs. forskelle i funktionsevne, velbefindende og vilkår mellem forskellige fødselsårge på et givet tidspunkt).

12.1.3. Bolig

- Boligopgørelsen, som belyser den samlede boligbestand samt befolkningens boligforhold. Boligopgørelsen bygger på CPR-registret og bygnings- og boligregistret (BBR), som systematisk registrerer bygnings- og boligforholdene til brug for myndighedernes administration og planlægning.

12.1.4. Erhvervsstruktur

- Det erhvervsstatistiske register (ESR), som indeholder oplysninger om samtlige virksomheder – både aktive som inaktive – der er registreret hos offentlige myndigheder. Alle virksomhederne har et identitetsnummer, der gør det muligt at koble beskæftigede personer til virksomheden (via den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik). Registret indeholder desuden oplysninger om virksomhedernes hoved- og bibranche, funktionsform samt geografiske placering. Virksomhederne kan inddeles efter statistiske enheder, som er økonomiske enheder og arbejdssteder, samt administrative enheder, som er juridiske enheder og produktionsenheder.

12.1.5. Sundhed

- Der findes en række registre, som har til formål at belyse sundhedstilstanden i Danmark. Sundhedsdata kan bestilles hos Danmarks Statistik, men indsamles ofte af andre institutioner. Det drejer det sig om:
 - Landspatientregistret (Sundhedsstyrelsen): patientudskrivinger. Landspatientregistret omfatter alle udskrivinger fra somatiske (dvs. ikke psykiatiske) sygehusafdelinger i Danmark, der forekommer i årets løb. Det indeholder oplysninger om forhold, der knytter sig til indlæggelse, behandling og udskriv-

ning. Registret er suppleret med DRG (Diagnose relaterede grupper) oplysninger, som indeholder information om takster for alle diagnosegrupper, som den enkelte diagnose tilhører. Både aktions- og bidiagnoser registreres.

- *Det psykiatriske centrale forskningsregister (Sundhedsstyrelsen)*. Registret indeholder data om alle psykiatriske indlæggelser og ambulante kontakter siden 1995. Dette register er en del af landspatientregistret, og data fra dette register udleveres kun til forskningsbrug.
- Cancerregistret (Sundhedsstyrelsen): cancertilfælde.
- Dødsårsagsregistret (Sundhedsstyrelsen): dødsårsager.
- Sygesikringsregistret (Sundhedsstyrelsen og DST): lægebenyttelse.
- Dødelighedstavle (2-års og 5 års-tavler) er en analyse af befolkningen indeholdende antallet af overlevende pr. 100.000, døds hyppighed og middellevetiden (det gns. antal år, som personer i en given alder har tilbage at leve i, hvis dødelighed fremover svarer til det niveau, der er konstateret i den aktuelle periode).

Landspatientregistret har den begrænsning, at oplysningerne kun registreres, hvis behandlingen er foregået på et hospital. Patienter, som konsulterer en praktiserende læge eller speciallæge, bliver ikke registreret.

12.2. Tilgængeligheden af statistik fra Danmarks Statistik

Danmarks Statistik offentliggør statistikkerne gratis og gør data tilgængelig for alle ved at lægge tabeller ud på internettet (statistikbanken.dk) og i diverse statistiske publikationer.

Herudover kan data i ovennævnte registre kombineres på utallige måder – eksempler herpå er, når der dannes data for en bestemt aldersgruppe, som har en særlig civilstand, boligform eller arbejdsmarkedstilknytning. Sådanne særligt konstruerede kombinationer af data kræver typisk, at der bestilles en særkørsel hos Danmarks Statistik. Der er endvidere også mulighed for at selv at kombinere statistikker via Danmarks Statistiks forskningsservice, hvilket kræver en godkendt adgang til Danmarks Statistiks forskermaskine.

12.3. Afstand mellem enheder

Til bl.a. beregning af afstand mellem enheder har Danmarks Statistik i samarbejde med Kort- og Matrikelstyrelsen etableret et nationalt system af kvadratnet. Det danske kvadratnet består af flere forskellige netstørrelser, hvor cellestørrelsen 100x100 meter er den mindste. Hver enkelt kvadratisk celle udgør sin egen geografiske region, og alle adresser som hører til inden for denne region knyttes til den pågældende celle. Danmarks Statistik kan levere detaljeret viden om befolkningens karakteristika fordelt på geografisk størrelse efter kvadratnettet.

Danmarks Statistik har dog ikke information om transporttiden mellem enhederne. Denne oplysning kan beregnes af Center for skov og landskab på Københavns Universitet, som udover kvadratnettet også har informationer om de angivne, tilladte hastigheder på hver enkelt vejstrækning.

12.4. Andre datamuligheder end registerbaseret statistik

Spørgeskemaundersøgelser laves også af Danmarks Statistik og andre statistikinteressenter til belysning af vinkler og områder, som ikke kan afdækkes af registerbaseret statistik.⁹

Eksempler på undersøgelser:

- Danmarks Statistiks huslejeundersøgelse. Formålet med statistikken er at følge udviklingen i huslejen. Huslejeudviklingen anvendes som indikator for prisudviklingen på lejeboliger, og den anvendes i forbrugerprisindekset og nettoprisindekset.
- Socialforskningsinstituttets (SFI) forløbsundersøgelse af udsatte børn og unge. Formålet er at følge vilkårene for anbragte børn fra de er børn til de bliver voksne. Statistikken baseres på børn født i 1995. Hvert fjerde år gennemføres en ny dataindsamlingsrunde.

Herudover er der hos ministerier og styrelser i øvrigt en del data. F.eks. oplyser Transportministeriet årligt til Økonomi- og Indenrigsministeriets tilskudsberegninger på det regionale område om antal km af privatbanespor i regionerne. Et andet eksempel er Arbejdsmarkedsstyrelsen, som har oprettet en hjemmeside (jobindsats.dk), hvor der findes centrale data om overførselsmodtagere og beskæftigelsespolitikken (data er primært baseret på tal fra Danmarks Statistik, men baseres også på andre kilder som f.eks. de kommunale økonomi- og sagsbehandlingssystemer).

Krav til data der anvendes til kriterier i det kommunale udligningssystem

Der er et krav om *gennemsigthed* til kriterier anvendt i udligningssystemet, jf. afsnit 6.2. Det indebærer bl.a., at det skal være muligt for omverdenen at gennemskue og efterregne systemet, og derfor er det hensigtsmæssigt, at data bag kriteriet er opgjort af et officielt statistikproducerende organ. Desuden er der krav om, at data skal være pålidelige, aktuelle og opdateret med en relativt hyppig frekvens, hvilket opfyldes af data fra Danmarks Statistik.

Det ville også være ønskeværdigt, hvis data bag kriterier i udgiftsbehovsundersøgelser er gratis og tilgængelige for alle. Men det vil i praksis indebære, at alle data skulle kunne hen-

⁹ Statistik baseret på spørgeskemaundersøgelser laves også for at kunne sammenligne statistikken med andre lande. Langt de fleste andre lande har ikke mulighed for at lave registerbaseret statistik og må derfor lave spørgeskemaundersøgelser. Et eksempel er Arbejdskraftundersøgelsen (AKU).

tes fra Danmarks Statistiks statistikbank. Det vil medføre en begrænsning i mulige kriterier, bl.a. fordi ikke alle krydskombinationer mellem variablene eller alle data offentliggøres i statistikbanken. Men relativt simple særkørsler fra Danmarks Statistik kan udvide mængden af mulige kriterier betydeligt.

Et vigtigt krav til data er, at data jævnligt (og på en konsistent måde) opdateres, hvilket kan sætte en begrænsning for brugen af data fra spørgeskemaundersøgelser. Spørgeskemaundersøgelser er ofte dyre at gennemføre og opdateres sjældent. Dette kan være problematisk, da udviklingen over tid ikke kan følges, og det vil øge sandsynligheden for, at skift i strukturelle forhold ikke bliver afsløret. Desuden kan der være en usikkerhed forbundet med evt. skift i metode eller anvendelse af stikprøver.

13. Analyser af udgiftsbehov

Dette kapitel indeholder analyser af variationer i de faktiske kommunale udgifter på 12 udgiftsområder, som dækker ca. 97 pct. af de samlede kommunale nettodriftsudgifter. Hensigten med analyserne er at finde kriterier og kriteriernes vægte, som anvendes til beregningen af de kommunale udgiftsbehov.

I afsnit 1, beskrives kommunernes udgifter fordelt på sektorområder. I afsnit 2 gennemgås de nuværende socioøkonomiske kriterier samt overvejelser vedrørende opgørelse af nye kriterier, og i tilknytning hertil kommenteres kommunernes forslag og synspunkter. Afsnit 3 omhandler den anvendte statistiske metode. Analyser af variationer i kommunernes faktiske udgifter på delområderne vises enkeltvis i afsnit 4. I afsnit 5 estimeres endvidere delmodellerne, præsenteret i afsnit 4, i en samlet model (seemingly-unrelated model) under antagelse af korrelerede fejllid. Afsnit 6 indeholder en udgiftsbehovsanalyse baseret på de samlede kommunale udgifter, mens afsnit 7 indeholder en overordnet konklusionen.

13.1. Beskrivelse af kommunernes udgifter fordelt på sektorområder

I dette afsnit beskrives de kommunale nettodriftsudgifter fordelt på sektorområder på baggrund af de seneste tre regnskaber, det vil sige regnskab 2008 til 2010. Denne opdeling af sektorområder anvendes i hele kapitel 13.

Tabel 13.1.1. Nettodriftsudgifter, regnskab 2008-2010, 1.000 kr., årets priser

	Drifts- udgift Regnskab 2008	Drifts- udgift Regnskab 2009	Drifts- udgift Regnskab 2010
01. Administration	26.209.536	27.736.681	28.759.338
02. Bibliotek, fritid og kultur mv.	10.826.001	11.117.585	11.062.774
03. Kommunale veje	3.893.980	4.456.672	5.316.292
04. Kollektiv trafik mv.	2.524.655	2.941.511	3.340.210
05. Dagtilbud til børn og unge	23.605.792	25.217.752	25.720.275
06. Folkeskolen og ungdomsudd. inkl. SFO og specialunderv.	49.747.757	53.557.426	54.567.018
07. Sundhedsområdet	14.593.624	16.714.338	17.587.793
08. Ikke opdelte udgifter vedr. ældre, handicappede og udsatte voksne	57.573.645	62.371.285	64.376.667
09. Udsatte børn og unge inkl. særlig refusion	14.439.189	16.234.720	17.028.816
10. Beskæftigelse (ikke-forsikrede)	20.743.184	22.770.441	24.461.006
11. Beskæftigelse (forsikrede)	0	0	7.325.950
12. Førtidspension	15.319.968	16.870.839	18.572.442
13. Boligstøtte	3.440.522	3.557.970	3.826.801
14. Øvrige udgifter (hkt. 5)	1.650.664	1.681.034	1.655.447
15. Øvrige udgifter	4.088.806	4.915.879	6.724.266
I alt	248.657.323	270.144.133	290.325.095

De samlede kommunale nettodriftsudgifter er steget fra ca. 249 mia. kr. i 2008 til ca. 290 mia. kr. i 2010, målt i årets priser, jf. tabel 13.1.1. Udgifterne i tabel 13.1.1 er opgjort uden korrektion af finansieringsomlægningerne vedr. sundhed og beskæftigelse. Udgifterne er endvidere ikke korrigeret for konsekvenser af lov- og cirkulærepragrammet.

De store udgiftsområder er primært området vedrørende ældre, handicappede og udsatte voksne, som udgør 22,2 pct., skoleområdet, som udgør 18,8 pct. samt det samlede beskæftigelsesområde, som udgør 10,9 pct. i regnskab 2010, jf. tabel 13.1.2.

Tabel 13.1.2. Nettodriftsudgifter, regnskab 2008-2010, andele af samlede udgifter

	Drifts- udgift Regnskab 2008	Drifts- udgift Regnskab 2009	Drifts- udgift Regnskab 2010
01. Administration	10,5	10,3	9,9
02. Bibliotek, fritid og kultur mv.	4,4	4,1	3,8
03. Kommunale veje	1,6	1,6	1,8
04. Kollektiv trafik mv.	1,0	1,1	1,2
05. Dagtilbud til børn og unge	9,5	9,3	8,9
06. Folkeskolen og ungdomsudd. inkl. SFO og specialunderv.	20,0	19,8	18,8
07. Sundhedsområdet	5,9	6,2	6,1
08. Ikke opdelte udgifter vedr. ældre, handi- cappede og udsatte voksne	23,2	23,1	22,2
09. Udsatte børn og unge inkl. særlig refusion	5,8	6,0	5,9
10. Beskæftigelse (ikke-forsikrede)	8,3	8,4	8,4
11. Beskæftigelse (forsikrede)	0,0	0,0	2,5
12. Førtidspension	6,2	6,2	6,4
13. Boligstøtte	1,4	1,3	1,3
14. Øvrige udgifter (hkt. 5)	0,7	0,6	0,6
15. Øvrige udgifter	1,6	1,8	2,3
I alt	100	100	100

Set over perioden fra 2008 til 2010, er der ikke markante forskydninger mellem de enkelte udgiftsområders relative størrelse.

Til brug for analyser af det fremtidige kommunale udgiftsbehov i kapitel 13 er der foretaget korrektioner af de kommunale driftsudgifter i regnskabet for 2010 med henblik på at inddrage de væsentligste ændringer i kommunernes udgiftsforhold i analyserne, som vil skulle ligge til grund for en tilrettelæggelse af udgiftsbehovsopgørelsen fremadrettet.

Korrektionerne afspejler den forventede virkning af de to større finansieringsomlægninger vedrørende beskæftigelsesområdet og den kommunale medfinansiering af sundhedsvæsenet.

Virkningen af refusionsomlægningen på beskæftigelsesområdet vil først fremgå af regnskabet for 2011, mens den øgede kommunale medfinansiering af sundhedsvæsenet først vil fremgå af regnskab 2012.

Refusionsomlægningen på beskæftigelsesområdet er primært finansieret af øget beskæftigelsestilskud og budgetgaranti, mens den forøgede kommunale medfinansiering af sundhedsvæsenet, der optræder på driftskonto: 4.62.81, modsvares af afskaffelsen af det kommunale grundbidrag, der tidligere blev konteret på finansieringskonto: 7.62.82 grp. 001.

Korrektionerne fremgår af nedenstående Tabel 13.1.3

Tabel 13.1.3. Korrigerede nettodriftsudgifter, 1.000 kr., årets priser

	Drifts- udgift Regnskab 2010	Korrektioner	Korrigeret Drifts- udgift
01. Administration	28.759.338		28.759.338
02. Bibliotek, fritid og kultur mv.	11.062.774		11.062.774
03. Kommunale veje (inkl. gns. anlægsudgift 2008-2010)	5.316.292	2.378.246	7.694.538
04. Kollektiv trafik mv.	3.340.210		3.340.210
05. Dagtilbud til børn og unge	25.720.275		25.720.275
06. Folkeskolen og ungdomsudd. inkl. SFO og specialunderv.	54.567.018		54.567.018
07. Sundhedsområdet inkl. akt.best. medfinansiering	17.587.793	7.199.227	24.787.020
08. Ikke opdelte udgifter vedr. ældre, handicappede og udsatte voksne	64.376.667		64.376.667
09. Udsatte børn og unge inkl. særlig refusion	17.028.816		17.028.816
10. Beskæftigelse (ikke-forsikrede)	24.461.006	3.796.940	28.257.946
11. Beskæftigelse (forsikrede)	7.325.950	5.762.209	13.088.159
12. Førtidspension	18.572.442		18.572.442
13. Boligstøtte	3.826.801		3.826.801
15. Øvrige udgifter (hkt. 5)	1.655.447		1.655.447
15. Øvrige udgifter	6.724.266		6.724.266
I alt	290.325.095	19.136.622	309.461.717

Driftsudgifter til den del af beskæftigelsesområdet vedrørende ikke-forsikrede ledige korrigeres med 3,8 mia. Udgiftskorrekturen omfatter primært ændringer vedr. kontanthjælp, revalidering og sygedagpenge.

Driftsudgifter til den del af beskæftigelsesområdet vedrørende de forsikrede ledige korrigeres med 5,8 mia. Udgiftskorrekturen omfatter primært ændringer vedrørende dagpenge til forsikrede ledige. Udgifterne er opgjort i forbindelse med beregningen af virkningen af de lovændringer, som indgår i grundtilskuddet ved opgørelsen af beskæftigelsestilskuddet for 2012.

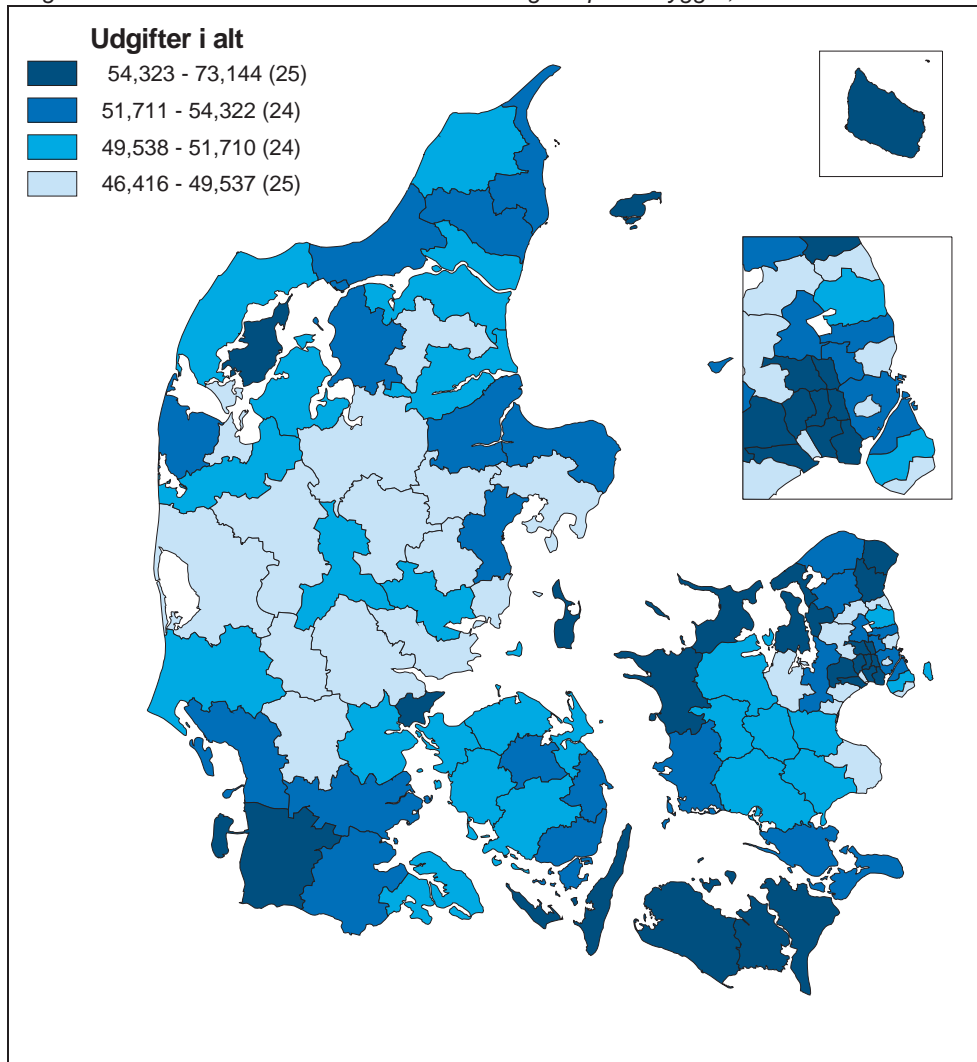
De kommunale udgifter til sundhedsområdet korrigeres med 7,2 mia. som følge af omlægningen af den kommunale medfinansiering af sundhedsområdet. Korrektionsbeløbet er beregnet i forbindelse med opgørelsen af kompensationsordningen til regionerne i 2012 vedr. den kommunale medfinansiering af sundhedsområdet.

Korrekturen vedr. kommunale veje indebærer, at vejudgiften opgøres inklusiv den gennemsnitlige anlægsudgift 2008-2010 til forskel fra de øvrige udgiftsområder. Baggrunden herfor er, at der kan være forskelle mellem kommunerne i forhold til, om vejudgifter konteres under drift eller anlæg. Da anlægsudgifter endvidere kan variere markant i de enkelte år betragtes et gennemsnit over en 3 års periode.

Fordelingen af de samlede kommunale nettodriftsudgifter pr. indbygger er vist i figur 13.1.1. Det ses af figuren, at de højeste udgifter pr. indbygger primært findes hos kommunerne i hovedstadsområdet, nordvestsjælland og sønderjyske kommuner, Lolland og Guldborgsund kommuner samt de små ø-kommuner. Kommuner med de laveste nettodriftsudgifter pr. indbygger er koncentreret i det centrale og sydlige Nørrejylland samt omkring København. Solrød Kommune har de laveste nettodriftsudgifter pr. indbygger i 2010 med 46.416 kr. pr. indbygger, mens Læsø Kommune har de højeste nettodriftsudgifter pr. indbygger i 2010 på 73.144 kr. pr. indbygger.

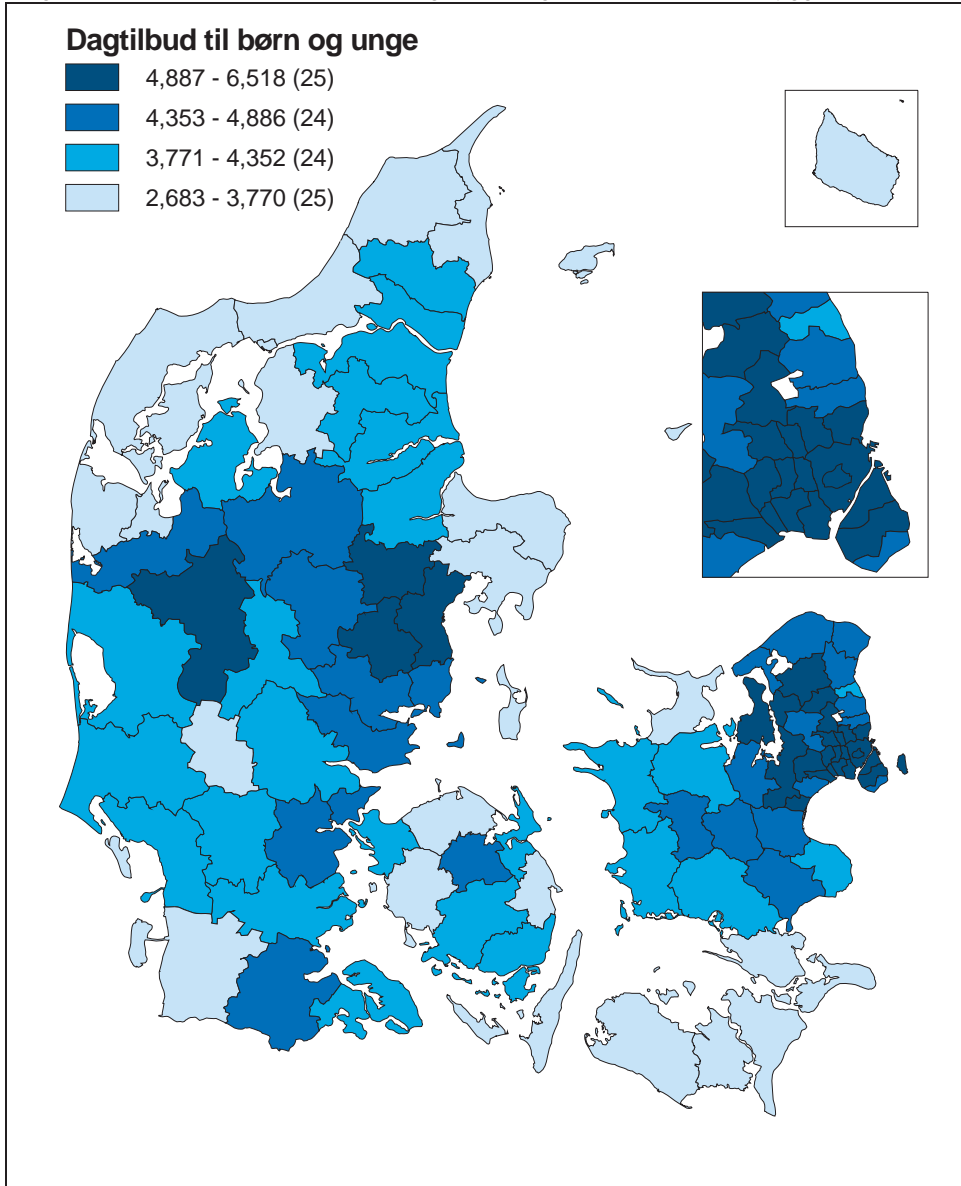
Figur 13.1.2 – 13.1.7 viser fordelingen af udgifterne pr. indbygger på nogle af de større udgiftsområder. Der ses en tendens til, at udgifter pr. indbygger, som er knyttet til større sociale opgaver – såsom udgifter til eksempelvis beskæftigelse og førtidspension – hovedsageligt er relativt høje, og udgifter til skoleområdet og dagtilbud til børn er relativt lave, i land- og yderkommuner. Det modsatte billede ses i kommuner omkring hovedstadsområdet og nogle østjyske kommuner. På skoleområdet adskiller København og Frederiksbergs kommuner sig dog fra dette mønster ved at have relativt lave skoleudgifter pr. indbygger.

Figur 13.1.1. Samlede kommunale nettodriftsudgifter pr. indbygger, 2010



Anm.: Figuren viser nettodriftsudgifter pr. indbygger uden korrektioner.

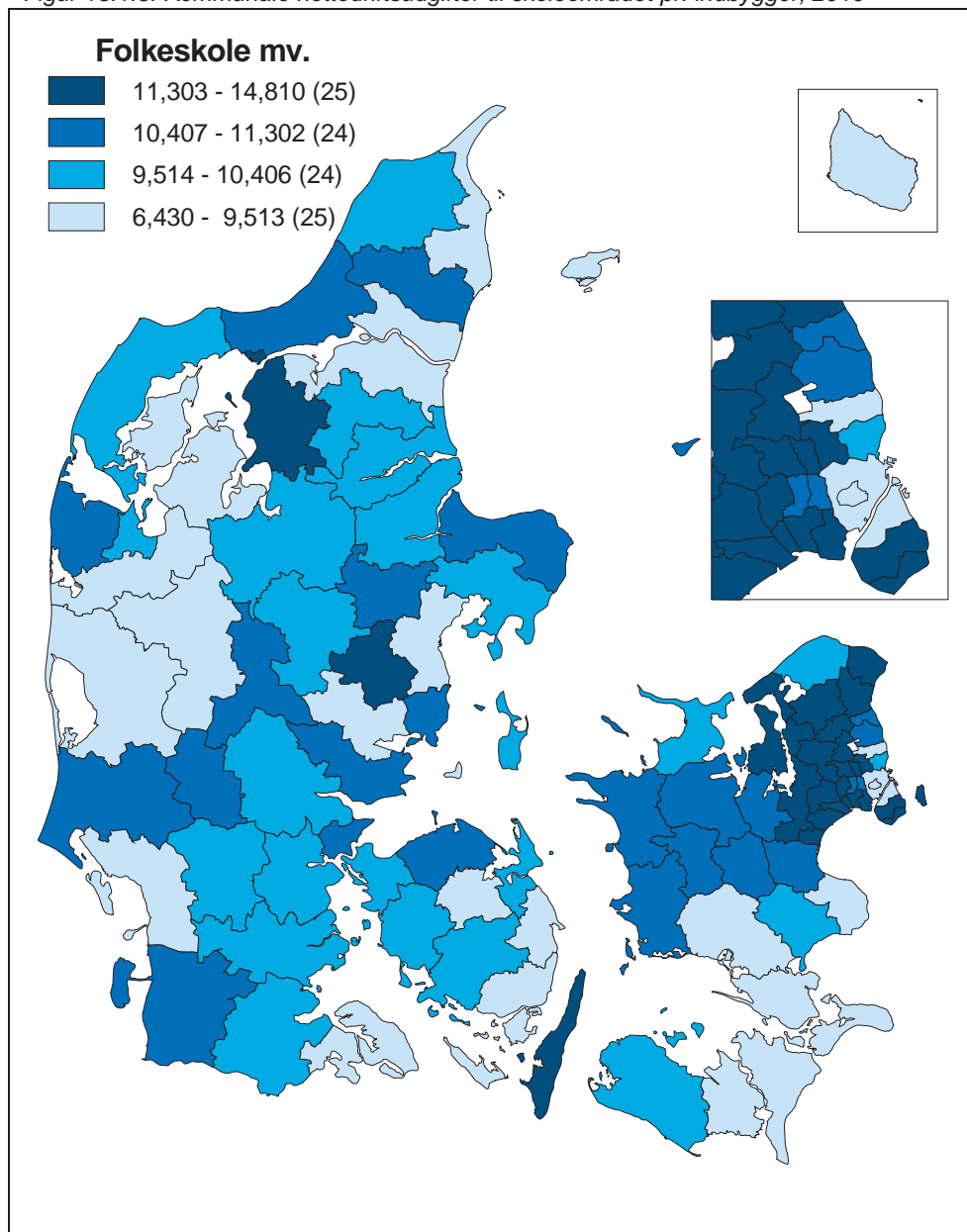
Figur 13.1.2. Kommunale nettodriftsudgifter til dagtilbud til børn pr. indbygger, 2010



Figur 13.1.2 viser, at kommunerne i Hovedstadsområdet og i Øst- og Nordsjælland samt en række kommuner i Midt- og Østjylland oppebærer de højeste udgifter til dagtilbud til børn pr. indbygger i 2010. Københavns Kommune har med 6.518 kr. pr. indbygger de højeste udgifter til dagtilbud til børn. I modsætning hertil har særligt kommuner i Vest- og Sydsjælland med Lolland-Falster og i Nordjylland samt flere ø-kommuner lave udgifter til

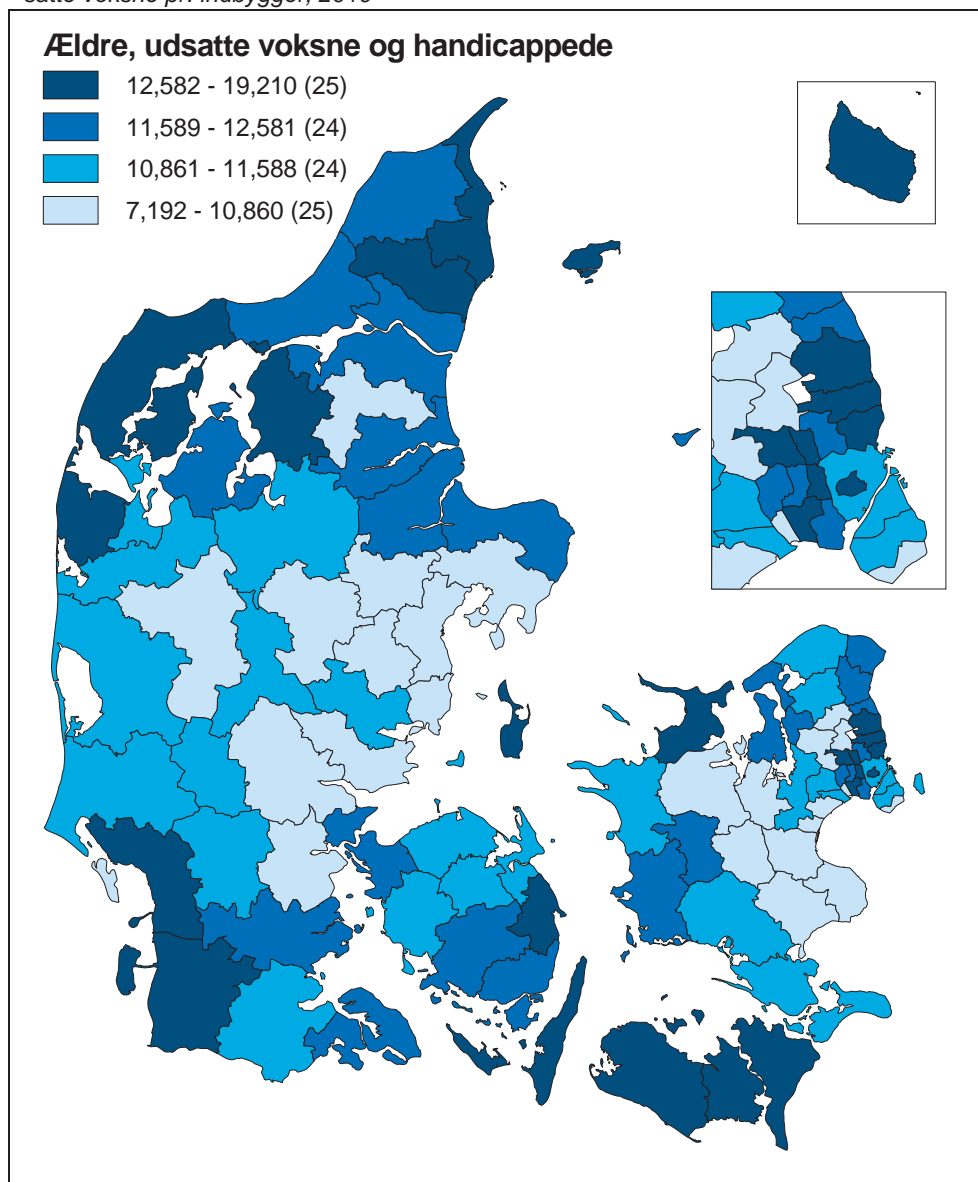
dagtilbud til børn, hvor Langeland Kommune med en udgift på 2.683 kr. pr. indbygger har de laveste udgifter til dagtilbud til børn og unge.

Figur 13.1.3. Kommunale nettodriftsudgifter til skoleområdet pr. indbygger, 2010



Det fremgår af figur 13.1.3, at kommuner med de højeste udgifter til skoleområdet pr. indbygger er kraftigt centreret i Københavns omegn og Nordsjælland. Her har Albertslund Kommune udgifter på 14.810 kr. pr indbygger til skoleområdet. Kommunerne med de laveste udgifter inkluderer de store bykommuner samt en række vestjyske og sydsjællandske kommuner, samt Bornholms Kommune. Københavns kommune har de laveste udgifter pr. indbygger til skoleområdet, som er 6.430 kr. pr. indbygger.

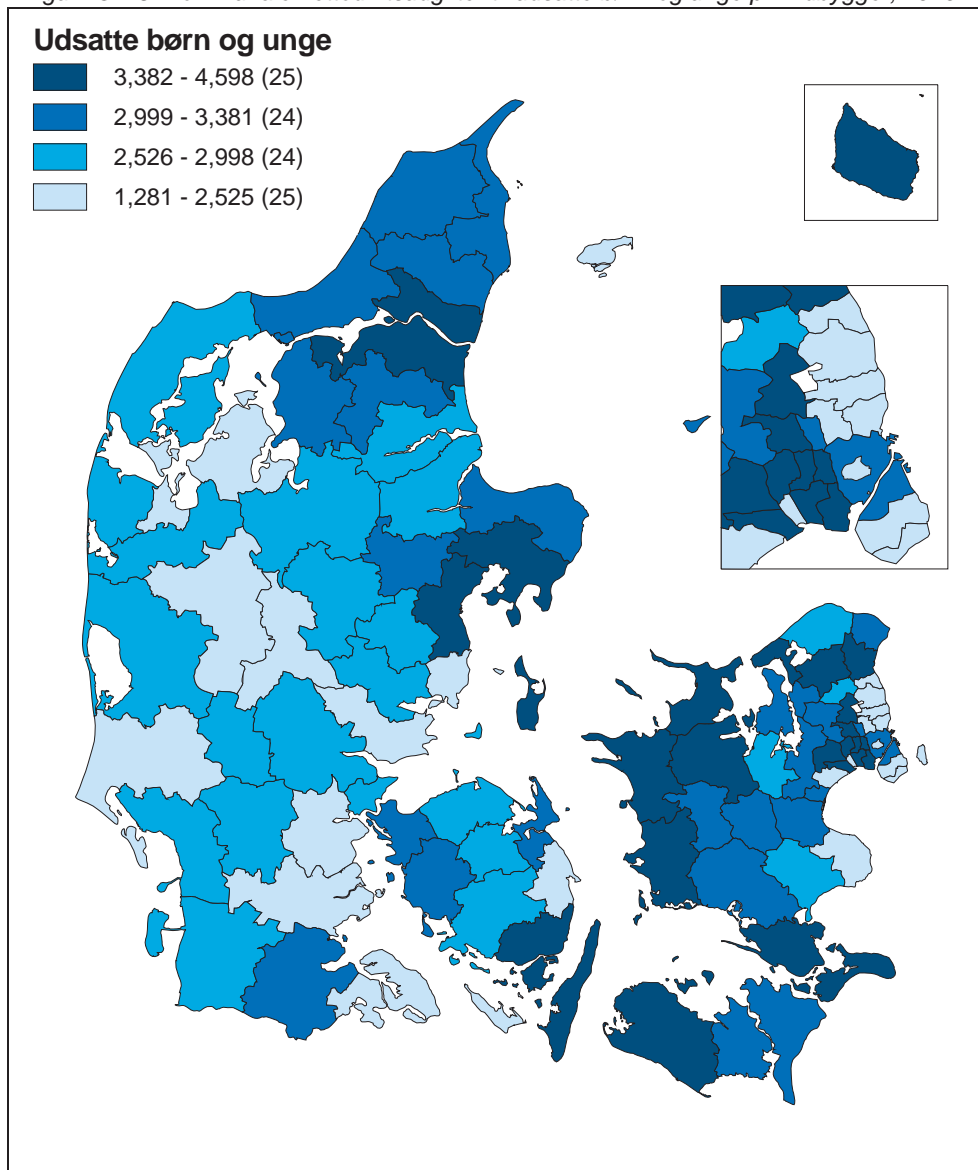
Figur 13.1.4. Kommunale nettodriftsudgifter til området vedr. ældre, handicappede og udsatte voksne pr. indbygger, 2010



Figur 13.1.4 viser, at høje udgifter til området vedr. ældre, handicappede og udsatte voksne pr. indbygger præger særligt kommuner i Københavns omegn og Lolland-Falster, samt Nordjylland og Sydvestjylland. Endvidere har også en række ø-kommuner høje udgifter, hvor Læsø Kommune med udgifter på 19.210 kr. pr. indbygger har de højeste udgifter til ældre, handicappede og udsatte voksne i landet. De laveste udgifter findes primært i østjy-

ske, midt- og østsjællandske kommuner. De laveste udgifter pr. indbygger til området vedr. ældre, handicappede og udsatte voksne findes dog i Egedal Kommune, som på dette udgiftsområde har udgifter på 7.192 kr. pr. indbygger.

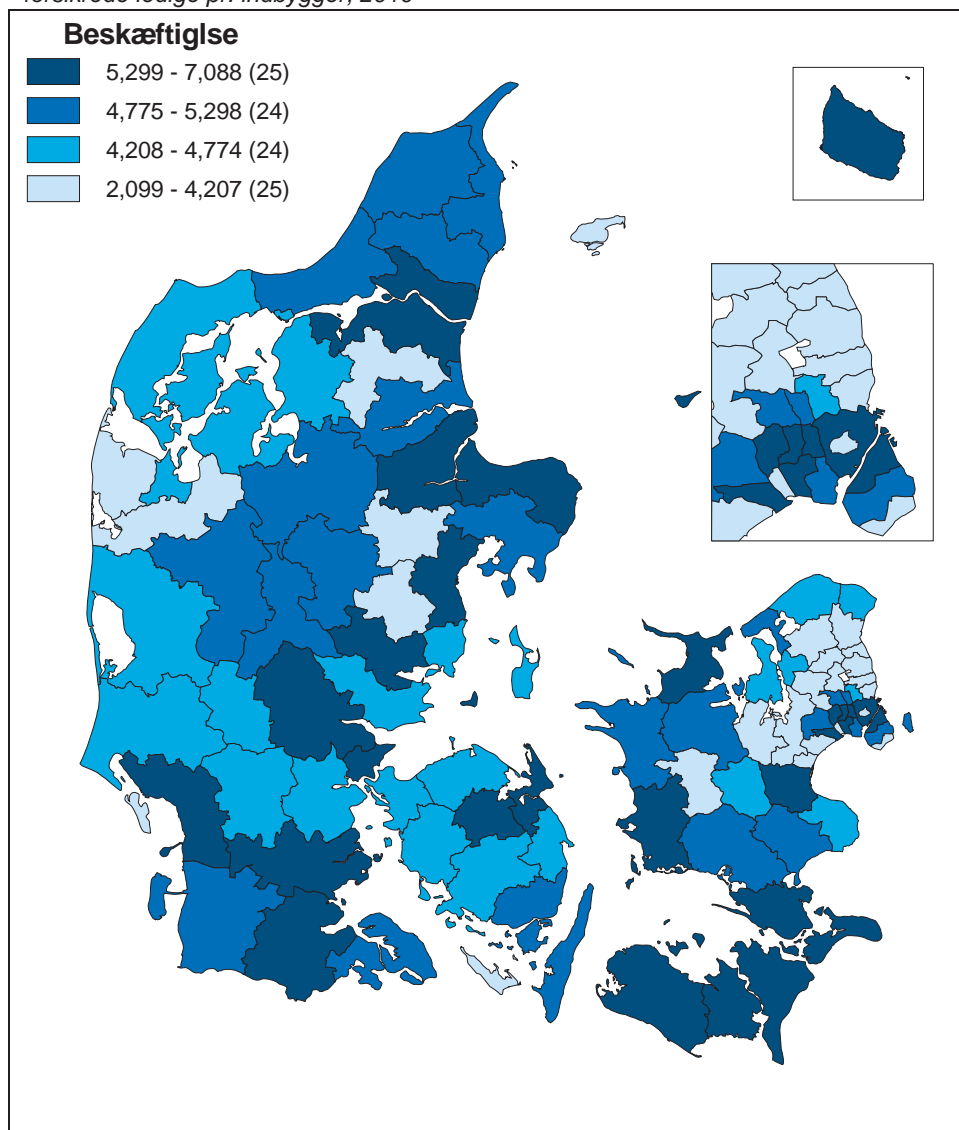
Figur 13.1.5. Kommunale nettodriftsudgifter til udsatte børn og unge pr. indbygger, 2010



Af figur 13.1.5 fremgår det, at kommuner med høje udgifter til udsatte børn og unge pr. indbygger primært fordeler sig på Nord- og Østjylland, Vest- og Sydsjælland med Lolland-

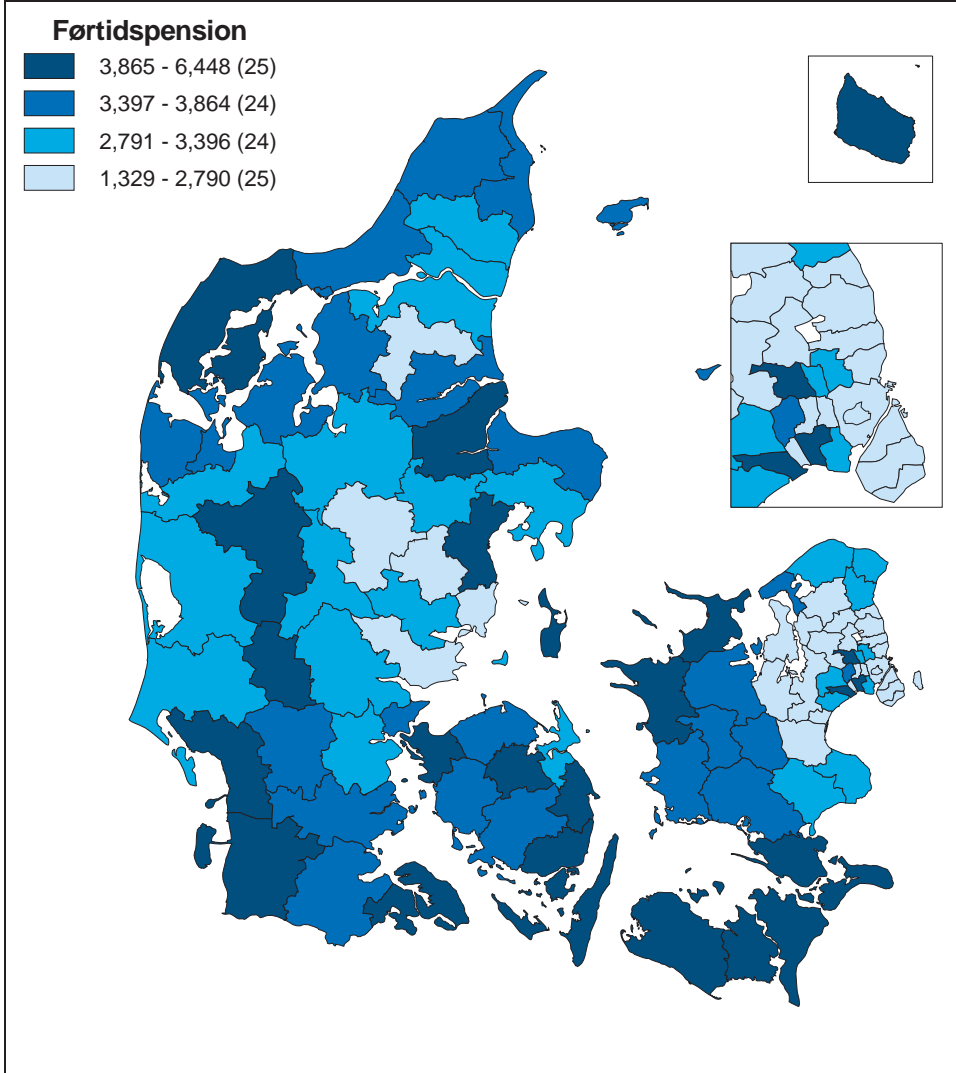
Falster samt på Købehavns vestegn og en række ø-kommuner. Albertslund Kommune har de højeste udgifter pr. indbygger på 4.598 kr. Omvendt har de midt- og vestjyske og de syd- og sønderjyske kommuner samt en række nordsjællandske kommuner overvejende lave udgifter på dette område, dog har Læsø Kommune med udgifter på 1.281 kr. pr. indbygger de laveste udgifter på dette område.

Figur 13.1.6. Kommunale nettodrifudsgifter (korrigeret) til beskæftigelse vedrørende ikke-forsikrede ledige pr. indbygger, 2010



Som det fremgår af figur 13.1.6 er de laveste udgifter til beskæftigelse vedrørende ikke-forsikrede ledige pr. indbygger primært at finde i en række øst- og nordsjællandske kommuner. Her har Rudersdal Kommune de laveste udgifter på området med udgifter på 2.099 kr. pr. indbygger. Blandt kommuner med de største udgifter er de befolkningsmæssigt store kommuner som Købehavn, Aarhus, Odense, Aalborg, Esbjerg, Randers og Vejle samt en række befolkningsmæssigt mindre kommuner. Blandt disse kan nævnes Lolland, Guldborgsund, Vordingborg og Bornholm kommuner, samt de sønderjyske kommuner Haderslev og Aabenraa. Fredericia Kommune har de højeste udgifter pr. indbygger på 7.088 kr. pr. indbygger.

Figur 13.1.7. Kommunale nettodriftsudgifter til førtidspension pr. indbygger, 2010



Det fremgår af figur 13.1.7, at der intet entydigt mønster er på landsbasis. I Vestdanmark har såvel Aarhus, Odense og Esbjerg kommuner som en række landdistriktskommuner høje udgifter til førtidspension pr. indbygger, medens det dog i overvejende grad er østjyske kommuner, der har lave udgifter. I Østdanmark er der et mere markant skel, idet København, Frederiksberg, Tårnby og Dragør kommuner samt en række øst- og nordsjællandske kommuner har lave udgifter sammenlignet med Lolland, Guldborgsund og Bornholms kommuner samt kommuner i Vest- og Sydsjælland. På landsplan har Lolland Kommune de højeste udgifter pr. indbygger til førtidspension på 6.448 kr. Landets laveste ud-

gifter pr. indbygger har Dragør kommune, hvor udgifterne til førtidspension udgør 1.329 kr. pr. indbygger.

13.2. Variable

Det følgende afsnit indeholder en gennemgang af de variable, som kan være relevante i analyserne af kommunernes udgiftsbehov i relation til udligningssystemet. I alt beskrives 86 variable, som omfatter nuværende socioøkonomiske kriterier – i såvel nuværende som alternative versioner, nye potentielle socioøkonomiske kriterier, tilgængelighedsvariable samt korrigerende variable, der anvendes i analyserne til at korrigere for forhold, som ikke tænkes at afspejle socioøkonomisk betingede forskelle i udgiftsbehov.

De nuværende kriterier gennemgås enkeltvist, og i tilknytning hertil beskrives variationer af disse, samt evt. relaterede forslag og synspunkter fra kommunerne (afsnit 13.2.1) Derefter gennemgås overvejelser om mulige nye kriterier og opgørelser heraf samt kommunernes evt. forslag og synspunkter om nye kriterier (afsnit 13.2.2). I begge afsnit fokuseres på den tekniske opgørelse af de mulige kriterier, mens motivation for at medtage kriterier i udgiftsbehovsanalyserne for de enkelte udgiftsområder er behandlet sammen med analyserne i afsnit 13.4. Afsnit 13.2.3 er en gennemgang af mulige variable, der kan tage højde for forhold, som ikke er tænkt som mulige kriterier i udligningssystemet, men som kan påvirke analyseresultaterne af den opstillede model, eksempelvis variable vedrørende kommunernes ressourcer. I afsnit 13.2.4 gives et samlet overblik over de variable, der vil indgå i de videre analyser.

Bilaget til kapitel 13 viser tabeller over definition på de anvendte variable og koder fra statistikkerne samt en oversigt over, hvilke kriterier der har været anvendt i tilskuds- og udligningssystemet siden 1973.

I den nuværende udgiftsbehovsopgørelse i tilskuds- og udligningssystemet opgøres kommunernes udgiftsbehov ud fra 10 demografiske kriterier og 12 socioøkonomiske kriterier. Den nuværende udformning af kriterierne har været anvendt siden 2007, hvor der i forbindelse med kommunalreformen blev foretaget en større omlægning af udligningssystemet, dog er der sket en mindre udvidelse af handicapkriteriet med virkning fra 2010.

Udvælgelsen af kriterier og overvejelser om nye kriterier skal ses i lyset af en række krav, som kriterierne så vidt muligt bør opfylde, jf. kapitel 6.2. Som beskrevet i kapitel 6.2 skal kriterierne være upåvirkelige, det vil sige, at opgørelsen af kriteriet ikke må påvirke kommunernes opgaveløsning. Der skal endvidere være en forventet årsagssammenhæng mellem kriteriet og udgifterne, og data bag kriteriet skal opgøres af en officielt statistikproducerende enhed for at sikre at data så vidt muligt opdateres med årlig frekvens, og det er muligt for andre at genskabe data og efterregne systemet. Endelig kan der være andre hen-

syn som f.eks. stabilitetshensyn, idet det ikke er hensigtsmæssigt, hvis antallet af enheder i de enkelte kriterier og kriteriernes vægt indebærer store udsving i udligningsbeløbene ved marginale ændringer. Disse krav bliver operationaliseret i afsnit 13.3.3.3 og afsnit 13.4.

13.2.1. Nuværende kriterier – definitioner, synspunkter og videre arbejde

I dette afsnit defineres og beskrives de enkelte nuværende udgiftsbehovskriterier, som inddrages i analyserne. Desuden gennemgås systematisk de bemærkninger og kritikpunkter, som har kunnet rejses, herunder først og fremmest fra de bidrag, som er modtaget fra en række kommuner. I forlængelse af disse bemærkninger fremgår udvalgets overvejelser i forhold til det videre arbejde med disse i betænkningen.

13.2.1.1. Demografiske kriterier

Befolkningstallet i en kommune opgøres ud fra antallet af personer, som en kommune har den generelle betalingsforpligtigelse over for ("betalingskommunen"). Befolkningstallet er desuden fremskrevet til tilskudsåret ved, at betalingskommunefolketallet i beregningsåret ganges med væksten i bopælskommunefolketallet fra 1. januar i beregningsåret til 1. januar i tilskudsåret fra Danmarks Statistiks befolkningsprognose. Danmarks Statistik leverer årligt opdateringer af betalingskommunefolketallet til den årlige tilskudsudmelding.

Aldersgrupper (de 9 af de demografiske kriterier) afgrænses i det nuværende tilskuds- og udligningssystem som følgende:

- 0 – 6 årige
- 7 – 16 årige
- 17 – 19 årige
- 20 – 24 årige
- 25 – 34 årige
- 35 – 39 årige
- 40 – 64 årige
- 65 – 74 årige
- 85 år og derover

I analyserne i afsnit 13.4 indgår variable opgjort som antal 65+-årige/75+-årige i forhold til kommunens samlede befolkningstal. Disse variable benævnes henholdsvis 65+-årige og 75+-årige.

Rejsetid udgør det 10. demografiske kriterium i tilskuds- og udligningssystemet, men kategoriseres i dette kapitel under tilgængelighed.

13.2.1.2. Tilgængeligheds kriterium

Som et udtryk for tilgængelighed indgår kriteriet *Rejsetid* i det generelle tilskuds- og udligningssystem. Kriteriet opgøres som borgernes rejsetid til nærmeste 2.000 medborgere.

- Rejsetid

Rejsetiden er opgjort som kørselstid i bil, hvor det antages, at hastigheden følger hastighedsbegrænsningerne. Ved færgeovergang anvendes en sejltid. Rejsetiden opgøres ved at gange den gennemsnitlige rejsetid til et område med 2.000 medborgere med kommunens indbyggertal pr. 1. januar i beregningsåret. Den gennemsnitlige rejsetid baseret på adressekoordinater genberegnes hvert 3. år, mens indbyggertallet opdateres hvert år. Forsinkelsen mellem kriteriets opgørelse og tilskudsåret er således 1 år.

Beregningerne bygger på adresser på geografiske koordinater fra Kort- og Matrikelstyrelsen, hvor Danmarks Statistik efterfølgende har tilknyttet et antal personer på hvert adressekoordinat (natbefolkningen på 100x100m kvadratnetceller). Metoden er i korte træk, at samtlige personer placeres geografisk på en adresse, hvorefter personer af beregningstekniske grunde knyttes til nærmeste vejknudepunkt. For personer i hvert vejknudepunkt beregnes dernæst rejsetiden – ved kørsel i bil – for at nå et givet antal personer. Endelige summeres rejsetiden for samtlige indbyggere i kommunen og gennemsnitberegnes. Beregningerne foretages af Center for Skov og Landskab (Københavns Universitet).

Kriteriet er et udtryk for tilgængelighed og illustrerer de udfordringer, som kommunerne står over for som følge af befolkningstætheden i kommunen. Baggrunden for kriteriet er, at der formodes at være særlige udgifter knyttet til spredt bebyggelse, da lange afstande og spredt befolkning dels kan fordyre transportleddet i levering af kommunale ydelser og dels vanskeliggør tilrettelæggelsen af en effektiv driftsstruktur, f.eks. med hensyn til skolestørrelse.

Flere typer af tilgængelighedskriterier har tidligere været overvejet i tilknytning til tilskuds- og udligningssystemet, senest i betænkning 1437 hvor der blev foretaget en grundig undersøgelse af følgende tilgængelighedskriterier:

Tabel 13.2.1.2.1. Tilgængelighedskriterier

Areal (km²) pr. indbygger

Vejlængde (m) pr. indbygger

Urbaniseringsgrad (antal indbyggere i byer med 200 eller flere indbyggere i pct. af kommunens samlede befolkning)

Landdistriktsgraden (andelen af indbyggere i landdistrikterne plus andelen af indbyggere i byer med færre end 1.000 indbyggere)

Sporlængder

Indbyggernes gennemsnitlige afstand/rejsetid til 500, 1.000, 2.000, 4.000, 8.000, 12.000, 18.000, 25.000 personer.

Indbyggernes gennemsnitlige afstand/rejsetid til 500, 1.000, 2.000, 4.000, 8.000, 12.000, 18.000, 25.000 personer inden for kommunen.

Kilde: Betænkning 1437

Variablene "areal" og "vejlængde" har tidligere indgået i det danske tilskuds- og udlignings-system frem til og med 1979 henholdsvis 1995. Undersøgelsen i betænkning 1437 har derudover hentet inspiration fra det norske og svenske udligningssystem, hvor der også indgår en række tilgængelighedskriterier. På baggrund af analyseresultaterne i betænkning 1437 blev rejsetid til 2.000 indbyggere indført som tilgængelighedskriterium.

Boks 13.2.1.2.1. Kommunale synspunkter og forslag vedr. tilgængelighed:

Mariagerfjord Kommune foreslår i en henvendelse til Indenrigs- og Sundhedsministeriet, at rejsetid opgøres uden medborgere fra andre kommuner, det vil sige at rejsetid opgøres, som rejsetid til nærmeste 2.000 indbyggere *inden for* kommunen. Rejsetid opgjort inden for kommunen kan begrundes i, at øgede udgifter til leveringen og tilrettelæggelsen af kommunale ydelser afhænger af afstanden mellem kommunens borgere.

På seminariet omkring udligningsarbejdet, som blev afholdt af Indenrigs- og Sundhedsministeriet i april 2010, fremlagde Mariagerfjord Kommune et forslag om, at det nuværende rejsetidskriteriet bør tillægges større vægt i tilskuds- og udligningssystemet, og at udligningsniveauet bør hæves.

Favrskov Kommune har i et oplæg på seminariet vedr. udligningsarbejdet i april 2010 fremført det synspunkt, at udgiftsbehovet overvurderes i byerne og undervurderes udenfor byerne, og at landdistriktsgraden i kommunerne evt. kan indføres som kriterium for at tage højde herfor.

Kommentarer til kommunernes synspunkter og forslag vedr. tilgængelighed:

Rejsetid til nærmeste indbyggere *inden for* kommunen er tidligere overvejet i betænkning 1437 fra 2004, hvor bl.a. den nuværende opgørelse af rejsetid blev anbefalet på baggrund af resultaterne fra en undersøgelse af en række tilgængelighedsvariable, herunder rejsetid inden for kommunen, jf. tabel 13.2.1.2.1.

Uanset, at der i betænkning 1437 blev foretaget analyser på afgrænsede udgiftsområder, har kriteriet til formål at afspejle nogle mere generelle udfordringer ved at drive kommune i tyndt befolkede områder. Der sigtes således ikke blot mod at afspejle nogle merudgifter til enkelte konkrete kommunale serviceydelser. For de fleste kommuner vil der være lille forskel på, om kriteriet opgøres på baggrund af observationer generelt eller alene for indbyggere inden for kommunen, og det er vanskeligt at begrunde, at der for de kommuner, hvor det på grund af en evt. særlig struktur af kommunegrænsen ikke måtte være tilfældet, også er særlige merudgifter forbundet hermed, som bør udlignes. Det kan også anføres, at det med kommunalreformen netop har været hensigten, at kommuner skulle struktureres, så det givet geografi og befolkningssammensætning gav mulighed for en effektiv opgavevaretagelse.

Alt i alt er det ikke fundet, at der er en god årsagsforklaring, som kan begrunde, at der indhentes et datagrundlag, der kunne afprøves i de videre analyser. Det forventes således heller ikke, at der i udgiftsbehovsanalyserne – på baggrund af det betydelige sammenfald, der vil være mellem de forskellige afgrænsninger af kriteriet – vil kunne peges på, om den ene eller den anden afgrænsning af kriteriet vil have bedst forklaringskraft i de statistiske modeller.

Det videre arbejde:

På ovenstående baggrund inddrages følgende varianter af tilgængelighedskriterium:

I udgiftsbehovsanalyserne i afsnit 13.4. inddrages dels det nuværende kriterium rejsetid og dels følgende alternative variable vedr. tilgængelighed:

- Areal
- Urbaniseringsgrad
- Landdistriktsgrad
- Befolkningstæthed

Areal opgøres som kommunens areal i km². Data hentes fra Økonomi- og Indenrigsministeriets kommunale nøgletalsdatabase, som er tilgængelig på www.noegletal.dk. Dette kommunale nøgletal er baseret på Danmarks Statistiks statistikbank, tabel:ARE2 og

ARE207 samt en korrektion fra Kort- og Matrikelstyrelsen. Data er opgjort for 2008-2010, og er konstant for hele perioden.

Urbaniseringsgraden opgøres som antal indbyggere i byer med 200 indbyggere eller mere i pct. af kommunens samlede indbyggertal pr. 1. januar. Bymæssig bebyggelse defineres som en sammenhængende bebyggelse med 200 indbyggere eller mere. Med sammenhængende bebyggelse forstås, at afstanden mellem husene ikke overstiger 200 meter. Data hentes fra Økonomi- og Indenrigsministeriets kommunale nøgletalsdatabase, som er tilgængelig på www.noegletal.dk. Dette kommunale nøgletal er baseret på Danmarks Statistiks statistikbank, tabel:BEF4 og BEF44 samt Statistiske Efterretninger, 'Befolkning og valg 2008:1', tabel 6. Data opgøres pr. 1. januar og offentliggøres et par måneder efter optællingstidspunktet, hvilket i sammenhæng med udligningssystemet indebærer 1 års forsinkelse mellem opgørelse af kriteriet og tilskudsåret. Data er opgjort for 2008-2010.

Landdistriktsgraden opgøres som antal indbyggere uden for bymæssig bebyggelse eller i byer med op til 1.000 indbyggere i pct. af kommunens samlede indbyggertal. Data er opgjort pr. 1. januar og offentliggøres et par måneder efter optællingstidspunktet, hvilket indebærer et års forsinkelse mellem kriteriet og tilskudsåret i udligningssystemet. Data baseres på Danmarks Statistiks befolkningsregister, og leveres som en særkørsel af Danmarks Statistik. Kriteriet indgår i regionernes tilskudsmodel på udviklingsområdet. Data er opgjort for 2008-2010.

Befolkningstæthed opgøres som antal indbyggere pr. 1. januar pr. km². Kommunens areal i km² er trukket fra Økonomi- og Indenrigsministeriets kommunale nøgletalsdatabase, se oven for, og befolkningsdata hentes fra Danmarks Statistiks statistikbank, tabel:FOLK1. Data er opgjort for 2008-2010.

I afsnit 13.2.4 ses en samlet oversigt over de variable, der arbejdes videre med i analyserne i afsnit 13.4.

13.2.1.3. Socioøkonomiske kriterier

Socioøkonomiske kriterier er indført gradvist siden 1980, da kommunerne i højere grad varetager opgaver, som ikke kun afhænger af demografien. F.eks. er udgifterne til udsatte børn ikke kun præget af demografien, men også af socioøkonomiske forhold som bl.a. antallet af børn i familier med lav uddannelse. De nuværende kriterier og afledte heraf gennemgås i det følgende.

Beskæftigelse

Personer uden beskæftigelse over 5 pct.:

I det nuværende tilskuds- og udligningssystem indgår det socioøkonomiske kriterium "personer uden beskæftigelse over 5 pct." Kriteriet opgøres som antallet af 20-59-årige, der er uden beskæftigelse ud over 5 pct. af antallet af 20-59-årige i kommunen. Antallet af personer uden beskæftigelse opgøres af Danmarks Statistiks registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS), som opgør befolkningen i kommunerne pr 1. januar 1 år før beregningsåret og deres arbejdsmarkedstilknytning ultimo november 2 år før beregningsåret. Selve beregningen af antallet af personer uden beskæftigelse, som overstiger 5 pct. af den enkelte kommunes indbyggertal for 20-59-årige, foretages af Økonomi- og Indenrigsministeriet.

I kriteriet indgår personer, som på optællingstidspunktet var arbejdsløse, pensionister eller andre uden for arbejdsstyrken, dog ikke uddannelsessøgende.¹⁰ Ved omlægningen af den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) i foråret 2010 blev statistikken udvidet med flere kategorier for personer uden for arbejdsstyrken, og som følge heraf blev udtrækket af kriteriet justeret, se bilaget til kapitel 13. Ved opgørelsen henregnes personer til bopælskommunens folketal. Kriteriet bliver opgjort af Økonomi- og Indenrigsministeriet som det højeste antal uden beskæftigelse i det seneste tilgængelige år eller tre år før.

Kriteriet dækker således en bredere gruppe end "ledighedsstatistikken", og tager mere bredt sigte på variationerne i udgifter vedr. beskæftigelse og førtidspension. I tidligere rapporter har kriteriet indgået i analyser vedr. disse udgiftsområder. Kriteriet har indgået i tilskuds- og udligningssystemet siden 1996, men blev ændret i 2007 med hensyn til forsikelsen i kriteriet.

Baggrunden for kriteriets afgrænsning – givet ved antal 20-59-årige uden beskæftigelse ud over et niveau på 5 pct. – er, at det forventes, at kriteriet dermed bedre vil kunne opfange arbejdsløshed m.m. ud over et vist "strukturelt" niveau.¹¹ Strukturernes på det danske arbejdsmarked forandres dog og skøn for den strukturelle ledighed har udviklet sig i nedadgående retning de seneste 10-15 år i takt med indførelsen af arbejdsmarkedsreformerne.¹² Det Økonomiske Råd skønner således, at den strukturelle ledighed i starten af 1990'erne var omkring 8-9 pct., mens strukturel ledighed i 2000'erne skønnes at være 3 1/2-4 pct. Det kan derfor overvejes at foretage en justering af afgrænsningen ved de 5 pct.

¹⁰ I den Registerbaserede Arbejdsstyrke Statistik (RAS) er det variabelen socstil, som anvendes til udtrækket. Socstil-koderne, som definerer udtrækket, er listet i bilaget til kapitel 13.

¹¹ Jf. Betænkning 1361.

¹² Bemærk, at strukturel ledighed kun omfatter personer i arbejdsstyrken, hvorimod kriteriets afgrænsning også omfatter personer udenfor arbejdsstyrken.

Baggrunden for kriteriets opgørelse af det højeste antal uden beskæftigelse i det seneste år eller tre år før, skyldes en kritik fra kommunerne, som blev adresseret i betænkning 1437. Det blev påpeget, at for to kommunegrupper (hovedstad og kommuner med svagt beskatningsgrundlag) skulle der en betydelig indkomstfremgang til for at opveje tabet i udgiftsbehovsudligningen ved reduktion i kriteriet "20-59-årige uden beskæftigelse", såfremt der ikke blev realiseret besparelser på udgiftsbudgettet. En stor del af de ledige er dagpengemodtagere, hvilket tidligere ikke betød en reduktion af kommunernes udgifter, når de ledige kom i arbejde. For at imødekomme kritikken indførtes på baggrund af anbefalinger fra Finansieringsudvalget en forsinkelse på tre år, således at kommuner ville kunne beholde et større tilskud i en længere periode ved en vækst i beskæftigelsen. I mellemtiden har kommunerne nu overtaget hele beskæftigelsesopgaven og argumentet for de tre års forsinkelse i kriteriet er dermed i mindre grad tilstede. Det kunne på den baggrund overvejes at fjerne forsinkelsen i kriteriet, således at kriteriet igen blev opgjort som personer uden beskæftigelse (over 5 pct.) i seneste tilgængelig år.

Det videre arbejde:

På ovenstående baggrund inddrages følgende varianter af "antal personer uden beskæftigelse" i udgiftsbehovsanalyserne i afsnit 13.4:

- Antal personer uden beskæftigelse over 5 pct. – opgjort i det seneste år (V2)
- Antal personer uden beskæftigelse over 3 1/2 pct. – opgjort i det seneste år (V3)

Den nuværende version af kriteriet benævnes i den resterende del af betænkningen som V1.

Uddannelse

Personer uden erhvervsuddannelse:

I det nuværende tilskuds- og udligningssystem indgår kriteriet "*personer uden erhvervsuddannelse*". Antallet af personer uden erhvervsuddannelse opgøres som antallet af 25-49-årige, der på optællingstidspunktet ikke har afsluttet en længerevarende uddannelse end grundskole eller har uoplyst uddannelsesforhold. Kriteriet opgøres af Danmarks Statistik som antal personer bosat i den pågældende kommune pr. 1. januar før beregningsåret med uddannelsesoplysninger pr. oktober to år før beregningsåret.¹³

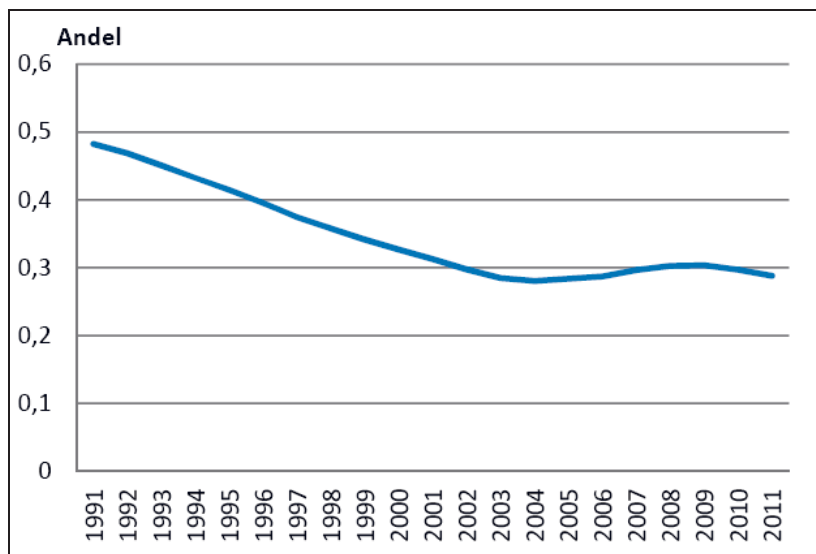
Kriteriet har indgået i hovedstadsudligningen siden 1996 og i landsudligningen siden 2007. Kriteriet har i tidligere analyser haft til formål primært at belyse variationer i udgifterne til førtidspensionister og udsatte voksne.

¹³ Udtrækket foretages fra registret Befolkningens Uddannelse og Erhverv (BUE) fra Danmarks Statistik. De specifikke variable og koder kan ses i bilaget til kapitel 13.

"Uden erhvervsuddannelse" er defineret ved, at den højeste uddannelse enten er uoplyst uddannelse eller grundskoleuddannelse.

Afgrænsningen af aldersgruppen som 25-49-årige skal bl.a. ses i lyset af, at der tidligere var en betydelig andel af befolkningen over 50 år, som ikke havde nogen uddannelse, som følge af en generelt lavere uddannelsesgrad hos denne gruppe og uden at denne gruppe nødvendigvis var forbundet med kommunale udgifter på beskæftigelsesområdet. Men i takt med at befolkningen i den arbejdsdygtige alder gradvist bliver mere veluddannet, er der færre ældre, som ikke har nogen uddannelse, jf. figur 13.2.1.2.1. Derfor kan det tænkes, at den uudannede del af denne aldersgruppe i højere grad end tidligere er udsat for ledighed og dermed i højere grad vil være forbundet med kommunale udgifter på beskæftigelsesområdet. Det kan derfor være relevant at undersøge en udvidelse af den øvre grænse for aldersintervallet.

Figur 13.2.1.3.1. Personer (50-54-årige) uden erhvervsuddannelse



Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, tabel:KRHFU1. Data er opgjort som befolkningen pr. 1. januar med uddannelsesoplysninger fra 1. oktober året før.

Boks 13.2.1.3.1. Kommunale synspunkter og forslag vedr. "personer uden erhvervsuddannelse":

Svendborg Kommune har opfordret finansieringsudvalget til at overveje en bredere aldersafgrænsning i kriteriet.

Faxe Kommune har foreslået, at aldersafgrænsningen ændres til 18-49-årige.

Der har også tidligere været stillet forslag om en anden uddannelsesafgrænsning således, at kriteriet omdannes til "personer uden videregående uddannelse".

Baggrunden er, at også personer med f.eks. erhvervsfaglig uddannelse ofte bliver slidt af fysisk hårdt arbejde, hvilket øger sandsynligheden for, at de bliver førtidspensionister.

Kommentarer til kommunernes synspunkter og forslag vedr. "personer uden erhvervsuddannelse":

Idet 18-24-årige ofte er under uddannelse, vil en udvidelse af den nedre aldersgrænse ikke afspejle den gruppe af personer, som i en længere periode går på arbejdsmarkedet uden erhvervsuddannelse og ofte får ufaglærte jobs, som kan være fysisk nedslidende. Andelen af førtidspensionister i denne aldersgruppe er desuden meget begrænset. På denne baggrund er der valgt ikke at udvide den nedre aldersgrænse.

Det findes dog relevant at undersøge andre afgrænsninger af uddannelserne, samt udvidelse af den øvre aldersgrænse.

Det videre arbejde:

På ovenstående baggrund inddrages følgende varianter af "personer uden erhvervsuddannelse" i udgiftsbehovsanalyserne i afsnit 13.4:

- Antal personer uden erhvervsuddannelse, 25-54-årige (V2)
- Antal personer uden erhvervsuddannelse eller med erhvervsfaglig uddannelse, 25-54-årige, (V3)
- Antal personer uden videregående uddannelse, 25-54-årige, (V4)

Den nuværende version af kriteriet benævnes i den resterende del af betænkningen som V1.

Børn i familier med lav uddannelse:

I det nuværende tilskuds- og udligningssystem indgår endvidere kriteriet *"børn i familier med lav uddannelse"*, som også vedrører uddannelse. Kriteriet opgøres som antal børn mellem 0 og 16 år i familier, hvoraf familiemedlemmernes højeste uddannelsesniveau enten er grundskole eller uoplyst. Familier defineres ud fra E-familie-begrebet, hvilket indebærer, at hjemmeboende børn under 25 år regnes med til forældrenes familie. I dette tilfælde indebærer det, at hjemmeboende søskendes uddannelsesniveau har indflydelse på kriterieværdien. Et barn i en familie, hvor forældrene har uddannelse på grundskoleniveau og en hjemmeboende søskende med gymnasial uddannelse, tælles således *ikke* som et barn i en familie med lav uddannelse.

Data leveres fra Danmarks Statistik, og er en samkørsel af CPR- og BU-registreret (Befolkningens Uddannelse).¹⁴ Populationen opgøres pr. 1. januar året før beregningsåret med uddannelsesoplysninger fra oktober to år før beregningsåret. Der er således 2 års forsinkelse mellem kriteriets opgørelse og tilskudsåret.

Kriteriet har i tidligere analyser haft til formål at belyse variationerne i kommunernes udgifter til beskæftigelse og udsatte børn og unge.

Boks 13.2.1.3.2. Kommunale synspunkter og forslag vedr. "børn i familier med lav uddannelse":

Svendborg og Randers kommuner har opfordret Finansieringsudvalget til at overveje kriteriets holdbarhed og påvirkelighed set i sammenhæng med regeringens målsætning om, at 95 pct. af en ungdomsårgang skal gennemføre en ungdomsuddannelse.

Gribskov Kommune foreslår, at børn af studerende ikke medregnes i opgørelsen ud fra en argumentation om, at de studerende ikke medfører sociale udgifter i kommunen.

Kommentarer til synspunktet og forslag vedr. "børn i familier med lav uddannelse":

Fordelen ved at øge uddannelsesniveaet i kommunerne vurderes at være større end, hvad kommunerne mister som følge af ændringer i kriteriet fra tilskuds- og udligningssystemet. En mere veluddannet befolkning i kommunerne har bedre muligheder for beskæftigelse, hvilket giver kommunerne et højere indkomstgrundlag og lavere kommunale udgifter til overførselsindkomster. Det virker usandsynligt, at en kommune skulle modarbejde en

¹⁴ De specifikke variable og koder fra BU-registret er listet i bilaget til kapitel 13.

langsigtet gevinst ved et stigende uddannelsesniveau i kommunens befolkning for at opnå en kortsigtet gevinst fra tilskuds- og udligningsystemet. Endvidere er ungdomsuddannelserne statslige, hvilket mindsker kommunernes mulighed for at påvirke udviklingen inden for disse uddannelser. Det fremførte incitamentsproblem vurderes således at være af begrænset størrelse.

Da kriteriet har til formål i en lidt mere snæver forstand at afspejle det sociale udgiftspres end andre paraplykriterier, undersøges derfor en udgave af kriteriet, hvor det er opgjort eksklusiv studerende. Samtidig betragtes kun forældrenes (dvs. de voksne medlemmer af familien) uddannelsesniveau, således at der ses bort fra hjemmeboende søskendes uddannelsesniveau.

Det videre arbejde:

På ovenstående baggrund inddrages følgende variant af "børn i familier med lav uddannelse" i udgiftsbehovsanalyser i afsnit 13.4:

- Antal børn i familier, hvor de voksnes uddannelsesniveau højst er grundskole eller uoplyst, og ingen af de voksne er under uddannelse (V2)

Den nuværende version af kriteriet benævnes i den resterende del af betænkningen som V1.

Boligforhold

Udlejede beboelseslejligheder:

I det nuværende tilskuds- og udligningskriterium indgår kriteriet "*udlejede beboelseslejligheder*" (også kaldt boligstøttekriteriet). I opgørelsen indgår antallet af udlejede beboelseslejligheder samt kollegieværelser eksklusiv andelslejligheder opdelt i grupper efter opførelsesåret.¹⁵

Antallet af udlejede beboelseslejligheder opgøres af Danmarks Statistik i grupper efter opførelsesår og vægtes af Økonomi- og Indenrigsministeriet med en vægt for det gennemsnitlige huslejeprisniveau, der fastlægges på grundlag af Danmarks Statistiks huslejeundersøgelse. Det indebærer, at nye boliger vægtes højere end gamle boliger. Antallet af udlejede beboelseslejligheder er opgjort af Danmarks Statistik pr. 1. januar før beregningsåret. Der er således 2 års forsinkelse mellem kriteriets opgørelse og tilskudsåret.

¹⁵ Udtrækket foretages fra BBR-registret. De specifikke BBR-variable og -koder er oplyst i bilaget til kapitel 13.

Kriteriet har til formål at afspejle variationer i kommunernes udgifter til boligstøtte. Den nuværende version af boligstøttekriteriet blev indført i 2007 samtidig med afskaffelsen af en separat udligningsordning vedr. boligstøtte for hovedstadskommunerne.

I kriteriet anvendes huslejeundersøgelsen til at angive prisniveauet fra huslejen. Huslejeundersøgelsen er imidlertid nedlagt i Danmarks Statistik, og den opdateres derfor ikke mere.

Det har tidligere været overvejet (i betænkning 1367 og 1437) om et bedre kriterium for kommunernes boligstøtteudgifter ville være antal udlejede beboelseslejligheder (ikke vægget med huslejeprisniveauet). Det ville være en forenkling af kriteriet, men kan muligvis samtidigt medføre, at sammenhængen mellem faktisk udgiftsbehov og antal udlejede beboelseslejligheder er mindre dækkende. Aktuelt er der imidlertid det problem, at huslejeundersøgelsen ikke opdateres, hvilket taler for endnu en gang at overveje, om antallet af udlejede beboelseslejligheder kan indgå uden vægtning med huslejeprisniveauet i et sådant kriterium.

Boks 13.2.1.3.3. Kommunale synspunkter og forslag vedr. "udlejede beboelseslejligheder":

Gribskov Kommune foreslår, at luksuslejligheder udelades fra opgørelsen af udlejede beboelseslejligheder, da luksuslejligheder ikke har betydning for kommunernes sociale udgifter.

Der har endvidere været sat spørgsmålstejn ved, hvorfor kollegieværelser indgår i kriteriet, når personer, som bor på kollegieværelse, ikke kan modtage boligstøtte.

Kommentarer til synspunkter og forslag vedr. "udlejede beboelseslejligheder":

Der findes ingen statistik, som kan identificere en 'luxusudlejningslejlighed'. I BBR er der ikke knyttet et huslejeniveau til den enkelte bolig, og det ville under alle omstændigheder skulle knyttes til lejlighedens størrelse, tilstand og beliggenhed, hvilket ville indebære, at udtrækket til kriteriet bliver mere komplekst. På denne baggrund undersøges dette forslag ikke nærmere.

En variant af kriteriet, hvor det er opgjort ekskl. kollegieværelser, vil blive undersøgt.

Det videre arbejde:

På ovenstående baggrund inddrages følgende varianter af "udlejede beboelseslejligheder" i udgiftsbehovsanalyserne i afsnit 13.4:

- Antal udlejede beboelseslejligheder – ej vægтет med huslejeprisniveaue (V2)
- Antal udlejede beboelseslejligheder eksklusiv kollegieværelser – ej vægтет med huslejeprisniveaue (V3)

Den nuværende version af kriteriet benævnes i den resterende del af betænkningen som V1.

Familier i visse boligtyper:

I det nuværende tilskuds- og udligningssystem indgår desuden kriteriet "*familier i visse boligtyper*", som også vedrører boligforhold. Kriteriet opgøres som familier bosat i almene boliger, privat udlejning fra før 1920, øvrig privat udlejning med mangler eller beboede fritidshuse. Alle familietyperne indgår i optællingen, men det anvendte E-familiebegreb indebærer, at hjemmeboende børn under 25 år som er ugifte, ikke selv har hjemmeboende børn eller er samlevende par, tælles med i forældrenes familie. Privat udlejning med mangler indeholder private udlejningsboliger, hvori der enten ikke er centralvarme eller adgang til bad eller toilet. Data er en samkørsel af CPR- og BBR-registret.¹⁶

Data leveres af Danmarks Statistik og er opgjort d.1. januar i året før beregningsåret. Der er således 2 års forsinkelse mellem kriteriets opgørelse og tilskudsåret.

Kriteriet er i tidligere rapporter og betænkninger indgået i analyser til beskrivelse af variationerne i kommunernes udgifter til førtidspensionister, beskæftigelse og sundhed. I betænkning 1437 er der udført en grundig analyse af en stribe forskellige måder at opgøre dette kriterium på, og i betænkningen er der på den baggrund anbefalet den nuværende definition af kriteriet.¹⁷ I tilknytning til det lovforberedende arbejde til udligningsreformen blev der tilføjet beboede fritidshuse på baggrund af en sammenhæng med udgifter til førtidspension.

¹⁶ De specifikke BBR-variable og -koder er nærmere defineret i bilaget til kapitel 13.

¹⁷ Bl.a. blev "privat udlejning med mangler" tilføjet opgørelsen af kriteriet, idet udsatte familier i land- og yderkommuner ofte er bosat i disse boligformer.

Boks 13.2.1.3.4. Kommunale synspunkter og forslag vedr. "familier i visse boligtyper":

De 6 østjyske kommuner (Favrskov, Hedensted, Odder, Skanderborg, Silkeborg og Syddjurs) foreslår, at studerende ikke medregnes i opgørelsen af familier i visse boligtyper, da studerende ofte ikke lægger et socialt betinget udgiftspres på kommunerne.

Svendborg og Holstebro kommuner foreslår, at årstalsafgrænsningen på private udlejningsboliger afskaffes, da den efter kommunernes opfattelse ikke har sammenhæng med kommunernes sociale udgifter.

Varde Kommune samt flere andre kommuner stiller sig spørgende over for, hvorfor lige netop år 1920 er valgt som afgrænsning, og mener ikke at privat udlejning uden mangler i nævneværdig grad er knyttet til sociale problemer.

Flere kommuner undrer sig også over, hvorfor kommunalt ejede ældreboliger ikke er en del af kriteriet, når ældreboliger, som er ejet af et alment boligselskab, tæller med i kriteriet. Det anføres, at det kan være vilkårligt, hvordan kommunerne har valgt at organisere sig med hensyn til ejerforholdet på ældreboliger, og det kan derfor synes urimeligt, at almennyttige ældreboliger giver tilskud og udligning, mens kommunalt ejede ældreboliger ikke gør.

I forlængelse heraf har Varde Kommune også påpeget, at plejecentre med servicearealer ikke indgår i opgørelsen af "familier i visse boligtyper", mens plejecentre uden servicearealer tæller med i kriteriet. Forskellen skyldes, at ejerforholdet opgøres forskelligt i BBR for de to typer af plejecentre. Hvis der ikke er tilknyttet servicearealer, vil boligerne indgå i BBR med almen ejerforholdskode, og dermed indgå i opgørelsen af kriteriet.

Vesthimmerlands Kommune (både i egen rapport og i en pjece fra de 39 kommuner) kritiserer kriteriet for at velfungerende grupper, som eksempelvis studerende, kan indgå i opgørelsen af kriteriet, samt at der ikke tages højde for at forskelle i boligpriser og boligudbud fører til store kommunale forskelle i borgernes bosætningsmønster og valget af boligform (ejer- eller lejebolig).

Kommentarer til synspunkter og forslag vedr. "familier i visse boligtyper":

Kriteriet er en bredere paraplyvariabel, som har til hensigt generelt at opfange en social profil i kommunerne, som kan medføre et udgiftspres i kommunerne. Studerende er ofte modtagere af boligstøtte og friplads til dagpasningsinstitutioner, hvis de har børn, og kan dermed også indebære et udgiftspres for kommunerne. Endvidere indgår kollegielejligheder ikke i optællingen af privat udlejning, hvilket begrænser studerendes påvirkning på kriteriet. Endelig er kriteriet opgjort af boligtyper, som primært er beboet af befolkningsgrupper, der ifølge tidligere analyse trækker mere end gennemsnitligt på kommunale ydelser. Forslaget om at udelade studerende undersøges således ikke nærmere.

Der kan uundgåeligt findes eksempler på ressourcestærke personer, der kan være bosiddende i nogle af disse boligtyper, men kriteriet skal netop repræsentere udgiftsbehovet ud fra en gennemsnitsbetragtning om typen af beboere i de pågældende områder. Det indebærer også, at der ikke kan tages højde for, at regionale prisforskelle kan medføre forskelle i boligvalg. En yderligere afgrænsning af kriteriet på familieindkomst, uddannelse og beskæftigelse indebærer desuden, at kriteriet nærmer sig til blot at være en opgørelse af personer på overførselsindkomst – hvorved kriteriet ikke længere som paraplykriterium afspejler en boligstruktur.

Årstalsbegrænsningen berører kun privat udlejning uden mangler. Hvis denne årstalsafgrænsning fjernes, vil nye udlejningslejligheder indgå i kriteriet, og mange familier, som ikke er socialt belastede, vil dermed tælle med i kriteriet. Dette er ikke hensigten med kriteriet, da kriteriet skal afspejle det sociale udgiftspres i kommunerne. Den valgte årstalsafgrænsning – som dog ikke kan nærmere understøttes med hensyn til det præcise valg af "1920" – på privat udlejningsboliger uden mangler skyldes, at en koncentration af ældre udlejningsboliger (etage- såvel som enfamiliehuse) nogle steder i landet kan indebære en koncentration af socialt belastede familier. Boligundersøgelser og statistikker viser således også, at udsatte familier ofte er bosat i ældre boligbyggeri.

Der er dog især i storbyer foretaget gennemgribende byfornyelse/renovering af boligmassen, som kunne indgå i kriteriet som "privat udlejning uden mangler". Men det er også en boligtype, der findes f.eks. i en række kommuner med landdistrikter, hvor det kan forventes, at der i mindre grad er sket sådan en modernisering af boligernes standard. Det vil blive undersøgt, om en version af kriteriet, hvor denne boligtype er udeladt eller medtaget afhængigt af, om boligtypen er placeret i storby eller landdistrikt forbedrer sammenhængen mellem kriteriet og udgifterne.

Det kan anføres, at der i nogle – primært tyndt befolkede eller udkantsprægede områder – kan være nyere private udlejningsboliger, som ikke har registrerede mangler, men som kan være i meget ringe stand og beboet af socialt udsatte personer. Det er dog ikke muligt at

identificere sådanne boligtyper i BBR registret. Der vil således også altid være en vis grov-
hed i afgrænsninger af sådanne kriterier.

Det må generelt forudsættes, at kommunerne registrerer i BBR efter de retningslinjer, der
gælder herfor, og ud fra et hensyn til en retvisende officiel statistik. For så vidt angår den
rejste problematik omkring forskel på, om ældreboliger mv. medregnes afhængigt af, om
de er registreret som almene boliger frem for kommunalt ejede boliger, kan det bemærkes,
at det primært er hensigten, at kriteriet skal afspejle almindelige boliger, hvorfor det kan
overvejes at foretage en frasortering af boliger, der ikke har en sådan karakter. Dette ville
samtidig løse problemstillingen, som er rejst i kritikken fra kommunerne.

Det er imidlertid ikke muligt direkte at identificere en ældrebolig eller plejecenter i BBR,
men en mulighed er at benytte oplysninger i andre registre. Beboere i ældreboliger er i ud-
gangspunktet berettigede til at modtage en bestemt slags boligydelse målrettet lejere af
ældreboliger¹⁸, hvilket kan anvendes til at identificere ældreboligerne. Boligydelser er dog
indkomstafhængig¹⁹, og derfor rammer identifikationen ikke helt 100 pct. af boligerne. Men
den vurderes at ramme relativt tæt på 100 pct., og det vurderes således at være den mest
hensigtsmæssige måde at fjerne ældreboliger fra opgørelsen af kriteriet. Konkret opstilles
derfor en version af kriteriet, hvor ældreboliger er skilt fra opgørelsen ved hjælp af statistik
om modtagerne af boligydelse til beboere i ældreboliger.

Kommunalt ejede beboelser har ikke tidligere været en del af kriteriets opgørelse. Der er
knap 50.000 kommunalt ejede boliger i Danmark og der findes primært 3 slags kommunale
boliger:

- Almindelige beboelsesejendomme, som ikke har været opført i mange år. De fle-
ste af disse boliger er lidt ældre (fra før 1960). Nogle kommuner har tidligere op-
ført dem som alternativ til almene boliger, og mange kommuner har i de senere år
afhændet disse boliger.
- Kommunale tjenesteboliger. Det drejer sig om en relativt lille andel af de kommu-
nalt ejede boliger.
- Kommunale ældreboliger. En stor og stigende andel af de samlede kommunale
boliger.

Denne boligtype dækker altså over flere boligformer, herunder bl.a. almindelige beboel-
sesejendomme som alternativ til almene boliger. Den dækker imidlertid også over en ræk-
ke ældreboliger, men hvis ældreboliger sorteres fra ved hjælp af statistikken om boligydelse,
kunne det overvejes at medtage kommunalt ejede boliger i et boligkriterium. Det vil

¹⁸ Der benyttes kode 590-597 for boligydelse.

¹⁹ Formuen skal være lavere end 686.900 kr.

dog betyde, at tjenesteboliger vil indgå i opgørelsen, hvilket ikke er hensigten. En sådan version, vil således også blive afprøvet i analyserne.

Ved nærmere undersøgelse af kriteriets afgrænsning er der i øvrigt konstateret flere mulige præciseringer. Eksempelvis er almene boliger afgrænset ud fra ejerforholdet, men anvendelsen af almene enheder er ikke altid til beboelse. I det videre arbejde vil alle nye versioner derfor også indeholde en mere præcis definition af almene boliger (ved også at betragte udlejnings- og anvendelsesforhold).

I opgørelsen af kriteriet fordeles alle familier på en boligtype, hvoraf kun nogle boligtyper indgår i kriteriet. Ved frasorteringen af ejerboliger, som ikke indgår i kriteriet, vil der i det følgende arbejde også blive betragtet ejer- og udlejningsforhold.

Det videre arbejde:

På ovenstående baggrund inddrages alt i alt følgende varianter af "antal familier i visse boligtyper" i udgiftsbehovsanalyserne i afsnit 13.4:

- Familier i visse boligtyper ekskl. ældreboliger (V2)
- Familier i visse boligtyper ekskl. ældreboliger, inkl. kommunalt ejede beboelse (V3)
- Familier i visse boligtyper ekskl. ældreboliger og "privat udlejning uden mangler bygget før 1920" indgår kun i landdistrikter og i byer med færre end 5.000 indbyggere (V4)
- Familier i visse boligtyper ekskl. ældreboliger og "privat udlejning uden mangler bygget før 1920" indgår kun i landdistrikter og i byer med færre end 1.000 indbyggere (V5)
- Familier i visse boligtyper ekskl. ældreboliger, inkl. kommunalt ejede boliger og "privat udlejning uden mangler bygget før 1920" indgår kun i landdistrikter og i byer med færre end 5.000 indbyggere (V6)
- Familier i visse boligtyper, kun opgjort som "privat udlejning med mangler" og "privat udlejning uden mangler bygget før 1920" (V7)
- Familier i visse boligtyper, kun opgjort som "beboede sommerhuse" (V8)

Den nuværende version af kriteriet benævnes i den resterende del af betænkningen som V1.

Version 7 og 8 inddrages for at belyse det nuværende kriteriums afgrænsning og vil derfor ikke kunne blive selvstændige kriterier.

Lav indkomst

Personer med lav indkomst:

I det nuværende tilskuds- og udligningssystem indgår det socioøkonomiske kriterium "*personer med lav indkomst*". Kriteriet opgøres som antallet af 18-64-årige personer i kommunen, der i det seneste år og i mindst to af de foregående tre år (før det seneste år) har haft en ækvivaleret disponibel indkomst på mindre end 60 pct. af medianindkomsten på landsbasis samt en formue på under 10.000 kr. Studerende uden børn samt selvstændige eller medarbejdende ægtefæller udelades dog. Disponibel indkomst er defineret som bruttoindkomsten fratrukket skatter, renteudgifter og underholdsbidrag. Ækvivaleret disponibel indkomst er disponibel indkomst opgjort pr. husstand, idet der korrigeres for forskelle i husstandens størrelse og sammensætning.²⁰ Kriteriet opgøres to år før beregningsåret af Danmarks Statistik, og data er fra Familieindkomstregistret. Der er således 3 års forsinkelse mellem kriteriets opgørelse og tilskudsåret.

Kriteriet har i tidligere analyser haft til formål at belyse variationer i kommunernes beskæftigelsesudgifter, men skal ses som en bredere paraplyvariabel, der afspejler kommunens sociale profil. Derfor afprøves variabelen også på flere udgiftsområder i analyserne i afsnit 13.4

Personer, som har været bosat i Danmark i det seneste år, indgår i det nuværende kriteriets opgørelse – selv hvis personen ikke har boet i Danmark i de foregående 3 år. Dette indebærer, at personer på midlertidigt ophold i Danmark også har kunnet indgå i kriteriet. Det vurderes dog, at denne gruppe af personer, hvis de alene har opholdt sig i landet i 1-2 år, kan være mindre relevante at inddrage i kriteriet, da indkomsten i disse år ikke nødvendigvis er repræsentativ for deres årlige indkomst. Derfor ses der nærmere på en opgørelse, hvor det er en betingelse, at personer, som indgår i kriteriet, skal have været bosat i Danmark i mindst 3 år i den 4-årige periode, der betragtes.

I den nuværende opgørelse indgår som betingelse før beregningen af medianindkomsten, at mindst en person i familien skal være over 15 år gammel. Ved denne type opgørelser anvender Danmarks Statistik normalt betingelsen, at mindst en person i familien er fuldt skattepligtig (dvs. har boet i Danmark hele året) og er over 14 år.

²⁰ Der anvendes samme ækvivaleringsfaktor som i Lovmodelsammenhæng, se nærmere beskrivelse i publikationen "Fordeling og incitament" (Finansministeriet, 2004).

Boks 13.2.1.3.5. Kommunale synspunkter og forslag vedr. ”personer med lav indkomst”:

De 6 østjyske kommuner har foreslået, at studerende ikke medregnes i dette kriterium, da studerende normalt ikke er meget udgiftsdrivende.

Kommentarer til kommunale synspunkter og forslag vedr. personer med lav indkomst:

Det skal bemærkes, at kriteriet i den nuværende form alene medregner (som hovedobservation) studerende med børn, dvs. en forholdsvis afgrænset gruppe, hvilket vurderes at være relevant i dette tilfælde. Men da det er ækvivalerede disponible indkomster (dvs. der tages højde for husstanden), der anvendes i kriteriets opgørelse, kan der argumenteres for, at der også bør ses bort fra familiemedlemmerne til selvstændige – og ses bort fra familiemedlemmerne til studerende uden børn.

Det videre arbejde:

På ovenstående baggrund inddrages følgende versioner af ”personer med lav indkomst”:

- Antal personer med lav indkomst, uden familiemedlemmer til selvstændige og uden familiemedlemmer til studerende uden børn, som har været bosat i Danmark i mindst 3 af de seneste 4 år. Endvidere indføres før beregning af medianindkomsten en betingelse om, at mindst en person i familien er fuld skattepligtig og er over 14 år gammel (V2)

Den nuværende version af kriteriet benævnes i den resterende del af betænkningen som V1.

Helbred

Psykiatriske patienter:

I det nuværende tilskuds- og udligningssystem indgår kriteriet ”*psykiatriske patienter*”. Kriteriet opgøres som antal patienter, der i en periode på 10 år har været i kontakt med det psykiatriske sygehusvæsen. Personer, der har været i kontakt med psykiatrien, defineres ud fra diagnosekoderne F00-29 i aktions- eller bidiagnosen. En person henføres til den bopælskommune, hvor han/hun bor, første gang personen optræder i registret, i den betragtede periode med en af de pågældende diagnoser. Data trækkes fra landspatientregistret og leveres af Sundhedsstyrelsen. Kriteriet opgøres for perioden 1 år før beregningsåret, og der er således 2 års forsinkelse mellem kriteriets opgørelse og tilskudsåret.

Kriteriet har i tidligere analyser vist sammenhæng med variationer i kommunernes udgifter til ældre, handicappede og udsatte voksne og sundhed.

Det videre arbejde:

Der arbejdes ikke videre med andre versioner af kriteriet "psykiatriske patienter".

Handicappede:

I tilskuds- og udligningssystemet indgår endvidere kriteriet "*handicappede (udviklingshæmmede og øvrige handicap) uden for arbejdsstyrken*". Kriteriet er opgjort som antal personer mellem 20 og 59 år, som ikke indgår i arbejdsstyrken, og som er diagnosticeret inden for sygehusvæsenet med en aktions- eller bidiagnose, som ville kunne medføre et handicap. Kriteriet er opgjort for den seneste tilgængelige 5-årige periode. Personer med diagnosen DF799 (udviklingshæmmede) indgår dog i kriteriet for alle under 66 år uanset arbejdsmarkedstilknytning. Personer med en diagnose henføres til den bopælskommune, hvor de bor, første gang personen optræder i registret med en diagnose i den betragtede periode. Data stammer fra Landspatientregistret og arbejdsklassifikationsmodulet, og leveres af Danmarks Statistik. Seneste år i perioden er 3 år før beregningsåret, og der er således 4 års forsinkelse mellem kriteriets opførelse og tilskudsåret.

Diagnoserne indeholdt i kriteriet er udvalgt på baggrund af diagnoser, der kan udløse vederlagsfri fysioterapi samt indhentede oplysninger fra Københavns Kommunes oplysninger om diagnoser for personer, som var i tilbud for fysisk og psykisk handicappede.

Kriteriet har i tidligere analyser haft til formål at belyse variationer i kommunernes udgifter til ældre, handicappede og udsatte voksne og sundhed.

Det videre arbejde:

Der arbejdes ikke videre med andre versioner vedrørende diagnoserne af kriteriet "handicappede".

På baggrund af tidligere analyser ønskes dog at inddrage en variabel vedr. handicap dels på området vedrørende udgifter til dagtilbud samt udsatte børn og unge:

- Børn med handicap, 0-5-årige
- Børn med handicap, 0-17-årige

Diagnoserne er afgrænset som beskrevet ovenfor, det vil sige udviklingshæmmede og øvrige handicap. Da disse versioner af kriteriet har fokus på børn, ses der bort fra arbejdsmarkedstilknytning.

Der er omkring 46.000 børn med en handicap-diagnose i alderen 0-17 år.

Middellevetid/ tabte leveår:

I det nuværende tilskuds- og udligningssystem indgår kriteriet "tabte leveår", som vedrører sundhed. Kriteriet er opgjort som antallet af tabte leveår i forhold til den kommune, som over en tiårig periode har haft den højeste middellevetid hos indbyggerne, dvs. antallet af tabte leveår opgøres som middellevetiden i kommunen med den højeste middellevetid fratrukket middellevetiden i den kommune, som kriteriet beregnes for. Forskelle i middellevetiden mellem kommuner opgøres med to decimaler. Data leveres af Danmarks Statistik. Den tiårige periode opgøres som 1-11 år før beregningsåret, og der er således 2 års forskelse mellem kriteriets opgørelse og tilskudsåret.

Middellevetiden er beregnet som den forventede gennemsnitlige levetid for en 0-årig i kommunen opgjort ud fra de aldersbetingede dødshyppigheder. Den beregnede middellevetid for en person er således uafhængig af aldersfordelingen for befolkningen i kommunen.

Formålet med kriteriet er at belyse variationer i bl.a. kommunernes sundhedsudgifter. Baggrunden for kriteriet er, at det formodes at middellevetiden har en sammenhæng med befolkningens sundhedstilstand. Kriteriet har i tidligere rapporter indgået i analyser vedr. kommunernes beskæftigelsesudgifter.

Middellevetiden for en 0-årig kan variere en del ved små ændringer i børnedødeligheden, og derfor opgøres kriteriet tabte leveår som et gennemsnit over ti år.

Et alternativ til det nuværende kriterium kan være at opgøre kriteriet som restlevetider for lidt ældre personer (f.eks. 55-årige eller 60-årige), hvor den generelle sundhedstilstand og folks livsstil spiller mere ind på restlevetiden, og opgørelsen har en mindre svingende tendens.

Det videre arbejde:

På ovenstående baggrund inddrages følgende varianter af kriterier vedr. sundhed i udgiftsbehovsanalyserne i afsnit 13.4:

- Restlevetiden for 55-årige, 2-årigt gennemsnit (V1)
- Restlevetiden for 55-årige, 10-årigt gennemsnit (V2)
- Restlevetiden for 60-årige, 2-årigt gennemsnit (V3)
- Restlevetiden for 60-årige, 10-årigt gennemsnit (V4)

Såfremt disse variable kan indgå signifikant i en model, er den forventede sammenhæng mellem restlevetid og kommunale udgifter negativ. Som et kriterium i tilskuds- og udligningssystemet må der nødvendigvis være en positiv sammenhæng, og en metode til at opgøre et muligt kriterium omhandlende restlevetid, kunne derfor være, at kriterieværdien

opgøres som restlevetiden i den kommune med den højeste restlevetid fratrukket restlevetiden i den kommune, som kriteriet beregnes for. Dette forfølges dog ikke yderligere.

Ældre

Enlige i aldersgruppen 65 år og der over:

I det nuværende tilskuds- og udligningssystem indgår kriteriet "*enlige 65+-årige*". Data leveres af Danmarks Statistik, og kriteriet opgøres pr. 1. januar i beregningsåret. Formålet med kriteriet er at belyse variationer i kommunernes ældreudgifter.

Det kan anføres, at dette kriterium er en sammenblanding af et demografisk og socioøkonomisk kriterium, hvis det forholder sig således, at stort set alle ældre er enlige. I kommunerne varierer andelen af enlige over 64 år dog mellem 30 og 65 pct. og der er således ikke tale om et komplet overlap med det demografiske kriterium.

Det ønskes undersøgt om aldersgrænsen for enlige ældre evt. bør være højere, da det kunne tænkes, at det primært er de enlige ældre, som er noget ældre end 65 år, der har behov for kommunale ydelser.

Det videre arbejde:

På ovenstående baggrund inddrages følgende varianter af "enlige ældre" i udgiftsbehovsanalyserne i afsnit 13.4:

- Antal enlige, 70+-årige (V2)
- Antal enlige, 75+-årige (V3)
- Antal enlige, 80+-årige (V4)
- Antal enlige, 85+-årige (V5)

Den nuværende version af kriteriet benævnes i den resterende del af betænkningen som V1.

Udlændinge

Indvandrere og efterkommere:

I det nuværende tilskuds- og udligningssystem indgår kriteriet "*indvandrere og efterkommere*". Kriteriet opgøres af antallet af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande, som defineres af Danmarks Statistik. Data stammer fra befolkningsregistret og leveres af Danmarks Statistik. Kriteriet er opgjort pr. 1. januar i beregningsåret. Kriteriet har i tidligere analyser haft til formål at belyse variationer i kommunernes udgifter til udsatte børn og unge.

Boks 13.2.1.3.6. Kommunale synspunkter og forslag vedr. udlændingekriteriet:

Albertslunds Kommune har foreslået, at kriteriet ændres, således at det medtager 3. generations indvandrere.

De 8 hovedstadskommuner foreslår, at kriteriet skal tage højde for sammensætningen af indvandrere fra ikke-vestlige lande.

Aarhus Kommune har foreslået, at der ses nærmere på udgifterne til førtidspension og udlændinge fra flygtningelande, grundet at borgere fra ikke-vestlige lande har forskellige baggrunde og forudsætninger for at blive integreret på arbejdsmarkedet, herunder psykiske problemstillinger fra tidligere traumer.

Kommentarer til kommunale synspunkter og forslag vedrørende udlændingekriteriet:

Det bemærkes til forslaget vedr. 3. generations indvandrere, at børn af efterkommere ikke er en gruppe, som kan udskilles ved hjælp af Danmarks Statistiks definition af herkomst. I Danmarks Statistiks klassifikation af herkomst findes de tre grupper 1) dansk oprindelse, 2) indvandrere og 3) efterkommere, og i princippet kan efterkommeres børn optræde i alle tre grupper.

For personer, som har mindst en forælder, der er efterkommer, findes mange forskellige forældrekombinationer. For at skabe en nogenlunde homogen gruppe af børn af efterkommere, har Danmarks Statistik i publikationen "Indvandrere i Danmark 2009" en definitionen af børn af efterkommere, hvor de er afgrænset til de personer, som er født i Danmark, og som har mindst en forælder, der er efterkommer, og hvor ingen af personens forældre er med dansk oprindelse. Ud fra denne definition var der 9.441 børn af efterkommere i Danmark pr. 1. januar 2009.

De største andele af børn af efterkommere forekommer i Ishøj, Brøndby, Albertslund og Høje Taastrup kommuner. Uden for Sjælland er det kun i Odense, Fredericia og Aarhus, at andelen er over 3 promille. Antalsmæssigt er der flest børn af efterkommere i København Kommune.

Da der ikke er konsensus om klassifikationen af børn af efterkommere, og der desuden er et meget begrænset antal børn af efterkommere i Danmarks Statistiks eneste publikation om emnet, undersøges dette forslag ikke nærmere. Der er endvidere ingen studier eller undersøgelser, der påpeger, at der er særlige udgifter forbundet med børn af efterkommere.

Forslaget vedr. sammensætningen af indvandrere fra ikke-vestlige lande er tidligere blevet undersøgt. I finansieringsudvalgets rapport om et nyt tilskuds- og udligningssystem fra december 2005 blev der i forbindelse med opgørelsen af socialt betingede udgiftsbehov overvejet et vægtet udlændingekriterium. Rapporten henviser til forskellige undersøgelser, der viser at der er forskel på de enkelte udlændingegrupper i forhold til tilknytningen til arbejdsmarkedet, og i forlængelse heraf argumenteres for, at nogle udlændingegrupper muligvis har en "tungere" påvirkning på de sociale udgifter i kommunerne end andre. Det blev undersøgt om ledigheden for udlændinge fordelt på oprindelsesland viste systematik i forhold til nogle grupperinger af lande. Det var ikke muligt på denne baggrund at danne grupperinger af lande efter geografiske områder, som samtidig var homogene i forhold til ledighedsprocenten. Samtidig rummer det en anden problemstilling, at nogle lande var relativt sparsomt repræsenteret.

Det er dog ikke tidligere blevet undersøgt, om der er en sammenhæng mellem førtidspensionsudgifterne og kategori på opholdstilladelse.

Det videre arbejde:

På overstående baggrund søges inddraget følgende variable i analyserne:

- Flygtninge fra ikke vestlige-lande
- Asylansøgere fra ikke vestlige-lande

"Flygtninge fra ikke-vestlige lande" er opgjort som antal personer i optællingsåret fra lande, hvor antal opholdssager i asylsager der vedrører flygtninge er over 50 pct. af det samlede antal opholdstilladelser over perioden 1999-2010.

"Asylansøgere fra ikke-vestlige lande" er opgjort som antal personer i optællingsåret fra lande, hvor antal opholdssager i asylsager og familiesammenføringsager er over 50 pct. af det samlede antal opholdstilladelser over perioden 1999-2010.

Data er fra Danmarks Statistiks statistikbank, tabel:FOLK1, hvor befolkningen er opgjort pr. 1. januar. Data offentliggøres med 1,5 måneds forsinkelse. For kriteriets anvendelse i udligningssystemet er der således 1 års forsinkelse i forhold til tilskudsåret. Data er opgjort for 2009 og 2010.

I screeningen af variable til analyserne konstateres det, at et sådan kriterium rummer relativt få observationer, hvorfor "flygtninge fra ikke-vestlige lande" ikke indgår i opstillingen af modeller, jf. afsnit 13.4.1.

Det skal således bemærkes, at et sådan kriterium kan være relativt ustabil. Mulige psykiske diagnoser hos flygtningegruppen vil desuden forventes at være afspejlet i kriteriet vedr. psykiske patienter, som også indgår i analyserne på førtidspensionsområdet.

Demografisk tilbagegang

Nedgang i befolkningstallet:

Det nuværende tilskuds- og udligningssystem indeholder kriteriet *nedgang i befolkningstallet*. Kriteriet opgøres som summen af årlige fald i betalingskommunefolkningstallet over den seneste femårige periode. Der medregnes kun befolkningsbevægelser for de år, hvor der har været et fald i kommunes befolkningstal fra dette år i forhold til det følgende år. Kommuner, som i perioden har oplevet befolkningsfremgang, vil derfor få kriterieværdien 0. En kommune, som oplever befolkningstilbagegang i ét år i perioden, vil få kriterieværdien svarende til dette års befolkningstilbagegang. Kriteriet opgøres i beregningsåret, og der er således 1 års forsinkelse mellem kriteriets opgørelse og tilskudsåret.

Kriteriet har tidligere bidraget til forklaringen af ældredgifter, men har også til formål at kompensere de kommuner, som oplever en tilbagegang. Fald i en kommunes befolkningstal formodes at afspejle strukturelle problemstillinger i kommunen, som indebærer et behov for en særlig indsats. Kriteriet kan således bl.a. opfange nogle særlige udfordringer i nogle af landets udkantskommuner.

Boks 13.2.1.3.7. Kommunale synspunkter og forslag vedr. befolkningstilbagegang:

De 6 østjyske kommuner har fremført en kritik af dette kriterium. Kommunerne påpeger, at de finder det uforståeligt, at kriteriet er udformet således, at kommuner med tilbagegang et enkelt år, men med samlet fremgang kan få udløst udligningstilskud efter dette kriterium. Udformningen har bl.a. betydet, at nogle kommuner har fået udligningstilskud, selvom kommunen samlet i perioden har haft en befolkningsfremgang.

Endvidere har det været påpeget, at kriteriet er ustabil og således kan indebære store udsving i udligningsbeløbene, hvorfor kriteriets vægt i udligningssystemet også bør overvejes.

Kommentarer til kommunale synspunkter og forslag vedr. befolkningstilbagegang:

Det skal bemærkes, at det er korrekt, at der er sket en udvikling i kriteriet, som indebærer, at kriteriet tilfører midler til et antal kommuner, der ikke kan siges at have strukturelle vanskeligheder. Dette har således ikke ligget til grund for indførelsen af kriteriet. Samtidig har

tidligere undersøgelser af stabilitet i udgiftsbehovsopgørelsen også peget på, at "nedgang i befolkningstallet" i den nuværende version kan indebære store udsving i udligningsbeløbene.

Overvejelser om mulige varianter af kriteriet vedrørende befolkningstilbagegang:

Det vurderes relevant at overveje mulige nye versioner af kriteriet. Derfor undersøges den foreslåede ændring vedrørende kravet om en samlet tilbagegang over hele den betragtede periode samt følgende andre mulige versioner:

- Version 2: Fald i folketallet i mindst 1 år af de seneste 5 år samt en samlet tilbagegang over de seneste 5 år. Kriterieværdien opgøres som befolkningsbevægelser de år, hvor der har været et fald i kommunens befolkningstal fra dette år i forhold til det følgende år.
- Version 2x: a) Fald i folketallet i mindst 1 år af de seneste 5 år samt en samlet tilbagegang over de seneste 5 år eller b) fald i folketallet over de seneste to år på mere end 0,5 pct. Kriterieværdien opgøres som befolkningsbevægelser de år, hvor der har været et fald i kommunens befolkningstal fra dette år i forhold til det følgende år i henholdsvis de seneste 5 år eller de seneste 2 år.
- Version 3: Defineres på samme måde som version 2, men kriterieværdien opgøres som befolkningstilbagegangen i den seneste 5 årige periode.
- Version 4: Fald i folketallet i mindst 2 år af de seneste 5 år samt en samlet tilbagegang over de seneste 5 år. Kriterieværdien opgøres som befolkningsbevægelser de år, hvor der har været et fald i kommunens befolkningstal fra dette år i forhold til det følgende år.
- Version 5: Fald i folketallet i mindst 3 år af de seneste 5 år samt en samlet tilbagegang over de seneste 5 år. Kriterieværdien opgøres som befolkningsbevægelser de år, hvor der har været et fald i kommunens befolkningstal fra dette år i forhold til det følgende år.
- Version 6: Befolkningsudvikling, som placerer kommunen blandt de 15 pct. af kommunerne med den laveste befolkningsvækst i mindst 2 af de seneste 3 år. Kriterieværdien opgøres som summen af befolkningsbevægelser de år, hvor der har været et fald i kommunens befolkningstal fra dette år i forhold til det følgende år.
- Version 7: Kommunens gennemsnitlige befolkningsvækst over de seneste 4 år er 0,5 pct. point lavere end den gennemsnitlige befolkningsvækst for hele landet i samme periode. Kriterieværdien opgøres som summen af befolkningsbevægelser de år, hvor der har været et fald i kommunens befolkningstal fra dette år i forhold til det følgende år.
- Version 8: Fald i folketallet i mindst 1 år af de seneste 5 år samt en samlet befolkningsvækst over de seneste 5 år, som er mindre end 2 pct. Kriterieværdien opgøres

res som summen af befolkningsbevægelser de år, hvor der har været et fald i kommunens befolkningstal fra dette år i forhold til det følgende år.

Den nuværende version af kriteriet benævnes i den resterende del af betænkningen som V1.

Afgrænsningen af version 2 og 3 indebærer i begge versioner, at kommunen skal have oplevet en samlet befolkningstilbagegang over den seneste 5-årige periode. Forskellen på de to versioner er opgørelsen af kriterieværdien, hvor version 2 kun betragter år med tilbagegang, betragter version 3 den samlede tilbagegang.

Version 2X er også afgrænset ved, at kommunen skal have oplevet en samlet befolkningstilbagegang over den seneste 5-årige periode, – eller ved, at kommunen i de seneste 2 år har haft et fald i folketallet, som er større end 1/2 pct. Sidstnævnte forhold er medtaget for det tilfælde, hvor kommunen oplever en markant befolkningstilbagegang i seneste enkelte år.

For ikke at et enkelt år med et usædvanligt udsving i folketallet skal påvirke kriteriet for meget, indlægges en begrænsning om, at der skal være fald i folketallet i mindst 2 eller 3 år i perioden (version 4 og 5).

Endelig er det en mulighed med en mere relativ betingelse, således at der alene medtages kommuner med et fald i folketallet, der placerer kommunen blandt de 15 pct. af kommunerne med den laveste befolkningsvækst i mindst 2 år ud af de seneste 3 år (version 6). Alternativt kan kriteriet opgøres således, at der indgår en betingelse om, at det er kommuner, som inden for de seneste 4 år har haft en gennemsnitlig befolkningsvækst under 0,5 pct. point af den gennemsnitlige befolkningsvækst i hele landet i samme periode (version 7).²¹ Både version 6 og 7 har dog en meget lav samlet kriterieværdi, hvilket kan give store udsving i udligningsbeløbene, og derfor undersøges disse versioner ikke nærmere, jf. afsnit 13.4.1.

Version 8 medtages, hvis det alternativt ønskes en mindre restriktiv opgørelse end de 7 førnævnte versioner, som dog ikke tillader høj befolkningsvækst over den samlede periode.

²¹ Denne opgørelse er inspireret af Norge, som har indført et nyt kriterium vedrørende befolkningsudviklingen, hvor kommunes befolkningsudvikling betragtes i forhold til landsgennemsnittet.

Tabel 13.2.1.3.1. Kommuner, som har en kriterieværdi over 0 for "nedgang i befolkningstallet" i den nuværende version, 2011 (anvendt til udmelding vedrørende tilskud og udligning 2012)

Brøndby	Greve	Stevns	Tønder	Thisted
Glostrup	Halsnæs	Sorø	Esbjerg	Brønderslev
	Roskilde	Lejre	Fanø	Frederikshavn
		Lolland		
Herlev	Solrød	Næstved	Varde	
Albertslund		Guldborgsund	Vejen	Vesthimmerland
Hvidovre	Odsherred	Vordingborg	Aabenraa	
	Holbæk			Læsø
Lyngby-	Faxe	Bornholm	Holstebro	Rebild
Taarbæk	Kalundborg		Lemvig	Mariagerfjord
Rødovre		Assens		
	Slagelse	Faaborg-	Struer	
		Midtfyn	Norddjurs	
Ishøj		Kerteminde		Jammerbugt
		Nyborg	Samsø	Hjørring
Vallensbæk		Svendborg	Ringkøbing-	
Allerød		Nordfyn	Skjern	
Fredensborg			Hedensted	
		Langeland	Morsø	
Helsingør		Ærø	Skive	
Hørsholm		Haderslev		
Rudersdal		Billund		
Frederikssund		Sønderborg		

Anm.: 67 kommuner får en udligning efter "nedgang i befolkningstallet" i denne opgørelse.

Tabel 13.2.1.3.2. Kommuner, som har en kriterieværdi over 0 med "nedgang i befolknings-tallet" i nye versioner, 2011

Tilbagegangs-kriteriet, Version 2, 3 og 4	Tilbagegangs-kriteriet, Version 2X	Tilbagegangs-kriteriet, Version 5	Tilbagegangs-kriteriet, Version 8
Brøndby	Brøndby	Brøndby	Brøndby
Herlev	Herlev	Herlev	Herlev
Albertslund	Albertslund		Albertslund Hvidovre Lyngby-Taarbæk Rødovre
Ishøj	Ishøj	Ishøj	Ishøj Fredensborg Helsingør Hørsholm Rudersdal Frederikssund Greve Halsnæs Solrød
Odsherred	Odsherred Faxe Kalundborg		Odsherred Faxe Kalundborg Slagelse Stevns
Lolland	Lolland	Lolland	Lolland
Guldborgsund	Guldborgsund	Guldborgsund	Guldborgsund
Vordingborg	Vordingborg	Vordingborg	Vordingborg
Bornholm	Bornholm	Bornholm	Bornholm
	Assens		Assens
	Faaborg-Midtfyn		Faaborg-Midtfyn
	Nyborg		Nyborg
	Svendborg		Svendborg
Langeland	Langeland	Langeland	Langeland
Ærø	Ærø	Ærø	Ærø
Haderslev	Haderslev		Haderslev Billund
Sønderborg	Sønderborg	Sønderborg	Sønderborg
Tønder	Tønder	Tønder	Tønder Esbjerg

			Varde
			Aabenraa
Aabenraa	Aabenraa		Holstebro
			Lemvig
Lemvig	Lemvig	Lemvig	
Struer	Struer	Struer	Struer
Norrdjurs	Norrdjurs	Norrdjurs	Norrdjurs
Samsø	Samsø	Samsø	Samsø
	Ringkøbing-Skjern		Ringkøbing-Skjern
Morsø	Morsø	Morsø	Morsø
Skive	Skive	Skive	Skive
Thisted	Thisted	Thisted	Thisted
			Brønderslev
Frederikshavn	Frederikshavn	Frederikshavn	Frederikshavn
Vesthimmerlands	Vesthimmerlands	Vesthimmerlands	Vesthimmerlands
Læsø	Læsø	Læsø	Læsø
			Mariagerfjord
	Jammerbugt		Jammerbugt
Hjørring	Hjørring	Hjørring	Hjørring

Anm.: Henholdsvis 26, 26, 22 og 54 kommuner har en kriterieværdi over 0 efter disse opgørelser.

Det ses af tabel 13.2.1.3.1 og 13.2.1.3.2, at uanset kriteriets opgørelse vil Brøndby, Herlev, Ishøj, Lolland, Guldborgssund, Vordingborg, Bornholm, Langeland, Ærø, Sønderborg, Tønder, Lemvig, Struer, Norrdjurs, Samsø, Morsø, Skive, Thisted, Frederikshavn, Vesthimmerlands, Læsø og Hjørring kommuner have en kriterieværdi på mere end 0 i opgørelsen til tilskudsåret 2012.

Et af målene for kriteriet er, at det ikke må variere for meget for den enkelte kommune. Det indebærer, at hvis en kommune får udligning efter dette kriterium, bør det vedblive i nogle år. Det bør undgås, at kriteriet får "tænd/sluk"-karakter, da det vanskeliggør budgetlægningen i kommunerne. En oversigt over kommuner, som får en kriterieværdi over 0 i de forskellige versioner af "nedgang i befolkningstallet" i perioden 2008-2011 er vist i bilaget til kapitel 13. Det ses at for alle de nye versioner af "nedgang i befolkningstallet", er der enkelte kommuner, som har en kriterieværdi over 0 kun i et enkelt år i perioden. Glostrup, Helsingør og Haderslev kommuner er et eksempel på en kommune, som har haft meget beskedne fald i folketallet, og som kun har en kriterieværdi over 0 i et enkelt år. Det kan yderligere overvejes at indføre en restriktion om, at den samlede befolkningstilbagegang et år skal være større end en minimumsgrænse for at undgå at et enkelt års beskedne be-

folkningsfald kompenseres via kriteriet. Det kan imidlertid også diskuteres, om det er så problematisk for disse kommuner, som må formodes ikke at have de samme strukturelle problemer som kommuner, der i højere grad over flere år er præget af befolkningstilbagegang.

Den nuværende version, men især de alternative versioner af kriteriet for nedgang i befolkningstallet gælder det, at de har lille volumen. En meget lav kriterieværdi kan ved marginale ændringer give store udsving i udligningsbeløbene. Det er dog et kriterium, som opfanger problemstillingen vedr. tilbagegangskommuner tilfredsstillende, og som er svært at udskifte med andre kriterier, såfremt disse problemstillinger skal afspejles i udgiftsbehovsopgørelsen. Derfor arbejdes der videre med 6 af versionerne af kriteriet (V2-V5 og V8). Det lave antal observationer betyder dog, at kriteriet ikke bør tillægges en for høj vægt i udligningssystemet. I dag indgår kriteriet "Fald i befolkningstal" således også kun med en vægt på 2 pct.

Det videre arbejde:

På ovenstående baggrund inddrages følgende varianter af "nedgang i befolkningstallet" i udgiftsbehovsanalyserne i afsnit 13.4:

- 6 versioner af "nedgang i befolkningstallet" (V2-V5 og V8)

I afsnit 13.2.4 ses en samlet oversigt over de variable, der arbejdes videre med i analyserne i kapitel 13.4.

13.2.2. Overvejelser om nye socioøkonomiske kriterier

I det følgende er gengivet overvejelser omkring nye socioøkonomiske kriterier. Overvejelserne er baseret på synspunkter fra kommunerne samt udvalgets egne overvejelser. Motivationen for at inddrage nye socioøkonomiske kriterier er primært baseret på forskningsresultater og tidligere analyser, hvilket omtales i afsnit 13.4. I nedenstående afsnit beskrives hovedsagligt mulige afgrænsninger og opgørelser af de nye kriterier. Hensigten med nye socioøkonomiske kriterier er primært at finde nye vinkler, som afspejler de sociale forhold i kommunen. I afsnit 13.4 undersøges om de nye kriterier bedre, eller lige så godt kan belyse variationer i kommunernes udgifter end de nuværende socioøkonomiske kriterier, og hvordan kriterierne supplerer hinanden.

Tosprogede elever

Det videre arbejde:

På baggrund af tidligere analyser, jf. afsnit 13.4.6 og 13.4.7, indgår følgende variabel i udgiftsbehovsanalyserne i afsnit 13.4:

- tosprogede elever
- tosprogede børn

Variablen "tosprogede børn" skal primært indgå i analyser vedr. variationer i kommunernes udgifter på skoleområdet, mens variabelen "tosprogede børn" primært skal indgå i analyser vedr. variationer i kommunernes udgifter til børnepasning.

Det bemærkes i øvrigt, at der via den særskilte udlændingeudligning kompenseres for kommunernes udgifter til tosprogete børn i alderen 0-5-årige og 6-16-årige.

Der findes ingen statistik på personers sprogkunderskaber, derfor anvendes som tilnærmelse personer med anden etnisk herkomst end dansk. Variablen "tosprogede elever" opgøres som antal 6-16-årige indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande i forhold til alle 6-16-årige. Variablen "tosprogede børn" opgøres på tilsvarende måde, men for aldersgruppen 0-5-årige.

Data er fra Danmarks Statistiks statistikbank, tabel:FOLK1 og KRBEF3, hvor befolkningen er opgjort pr. 1. januar. Data offentliggøres med et par måneders forsinkelse. Data er opgjort for 2008-2010. For kriteriernes anvendelse i udligningssystemet er der et 1 års forsinkelse i forhold til tilskudsåret.

Udlændinge med lav uddannelse

En mulig tese er, at veluddannede udlændinge generelt er mere ressourcestærke og derfor måske i mindre grad trækker på de kommunale ydelser og tilbud. Det ønskes derfor undersøgt om et større antal udlændinge med lav uddannelse indebærer et større udgifts-pres.

Det videre arbejde:

I udgiftsbehovsanalyserne i afsnit 13.4 indgår følgende variabel:

- udlændinge med lav uddannelse

Variablen opgøres som antal indvandrere og efterkommere i aldersgruppen 25-69 år med højest fuldført uddannelse på grundskoleniveau eller uoplyst.

Data er fra Danmarks Statistiks statistikbank, tabel:KRHFU1, hvor befolkningen er opgjort pr. 1. januar med uddannelsesoplysninger fra oktober året før. Data offentliggøres med 1 års forsinkelse. For kriteriets anvendelse i udligningssystemet er der således 2 års forsinkelse i forhold til tilskudsåret. Data er opgjort for 2008-2010.

En ulempe ved opgørelse kan være, at indvandrere med en uddannelse fra hjemlandet, ikke nødvendigvis er registreret i det danske uddannelsesregister. Det kan indebære, at kriteriet vil kunne give et skævt billede af udlændingenes uddannelsesbaggrund.

Børn af enlige forsørgere

Det videre arbejde:

På baggrund af tidligere analyser, jf. afsnit 13.4.2 (administration), 13.4.6 (dagtilbud), 13.4.7 (folkeskole), 13.4.10 (udsatte børn og unge) og 13.4.14 (Boligstøtte) indgår følgende variable i udgiftsbehovsanalyserne i afsnit 13.4:

- Børn af enlige forsørgere (V1)
- Børn af enlige forsørgere (V2)

Variablen har primært det formål at belyse variationer i kommunernes udgifter til udsatte børn og unge, skoler og dagpasning, men indgår også i analyser på andre udgiftsområder.

Børn af enlige forsørgere, version 1, er opgjort som antal børn af enlige forsørgere, som modtager ordinært børnetilskud. Det er kun muligt at modtage ordinært børnetilskud, såfremt man er enten enlig forsørger, eller begge forældre er pensionister.

Data er opgjort af Danmarks Statistik, som opgør populationen pr. 1. januar. Data for 1. januar 2009 offentliggøres i foråret 2010. I sammenhæng med udligningssystemet vil der dermed være 2 års forsinkelse på kriteriet.

Data bliver leveret fra Danmarks Statistik på grundlag af en særkørsel af modtagere af ydelsen (ordinært børnetilskud) og befolkningsstatistikken. Børnene er afgrænset til 0-15-årige. Særkørslen indeholder kun børn af enlige forsørgere (i modsætning til tabel:BST55 i Danmarks Statistiks statistikbank, som indeholder børn af både enlige forsørgere og par, som er berettigede til at modtage ordinært børnetilskud).

Kriteriet med denne opgørelsesmetode indgår som et socioøkonomisk kriterium på sundhedsområdet i regionernes tilskudsmodel. Kriteriet har tidligere indgået i det kommunale tilskuds- og udligningssystem, men udgik i 2007 på grund af problemer med påvirkelighed. Når kriteriet er opgjort ud fra, hvem der modtager ydelsen, mindsker det kommunernes incitament til at opdage socialt bedrageri. Ved at afsløre socialt bedrageri sparer staten udgifterne til ordinært børnetilskud, mens kommunen mister udligning og tilskud, om end kommunen også kan spare visse ydelser. Den u hensigtsmæssige incitamentspåvirkning vurderes aktuelt at være mindre end tidligere, idet administrationen af ordinært børnetilskud overgår til Udbetaling Danmark fra efteråret 2012. Variablen inddrages derfor alligevel i udgiftsbehovsanalyserne i afsnit 13.4, idet mange undersøgelser påpeger, at der er en god sammenhæng mellem børn af enlige forsørgere og kommunernes udgifter på flere delområder.

Børn af enlige forsørgere, version 2, er et forsøg på at konstruere en variabel, som tilnærmevis kan sige at være et udtryk for børn af enlige forsørgere og samtidig ikke i helt samme grad indebærer uhensigtsmæssige incitamenter for kommunerne.

Børn af enlige forsørgere, version 2, opgøres som børn i familier, hvor de voksne ikke er gifte. Konkret opgøres det som antal 0-15-årige i familier, hvor familietyperne ikke er ægteskab eller registreret partnerskab. Et kriterium baseret på civilstandsoplysninger indebærer ikke uhensigtsmæssige incitamenter for kommunerne. Men opgørelse er ikke præcis i forhold til at opgøre børn af enlige forsørgere, idet børn i familier, hvor f.eks. forældre ikke er gifte, men samboende, vil optræde i kriteriet. Det har den ulempe, at regionale kulturelle forskelle kan påvirke kriteriet. Statistikken viser desuden ikke civilstand på børnenes biologiske forældre, men civilstanden for de voksne i den familie, som børnene tilhører. Der er omtrent dobbelt så mange børn i version 2-opgørelsen i forhold til version-1-opgørelsen.

Data til børn af enlige forsørgere, version 2, er fra Danmarks Statistiks statistikbank, tabel:FAM111N. Data for 1. januar offentliggøres et par måneder senere. I udligningssystemet vil der dermed kun være 1 års forsinkelse på kriteriet med denne opgørelsesmetode. Data er opgjort for 2008-2010.

Børn i familier med straffelovsovertrædelse

Det videre arbejde:

På baggrund af tidligere analyser, jf. afsnit 13.4.7 (Folkeskole) og 13.4.10 (Udsatte børn og unge) inddrages følgende variable i udgiftsbehovsanalyserne i afsnit 13.4:

- Børn i familier med straffelovsovertrædelse

Variablen har primært det formål at belyse variationer i kommunernes udgifter til udsatte børn og unge, skoler og dagpasning, men indgår også i analyser på andre udgiftsområder.

Variablen opgøres som antal børn under 18 år i familier, hvor mindst en af de voksne i løbet af de seneste 10 år er blevet dømt for kriminalitet. Der ses bort fra kriminalitet, hvor straffen var en bøde. Fra kriminalstatistikken afgrænses afgørelsestyper til følgende:

- 111 Ubetinget dom alene
- 112 Delvis betinget dom
- 113 Delvis betinget og samf.tj.
- 114 Ubetinget dom og bøde
- 115 Udstået ved varetægt
- 116 Straffelov §68-70, Foranstaltning/ Forvaring
- 117 Ubetinget dom og samf.tj.
- 118 Ungdomssanktioner
- 121 Betinget dom alene

- 122 Betinget dom og samf.tj.
- 123 Betinget dom og bøde
- 124 Betinget dom, bøde og samf.tj.
- 511 Foranstaltningss domme
- 516 Militær straf

Data er en særkørsel fra Danmarks Statistik, og data er opgjort for befolkningen pr. 1. januar med oplysninger fra kriminalstatistikken over de forudgående 10 år. Kriminalstatistikken offentliggøres med ca. 1,5 års forsinkelse, hvilket indebærer, at kriteriet vil have en forsinkelse med ca. 2 år i forbindelse med udligningssystemet.

Data er kun opgjort for 2009 (befolkningen pr. 1. januar 2009 med afgørelser fra kriminalstatistikken i perioden 1999-2008) og 2010 (befolkningen pr. 1. januar 2010 med afgørelser fra kriminalstatistikken i perioden 2000-2009).

Opgørelsen kan have den ulempe, at der i de små ø-kommuner er meget små forekomster af børn i familier med straffelovsovertrædelse. For Læsø, Fanø, Samsø og Ærø drejer det sig om 9, 10, 16 henholdsvis 18 børn i 2009. Et kriterium med så små kriterieværdier indebærer relativt store udsving i udligningsbeløbene ved marginale ændringer i kriterieværdien for disse kommuner.

Profilen på variabelen er endvidere lidt overraskende ved, at København og Aarhus har en relativt lav værdi, mens den er relativt høj for en række enkeltkommuner, herunder f.eks. Halsnæs Kommune. En del af forklaringen kan, jf. Finansieringsudvalgets tidligere overvejelser vedr. kriterier vedrørende kriminalitet, være at familien flytter i nærheden af den dømtes fængsel.

Såfremt variabelen anvendes som kriterium i udligningssystemet, bør det af ovennævnte grunde ikke tildeles høj vægt.

Kriminalitet

Boks 13.2.2.1. Kommunale forslag vedr. kriminalitet

De 8 hovedstadskommuner foreslår, at et kriterium vedr. kriminalitet indgår i udgiftsbehovsanalyserne.

Kriminalitet er tidligere blevet undersøgt, senest i betænkning 1437 fra 2004. Flere forskellige variationer af et kriminalitets-kriterium blev undersøgt med den begrundelse, at flere

undersøgelser har påvist en sammenhæng mellem sociale problemer og kriminalitet. Kriminalitetskriteriet blev defineret ud fra afgørelser, herunder straffelovsafgørelser, færdselslovsafgørelser og særlovsafgørelser. Anbefalingen i betænkningen var, at kriminalitetskriteriet opgøres som antal straffelovsovertrædelser som paraplyvariabel for socialt udgiftspres. Det blev dog bemærket, at kriteriet kan indebære et incitamentsproblem i relation til forebyggelse af kriminalitet.

Et kriminalitetskriterium har aldrig indgået i det danske udligningssystem, men det norske udligningssystem har et kriterium vedrørende kriminalitet.

Kommentarer til forslag vedr. kriminalitet:

Der kan argumenteres for, at fordelene ved at have en lav kriminalitet i kommunen overstiger gevinsten i udligningssystemet, og at incitamentsproblemet således er af meget begrænset karakter. I Norge har man endvidere vurderet, at incitamentsproblemet er begrænset.

Det videre arbejde:

På ovenstående baggrund inddrages følgende variabel i udgiftsbehovsanalyserne i afsnit 13.4:

- Strafferetslige afgørelser, hvor personen er kendt skyldig

Variablen har et mere bredt sigte og indgår som socioøkonomisk paraplyvariabel i analyser på flere udgiftsområder.

Variablen opgøres som antal af strafferetslige afgørelser i forbindelse med overtrædelse af straffeloven og særlovene (herunder færdselsloven og andre færdselslovs lignende særlove). Overtrædelserne er registreret i den kommune, hvor gerningen har fundet sted og opgøres i det år, hvor der er fundet en strafferetslig afgørelse. Variablen beskriver således, hvilke kommuner der er belastet af kriminalitet, men ikke i hvilke kommuner de kriminelle indbyggere bor.

Data er hentet fra Danmarks Statistikbank, tabel: STRAF45. Data opgøres pr. år og offentliggøres ca. 2 måneder efter optællingstidspunktet. I sammenhæng med udligningssystemet indebærer det ca. 1 års forsinkelse mellem kriteriet og tilskudsåret. Data er opgjort for 2008-2010.

Kombinationer af socioøkonomiske karakteristika hos forældre

Det videre arbejde:

På baggrund af tidligere analyser, jf. afsnit 13.4.10, som særligt fandt, at kombination af socioøkonomiske karakteristika hos mødrene havde betydning for kommunale forskelle i

omfanget af anbringelser af børn, inddrages følgende variable i udgiftsbehovsanalyserne i afsnit 13.4:

- Antal mødre med børn under 18 år. Version 1: Mødrene bor ikke sammen med barnets far, er uden erhvervsuddannelse og modtager kontanthjælp eller er førtidspensionist. I det videre arbejde kaldes denne variabel "udsatte forældre, V1".
- Antal mødre med børn under 18 år. Version 2: Mødrene bor ikke sammen med barnets far, er uden erhvervsuddannelse og lever af overførselsindkomst. I det videre arbejde kaldes denne variabel "udsatte forældre, V2".
- Antal mødre eller fædre med børn under 18 år. Version 3: Mødrene eller fædre bor ikke sammen med barnets far eller mor, er uden erhvervsuddannelse og modtager kontanthjælp eller er førtidspensionist. I det videre arbejde kaldes denne variabel "udsatte forældre, V3".
- Antal mødre eller fædre med børn under 18 år. Version 4: Mødrene eller fædre bor ikke sammen med barnets far eller mor, er uden erhvervsuddannelse og lever af overførselsindkomst. I det videre arbejde kaldes denne variabel "udsatte forældre, V4".
- Version 1-4 opgjort som summen af den seneste 5-årige periode (V5-V8)

Variablen har primært det formål at belyse variationer i kommunernes udgifter til udsatte børn og unge, men indgår også i analyser på andre udgiftsområder.

Data er en særkørsel fra Danmarks Statistik, og udtrækket er baseret på befolkningsstatistikken, den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) og uddannelsesregistret. Data er kun opgjort for 2009 og 2010. I sammenhæng med udligningssystemet vil der være ca. 2 års forsinkelse mellem disse variable og tilskudsåret.

Hvis eksempelvis en mor har to børn med to forskellige fædre og bor sammen med den ene far, tælles moderen med i kriteriet, idet hun har et barn, hvor hun ikke bor sammen med faderen. "Uden erhvervsuddannelse" dækker over, at højeste fuldførte uddannelse er grundskole eller uoplyst. Den konkrete definition af udtrækket ses i tabel 13.2.2.1.

Tabel 13.2.2.1. Udtræk til kombinationer af socioøkonomiske karakteristika hos mødre (eller fædre)

Uddannelse (Uddannelsesregistret)	Arbejdsmarkedstilknytning (RAS)	
	HFUDD-forspalte	SOCSTIL
	Version 1	Version 2
10 = Grundskole	326 = Kontanthjælp	315 = Flexydelse
90 = Uoplyst	331 = Førtidspensionist	316 = Orlov fra ledighed
		320 = anden aktivering
		321 = Uoplyst aktivering
		323 = Sygedagpenge
		325 = Overgangsydelse
		326 = Kontanthjælp
		327 = Revaliderings-ydelse
		330 = Øvrige uden for arbejdsstyrken
		331 = Førtidspensionist
		332 = Integrationsydelse
		334 = Ledighedsydelse
		335 = Aktivering iflg. kontanthj.statistikregister

For nogle små ø-kommuner (Fanø, Ærø, Læsø og Samsø) er antal mødre med børn under 18 år, i version 1, under 10 personer. Derfor er inddraget version 2, hvor arbejdsmarkedstilknytningen udvides til samtlige overførselsindkomster. I version 2 er antallet af mødre også højere, men stadig meget lavt. Andre kommuner har også et meget lavt antal mødre i begge versioner, hvilket bl.a. gør sig gældende for Vallensbæk og Allerød kommuner. Selv hvis uddannelsesafgrænsningen ophæves, vil kriterieværdien fortsat være meget lille for disse kommuner. Lave kriterieværdier kan indebære store udsving i udlningsbeløbene ved marginale ændringer i kriterieværdien.

I version 3 og 4 udvides kriteriet til også at gælde fædre med børn, hvor moderen bor andet sted. Der er meget få observationer af dette forhold.

For at øge kriterieværdierne og dermed gøre kriteriet mindre sårbart over for små ændringer, opgøres kriteriet også som summen af de seneste 5 år opgjort i øvrigt som i version 5-8. Det er kun 5-års opgørelserne, der vil blive inddraget i udgiftsbehovsanalyserne, dvs. V5-V8, da de andre versioner har for få observationer. Variablene vil fremover blive refereret til som "udsatte forældre".

Børns flytninger over en kommunegrænse

Det videre arbejde:

På baggrund af tidligere analyser, jf. afsnit 13.4.10 inddrages følgende variable i udgiftsbehovsanalyserne i afsnit 13.4:

- Antal børn, 0-17-årige, som er flyttet over en kommunegrænse mindst 3 gange i deres liv (Børn, som er flyttet, V1)
- Antal børn, 0-17-årige, som er flyttet over en kommunegrænse mindst 4 gange i deres liv (Børn, som er flyttet, V2)
- Antal børn, 0-17-årige, som er flyttet over en kommunegrænse mindst 5 gange i deres liv (Børn, som er flyttet, V3)
- Antal børn, 0-17-årige, som er flyttet over en kommunegrænse mindst 6 gange i deres liv (Børn, som er flyttet, V4)
- Antal børn, 0-17-årige, som er flyttet over en kommunegrænse mindst 2 gange i løbet af de seneste 5 år (Børn, som er flyttet, V5)
- Antal børn, 0-17-årige, som er flyttet over en kommunegrænse mindst 3 gange i løbet af de seneste 5 år (Børn, som er flyttet, V6)
- Antal børn, 0-17-årige, som er flyttet over en kommunegrænse mindst 4 gange i løbet af de seneste 5 år (Børn, som er flyttet, V7)

Variablen har primært det formål at belyse variationer i kommunernes udgifter til udsatte børn og unge, men indgår også i analyser på andre udgiftsområder.

Data er en særkørsel fra Danmarks Statistik, og udtrækket er baseret på befolkningsstatistikken samt serviceregistret med bopælsændringer. Udtrækket er opgjort pr. 1. januar 2010 og pr. 1. januar 2011. I sammenhæng med udligningssystemet vil der dermed kun være et års forsinkelse mellem kriteriets opgørelse og tilskudsåret.

Generelt er der tale om lave kriterieværdier, hvor de er meget lave for de små ø-kommuner. Grundet de få observationer i nogle af versionerne arbejdes der kun videre med version 1 og 5. Variablene vil fremover blive refereret til som "børn, som er flyttet".

Boligforhold

Boks 13.2.2.2. Kommunale forslag vedr. boligforhold:

De 8 hovedstadskommuner har foreslået, at andelen af etagebyggeri i forhold til kommunens samlede boligmasse undersøges som en paraplyvariabel for bysociale problemer i udgiftsbehovsopgørelsen. De henviser til en rapport ("Fra udsat boligområde til hel bydel" fra 2008 af programbestyrelsen²²), der karakteriserer udsatte boligområder i Danmarks som overvejende bestående af etagebyggerier.

Kommentarer til kommunale forslag vedr. boligforhold:

Andelen af etagebyggeri findes relevant og vil derfor blive undersøgt. Etagebyggeri er dog primært at finde i byområder, og variabelen vil derfor ikke opfange forhold ved udsatte boligtyper i landområderne.

Endvidere undersøges andelen af almennyttige boliger, som en alternativ måde at afspejle en boligmasse, der ofte er forbundet med sociale problemer. Denne opgørelse har den fordel, at den er meget simpel, men også her kan den tidligere nævnte kritik vedr. ældreboligers ejerforhold gøre sig gældende.

Det videre arbejde:

På ovenstående baggrund inddrages følgende variable vedr. boligforhold i udgiftsbehovsanalyserne i afsnit 13.4:

- Andelen af etagebyggeri i forhold til kommunens samlede boligmasse
- Almennyttige boliger

Variablene har et mere bredt sigte og indgår som socioøkonomisk paraplyvariabel i analyser på flere udgiftsområder.

Etagebyggeri er defineret som etageboligbebyggelse og kommunens samlede boligmasse er opgjørt summen af stuehuse til landbrugsejendomme, parcelhuse, række-, kæde- og dobbelthuse, etageboligbebyggelse, kollegier, døgninstitutioner, anden helårsbeboelse, uoplyst og beboede fritidshuse. Data er baseret på Danmarks Statistiks boligopgørelse, og er hentet fra Danmarks Statistiks statistikbank, tabel: BOL11. Data opgøres pr. 1. januar og

²² Programbestyrelsen bestod af 2 repræsentanter fra den almene boligsektor, 1 repræsentant fra erhvervslivet og 3 repræsentanter fra kommunerne. Medlemmer af programbestyrelsen blev udpeget af integrationsministeren.

offentliggøres ca. 1/2 år efter optællingstidspunktet. Der vil således være 2 års forsinkelse mellem kriteriet og tilskudsåret i udligningssystemet.

Almennyttige boliger er opgjort som antal almentnyttige boliger i forhold til det samlede antal husstande i følgende boligtyper: stuehuse til landbrugsejendomme, parcelhuse, række-, kæde- og dobbelthuse, etageboligbebyggelse, flerfamiliehuse, kollegier samt anden helårsbeboelse. Data er hentet fra Danmarks Statistiks statistikbank, tabel:BOL33. Data opgøres pr. 1. januar og offentliggøres ca. 1/2 år efter optællingstidspunktet, hvilket i udligningssystemet indebærer ca. 2 års forsinkelse mellem kriteriets opgørelse og tilskudsåret.

Helbred

Boks 13.2.2.3. Kommunale forslag til kriterium, som skal indgå i analyser vedr. udgifter til førtidspension:

Svendborg Kommune har foreslået, at "tab af erhvervsevne" medtages i udgiftsbehovsanalyserne vedr. førtidspension. Svendborg Kommune henviser til en rapport fra Arbejdsskadestyrelsen, som bl.a. konkluderer, at personer med arbejdsskader oftere ikke er selvforsørgende.

Boks 13.2.2.4. Kommunale forslag til kriterium vedr. helbred

Hillerød Kommune foreslår, at Finansieringsudvalget undersøger, om antal modtagere af ydelser i forbindelse med lægebesøg inden for områder som psykiatri, kiropraktik og fysioterapi samt neuromedicin kan bidrage til forklaringen af forskellene i kommunernes sociale udgifter.

Kommentarer til kommunale forslag til kriterium i analyse vedr. udgifter til førtidspension samt forslag til kriterium vedr. helbred:

Rapporten fra Arbejdsskadestyrelsen finder en sammenhæng mellem arbejdsskader og graden af selvforsørgelse, men påpeger, at der kan gå lang tid fra en ulykke eller erhvervs sygdom indtræffer, til arbejdsskaden bliver anerkendt. Der er altså ikke nødvendigvis en tidsmæssig sammenhæng mellem tidspunktet for anerkendelsen af arbejdsskaden og hvornår de kommunale udgifter bliver påvirket. Det vurderes dog relevant at undersøge, om der er en sammenhæng.

Dansk Sundhedsinstitut har i rapporten "Analyse af henvisningsmønstret i dansk almen praksis" undersøgt henvisningsmønstret til speciallæge, herunder psykologhjælp, fysio-

rapi og fodterapi og sygehus. Analysen viser, at personer med høj uddannelse og/eller høj ækvivaleret disponibel indkomst henvises oftere til speciallæger, hvorimod personer med lav uddannelse og/eller lav ækvivaleret disponibel indkomst henvises oftere til sygehusindlæggelse. Derudover betyder tilgængeligheden af sygehus og speciallæger også noget for henvisningsmønstret. Der er således store regionale forskelle i henvisninger til speciallæger og sygehuse.

En variable, der bygger på antal besøg hos speciallæge, vurderes derfor ikke egnet til at opfange forskelle i kommunernes sociale udgifter.

En anden mulighed ville være at se på antal besøg i almen praksis. På vegne af Sundhedsstyrelsen har Forskningsenheden for Almen Praksis i Købehavn foretaget en kortlægning af bl.a. lægernes erfaringer i arbejdet med "sårbare patienter", hvor "sårbare patienter" dækker over patienter, som er belastet af social ulighed/udsathed.²³ Det er ikke lægernes erfaring, at antallet af besøg fra "sårbare patienter" kan tages som et udtryk for den sociale tilstand i området. Det skyldes, at den "sårbare patient" generelt har tunge helbredsproblemer samtidig med en ringe kropsforståelse og egenomsorg. Det giver sig udtryk i, at de enten kommer for sent til lægen med alvorlige problemer, at de ofte kommer til lægen med ukompliceret problemstillinger eller, at de slet ikke besøger deres læge.

Variable, som omhandler lægebesøg, vurderes derfor hellere ikke egnet til i tilstrækkelig grad at afspejle den sociale tilstand i kommunen, og der arbejdes derfor ikke videre med dette.

For udgiftsområderne sundhed og ældre, handicappede og udsatte voksne opstilles en variabel som indikator på befolkningens sundhedstilstand, samt en variabel for nedslidningen af den ældre befolkning. Det er dog kun muligt, hvis de udvalgte sygdomme er kendetegnet ved primært at blive behandlet på sygehus jf. ovenstående diskussion af regionale forskelle i henvisningsmønstret. De kommunale udgifter er især forbundet med lang genoptræning efter endt sygehusbehandling, samt mange følgesygdomme. På baggrund af ovennævnte inddrages en variabel, hvor antal sygehuspatienter indlagt i opgørelsesåret med følgende sygdomme/diagnoser medtages: svulster, sygdomme i kredsløbsorganer, sygdomme i knogler, bevægesystemet og bindevæv, traumer, forgiftning og anden voldelig legemsbeskadigelse. Der optælles på unikke cpr-nr., hvorfor en person kun kan indgå én gang i hver overordnet kategori.

²³ Jf. "Arbejdet med sårbare patienter og perspektiver på social ulighed i almen praksis", L. G. Lindberg m.fl., januar 2011, Forskningsenheden for almen praksis.

Det videre arbejde:

På ovenstående baggrund inddrages følgende variable vedrørende helbred i udgiftsbehovsanalyserne i afsnit 13.4:

- Anerkendte arbejdsskader for 18-64-årige, opgjort i det seneste år (anerkendte arbejdsskader, V1)
- Anerkendte arbejdsskader for 18-64-årige, opgjort i de seneste 10 år (anerkendte arbejdsskader, V2)
- Anerkendte arbejdsskader, hvor der er mistet mindst 15 pct. af erhvervsevnen, 18-64-årige, opgjort i det seneste år (Personer med tabt erhvervsevne, V1)
- Anerkendte arbejdsskader, hvor der er mistet mindst 15 pct. af erhvervsevnen, 18-64-årige, opgjort i de seneste 10 år (Personer med tabt erhvervsevne, V2)
- Sygehuspatienter med udvalgte diagnoser
- Sygehuspatienter med udvalgte diagnoser, 65+-årige
- Folkepensionister, 65-80 år, der tidligere har været førtidspensionister.

Variablene vedrørende arbejdsskader har primært det formål at belyse variationer i kommunernes udgifter til førtidspension.

Arbejdsskaden kan både være en ulykke, en erhvervssygdom eller en pludselig løfteskade. Det er imidlertid ikke alle anerkendte arbejdsskader, som fører til erstatning eller tab af erhvervsevne. Det må forventes, at graden af selvforsørgelse i højere grad hænger sammen med tab af erhvervsevne, derfor medtages også en variabel, som opgør personer med arbejdsskader, hvor personen har mistet mindst 15 pct. af erhvervsevnen.

Fordelt på kommuner er der imidlertid få anerkendte arbejdsskader om året. Selv med den brede definition, som kun opgør anerkendte arbejdsskader, er der kun omkring 20.000 anerkendte en arbejdsskader om året. Det indebærer, at i små ø-kommuner, men også f.eks. i Mariagerfjord og Billund kommuner, er der meget få anerkendte arbejdsskader (under 20 om året). Anvendes den lidt mere snævre definition, er problemet større, idet der kun er 2.000 anerkendte arbejdsskader om året med erhvervsevnetab. I udligningssammenhæng kan det indebære, at marginale ændringer giver store udsving i udligningsbeløbene. Derfor undersøges kun antal anerkendte arbejdsskader eller tab af erhvervsevne, som er blevet anerkendt i løbet af de seneste 10 år.

Data er baseret på arbejdsskadestatistikken, og udtrækket leveres af arbejdsskadestyrelsen. Anerkendte arbejdsskader opgøres i det år, hvor kendelsen finder sted og fordeles efter bopælskommunen for personen med arbejdsskaden. Data offentliggøres ca. 1/2 år efter optællingstidspunktet, hvilket i udligningssystemet indebærer ca. 2 års forsinkelse mellem kriteriet opgørelse og tilskudsåret. Data er opgjort for 2008-2010.

"Sygehuspatienter med udvalgte diagnoser" har primært det formål at belyse variationer i kommunernes udgifter på området vedrørende sundhed, mens "sygehuspatienter med udvalgte diagnoser, 65+-årige og "folkepensionister, 65-80 år, der tidligere har været førtidspensionister" primært skal belyse variationer i kommunernes udgifter på området vedrørende ældre, handicappede og udsatte voksne.

Data vedrørende "sygehuspatienter med udvalgte diagnoser" er trukket fra statistikken vedrørende sygehusbenyttelse og hentes fra Danmarks Statistik statistikbank, tabel:PA11A. Referencetidspunktet er det kalenderår, hvor indlæggelsen har fundet sted. Data offentliggøres ca. 1 1/2 år efter referencetidspunktet, hvilket indebærer, at der er ca. 3 års forsinkelse mellem kriteriet og tilskudsåret i udligningssystemet. Data er opgjort for 2006-2008, hvilket medfører, at i udgiftsbehovsanalyserne i afsnit 13.4 vil variablene indgå med en forsinkelse på 2 år.

Antal folkepensionister, der tidligere har været førtidspensionister, opgøres ved en særkørsel fra Danmarks Statistik, hvor data er baseret på den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS). RAS har kun oplysninger om førtidspension tilbage til 1994, dvs. det kun er muligt at se, om folkepensionister i alderen 65-80 år tidligere har været førtidspensionist. Folkepensionister indgår i kriteriet, hvis de tidligere har været førtidspensionist – uanset om de i en periode efter førtidspensionen og inden folkepensionen har været i arbejde. Det vurderes at være et fåtal af førtidspensionisterne, som er kommet i arbejde igen inden folkepension. Data er opgjort for 2009 og 2010.

Populationen opgøres pr. 1. januar med arbejdsmarkedstilknytning ultimo november året før, og statistikken offentliggøres med 1 1/2 års forsinkelse. Det indebærer 2 års forsinkelse i opgørelsen af variabelen og tilskudsåret i udligningssystemet.

Det kan diskuteres, om denne opgørelse kan have en u hensigtsmæssig virkning på kommunens incitament til at tildele en person førtidspension. Der kan imidlertid gå mange år fra en person får tilkendt førtidspension, til personen går på folkepension, og personen kan nå at flytte kommune mange gange, før personen vil indgå i en kriterieopgørelse og dermed udløse udligning i udligningssystemet. Den potentielle u hensigtsmæssige incitamentspåvirkning vurderes derfor at være af mindre grad.

Arbejdsmarkedsstruktur

Det videre arbejde:

På baggrund af tidligere analyser, jf. afsnit 13.4.6 og 13.4.10 medtages følgende variabel vedr. arbejdsmarkedsstrukturen i udgiftsbehovsanalyserne i afsnit 13.4:

- Kvinders erhvervsfrekvens
- Lønmodtagere på grundniveau

- Forsikrede ledige
- Forsikrede personer

"Kvindens erhvervsfrekvens" har primært det formål at belyse variationer i kommunernes udgifter til dagpasning, mens "lønmodtagere på grundniveau" har til formål at belyse variationer i kommunernes udgifter til førtidspension og beskæftigelse. "Forsikrede ledige" og "forsikrede personer" indgår i analyserne vedrørende variationen i kommunernes udgifter til forsikrede ledige.

Erhvervsfrekvensen opgøres som antal 16-64-årige i arbejdsstyrken i forhold til alle 16-64-årige. Data er baseret på den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS), og data hentes fra Danmarks Statistiks statistikbank, tabel:RAS1F1. Populationen opgøres pr. 1. januar med arbejdsmarkedstilknøytning ultimo november året før. Data offentliggøres ca. 1 1/2 år efter optællingstidspunktet, hvilket i udligningssystemet indebærer 2 års forsinkelse mellem opgørelsen af variabelen og tilskudsåret. Data er opgjort for 2008-2010.

Lønmodtagere på grundniveau opgøres som antal 20-59-årige personer med arbejde, der forudsætter færdigheder på grundniveau (f.eks. kontorarbejde, kundeservice, landbrugsarbejde og håndværk) i forhold til alle 20-59-årige. Data er baseret på den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS), som hentes fra Danmarks Statistiks statistikbanks tabel RA-SU11. Populationen opgøres pr. 1. januar med arbejdsmarkedstilknøytning ultimo november året før. Der er således 2 års forsinkelse i udligningssystemet mellem opgørelsen af variabelen og tilskudsåret. Data er opgjort for 2008-2010.

Variablene "forsikrede ledige" (forsikrede ledige i forhold til ledige i alt) og "forsikrede personer" (25-59-årige forsikrede i forhold til alle 25-59-årige) har til formål at belyse variationer i kommunernes udgifter til forsikrede ledige. Antallet af forsikrede ledige har en direkte sammenhæng til kommunernes udgifter til forsikrede ledige, men variabelen indebærer et u hensigtsmæssigt incitament. Den mindsker kommunernes incitament til at få forsikrede ledige i arbejde, idet færre ledige i så fald vil mindske kommunens tilskud og udligning. Endvidere er der en tidsmæssig forskydning mellem den aktuelle ledighedsudvikling og kommunernes kompensation, idet der er 2 års forsinkelse mellem kriteriets opgørelse og tilskudsåret. Da udgifterne til forsikrede ledige i højere grad end andre udgiftsområder er præget af konjunkturudviklingen, kan den tidsmæssige forsinkelse være problematisk. Derfor inddrages også forsikringsgraden (forsikrede personer), som hverken indebærer incitaments- eller tidsmæssige problemer. Dog er den forventede sammenhæng mellem forsikringsgraden og variationer i kommunernes udgifter til forsikrede mindre, idet forsikringsgraden kan være uafhængig af ledighedsudviklingen.

Andel forsikrede ledige opgøres som antal forsikrede bruttoledige i forhold til antal bruttoledige i alt. Data trækkes fra Danmarks Statistik, tabel: AUL01. Data offentliggøres ca. 1¼ måned efter optællingstidspunktet, hvilket indebærer 2 års forsinkelse mellem kriteriets datagrundlag og tilskudsåret i forbindelse med det kommunale tilskuds- og udligningssystemet. Data er opgjort for 2008-2010.

Forsikrede personer opgøres som antal 25-59-årige, som er i en a-kasse (både ledige og beskæftigede). Data trækkes fra Danmarks Statistiks statistikbank tabel AUA001. Data offentliggøres med 1 måneds forsinkelse, hvilket indebærer 1 års forsinkelse mellem variabelens datagrundlag og tilskudsåret i forbindelse med det kommunale tilskuds- og udligningssystem. Data er opgjort for 2008-2010.

Befolkningsfremgang

Boks 13.2.2.5. Kommunale forslag vedrørende befolkningsfremgang

De 6 østjyske kommuner fremhæver, at befolkningsvækst i en kommune medføre et større anlægsbehov, hvilket de 6 østjyske kommuner mener bør afspejles i udgiftsbehovet.

I debatten om kommunernes udgiftsbehov har der også tidligere, været fremsat et argument om, at kommuner med høj befolkningsvækst kan have en udfordring i forhold til at tilpasse den kommunale service i takt med befolkningsudviklingen.

Høj befolkningsvækst kan særligt medføre merudgifter til anlægsinvesteringer. Generelt i analyserne er der dog kun set på driftsudgifterne (bortset fra vejområdet).

Det bemærkes, at merudgifter til anlægsinvesteringer kan betragtes mere som en likviditetsforskydning, da der også vil være en værdi af opførte investeringer, samt basis for en vækst i beskatningsgrundlaget. I forhold til de merudgifter, som måtte have en mere springende eller forbigående karakter i tilknytning til pludselig befolkningsvækst, kan særtilskud, lån og midlertidige justeringer i skatteudskrivningen også ses som relevante værktøjer. I det generelle system vil det være vanskeligere at opfange sådanne udgiftsbehov, og det vil forventeligt være vanskeligt at finde robuste sammenhænge i udgiftsbehovsanalyserne.

Det videre arbejde:

På ovenstående baggrund inddrages følgende variable vedrørende befolkningsfremgang i udgiftsbehovsanalyserne i afsnit 13.4:

- Vækst i befolkningstallet (V1-V2)

Vækst i befolkningstallet, version 1, opgøres som kommunens gennemsnitlige befolkningsvækst over de seneste 4 år. Kommunen tildeles en kriterieværdi over 0, hvis kommunens gennemsnitlige befolkningsvækst i perioden er mindst 0,5 pct. point højere end landsgennemsnittet. Version 2 opgøres tilsvarende, men her tildeles kommunen en kriterieværdi over 0, hvis kommunens gennemsnitlige befolkningsvækst er mindst 0,25 procentpoint højere end landsgennemsnittet. Kriterieværdierne opgøres som den samlede befolkningsfremgang i perioden. I Norge opgøres vækstkriteriet både ud fra befolkningsfremgang og lav vækst i beskatningsgrundlag. Hvis beskatningsgrundlaget ikke stiger svarende til befolkningsfremgangen, kompenseres kommunen i udligningen for dette. En sådan afgrænsning er dog ikke afprøvet her ud fra et ønske om ikke at komplicere kriterieopgørelsen unødvendigt.

Version 1 har dog en for lille volumen til at kunne indgå i udgiftsbehovsanalyserne og vil derfor ikke indgå i det følgende.

Variablen vedrørende befolkningsfremgang vil primært indgå i analyser vedrørende udgifter til børnepasning, ældre, handicappede og udsatte voksne, sundhed, kollektiv trafik og kommunale veje.

Vækst i antal 6-16-årige

Det videre arbejde:

På baggrund af tidligere analyser, jf. afsnit 13.4.10, vil følgende variabel indgå i udgiftsbehovsanalyserne i afsnit 13.4:

- Vækst i antallet af 6-16-årige

Væksten i 6-16-årige opgøres som befolkningsvæksten i 6-16-årige over de seneste 5 år.

Variablen indgår i udgiftsbehovsanalyse af skoleudgifterne pr. 6-16-årige i afsnit 13.4.7.

Boks 13.2.2.6. Kommunernes forslag vedrørende kollektiv trafik:

Aarhus Kommune har anbefalet, at data vedr. kollektiv trafik korrigeres for adgangen til at benytte alternative statslige kollektive trafiktilbud som tog og S-tog. En kommune med et større udbud af statslige kollektive trafiktilbud kan have mindre behov for at tilbyde kommunale kollektive trafiktilbud, hvorfor det kan være relevant at korrigere herfor. Tilsvarende synspunkt er hørt fra andre kommuner. Endvidere anbefaler Aarhus Kommune, at en analyse af variationer i kommunale udgifter til kollektiv trafik inddrager befolkningstætheden og gennemsnitlig antal biler pr. husstand.

Kommentarer til kommunernes forslag vedr. kollektiv trafik:

Der foretages analyser af variationer af kommunernes udgifter til kollektiv trafik i afsnit 13.4.5. Her er inddraget en række mulige forklarende variable. Det har dog ikke været muligt at fremskaffe data, som kan illustrere en kommunefordeling af statslige kollektive trafiktilbud, men befolkningstæthed og antallet af familier med biler vil blive inddraget i udgiftsbehovsanalyserne.

Det videre arbejde:

På ovenstående baggrund inddrages følgende variable som indikator for slid på vejnettet og som indikator for efterspørgsel efter kollektiv trafik i udgiftsbehovsanalyserne i afsnit 13.4.4 og 13.4.5:

- Meter kommunevej
- Antal personbiler
- Antal lastbiler
- Antal familier med bil
- Antal familier med mindst 2 biler
- Antal familier uden bil
- Antal biler pr. meter vej

Variablene har primært det formål at belyse variationer i kommunernes udgifter til kommunale veje (afsnit 13.4.4) og kollektiv trafik (afsnit 13.4.5).

Antal meter vej er opgjort som antal meter kommunevej. Data er opgjort af Trafikdirektoratet og opgøres pr. 1. januar. Data offentliggøres ca. 1 år efter opgørelsestidspunktet, hvilket i udligningssystemet indebærer ca. 2 års forsinkelse mellem kriteriets opgørelse og tilskudsåret. Data er opgjort for 2008-2010.

Antal personbiler er opgjort som antal personbiler efter ejerens geografiske lokalisering. Antal lastbiler er også fordelt efter ejerens geografiske lokalisering. Hvis det drejer sig om en virksomhed, er det virksomhedens adresse. Data siger altså ikke noget om, hvor køretøjer kører henne – og dermed slider på vejnettet – men kun hvor ejeren er geografisk placeret. Det indebærer, at kriteriet ikke helt opfanger det, der var hensigten, men der findes ingen statistik for, hvor køretøjerne kører.

Data er baseret på bilregistret. Data trækkes fra Danmarks Statistiks statistikbank, tabel: BIL707. Statistikken viser bestanden af køretøjer ultimo året, og data offentliggøres ca. 3 måneder efter optællingstidspunktet, hvilket i udligningssystemet indebærer 1 års forsinkelse mellem kriteriet opgørelse og tilskudsåret. Data er opgjort for 2008-2010.

Antal familier med bil er opgjort som antal familier med mindst 1 bil efter familiens bopælskommune. Data er baseret på bilregistret og hentes fra Danmarks Statistiks statistikbank, tabel: BIL800. Antal familier uden bil er også trukket fra denne tabel. Familiernes bilrådighed opgøres pr. 1. januar og offentliggøres ca. 1/2 år efter optællingstidspunktet, hvilket i udligningssystemet indebærer en forsinkelse mellem kriteriets datagrundlag og tilskudsåret på ca. 2 år. Data er opgjort for 2008-2010.

Antal biler pr. meter vej indgår som kriterium i regionernes tilskudsmodel på udviklingsområdet. Data er opgjort dels af Trafikdirektoratet og Danmarks Statistik, jf. ovenfor. Data er opgjort for 2008-2010.

Pendling

Boks 13.2.2.7. Kommunernes forslag til kriterium vedrørende pendling:

Faxe Kommune anfører, at i kommuner, hvor borgerne bruger meget tid på pendling, vil der være et pres for længere åbningstid i daginstitutionerne. Kommunen foreslår derfor, at det overvejes at indføre et pendlingskriterium, der tager højde for den gennemsnitlige pendlingstid for kommunens borgere.

I betænkning 1361 fra 1998 indgik et kriterium vedr. pendling i analyserne af vejudgifter samt biblioteks-, fritids- og kulturudgifter. I analysen af variationer i biblioteks-, fritids- og kulturudgifter blev der fundet en negativ signifikant sammenhæng mellem andelen af udpendlere i forhold til antal arbejdspladser.

Et kriterium vedrørende pendling blev igen overvejet i betænkning 1437 fra 2004, idet flere "centerkommuner" havde rejst spørgsmål om de merudgifter, der kan være forbundet med en centerfunktion. Det kunne eksempelvis være merudgifter til vejområdet, planlægning, miljø m.m. som følge af en "overvægt" af arbejdspladser. Det kunne også være merudgifter til de kommunale institutioner og serviceudbud, som benyttes af borgere fra andre kommuner. I betænkning 1437 blev det diskuteret at inddrage f.eks. pendlingsintensiteten som et strukturelt kriterium til beskrivelse af eventuelle merudgiftsbehov i centerkommunerne, men på baggrund af analyserne i betænkning 1361 blev der i betænkning 1437 argumenteret for *ikke* at anbefale et kriterium vedr. pendling.

Kommentarer til kommunernes forslag til kriterium vedr. pendling:

På baggrund af det kommunale forslag samt tidligere analyser vurderes det relevant at undersøge, om der er en sammenhæng mellem pendling og kommunale udgifter. Dog er det kun muligt at undersøge pendlingsafstande og ikke pendlingstid.

Det videre arbejde:

I udgiftsbehovsanalyserne i afsnit 13.4 inddrages følgende variable vedr. pendling:

- Udpendlere
- Indpendlere
- Pendling

Variablene indgår primært i analyser vedr. variationer i kommunernes udgifter til dagpasning, kultur, kommunale veje, kollektiv trafik og beskæftigelse.

Udpendlere er opgjort som antal personer med arbejdssted i en anden kommune i pct. af antal beskæftigede personer med bopæl i kommunen pr. 1. januar.

Indpendlere er opgjort som antal personer med arbejdssted i kommunen, men bopæl i en anden kommune i pct. af personer med arbejdssted i kommunen pr. 1. januar.

Pendling er opgjort som antal personer med mere end 12 km mellem arbejdssted og bopæl eller med arbejdssted i en anden kommune end bopælskommunen i pct. af antal indbyggere i kommunen. Kriteriet indgår som strukturelt kriterium på udviklingsområdet for regionerne. Denne version er medtaget for at undersøge om det i højere grad er lang afstand mellem bopæl og arbejdssted end pendling over en kommunegrænse, der har betydning for variationer i de kommunale udgifter på områderne vedrørende kommunale veje, kollektiv trafik og dagpasning. For en kommune med et stort areal vil der alt andet lige være færre personer, som pendler over en kommunegrænse for at komme på arbejde, mens for kommuner med et lille areal (som f.eks. kommuner i hovedstadsområdet) vil der være langt flere, som pendler over en kommunegrænse. Men i kommuner med et stort areal kan

der stadig godt være mange, som har langt på arbejde – selvom de ikke pendler over en kommunegrænse – og dermed bidrager til et pres på f.eks. dagtilbudsområdet om længere åbningstider.

Det bemærkes, at der for dette kriterium kan være det problem, at der i tæt befolkede områder desuden kan være en "arbejdsdeling" mellem kommunerne. I hovedstadsområdet er der således kommuner som primært er bopælskommune og i meget lille grad arbejdsstedskommune. Disse kommuner vil alt andet lige have en højere andel af de beskæftigede opgjort som pendlere.

Alt i alt kan der være visse skævheder i variabelen vedr. pendling, og det vurderes således, at den bør anvendes med en vis forsigtighed som kriterium i udligningssystemet.

Data vedr. udpendlere og indpendlere er fra Danmarks Statistiks statistikbanken, tabel: PENDAB2 og PENDAB22, mens pendling er opgjort på baggrund af en særkørsel hos Danmarks Statistik. Pendling er kun opgjort for 2009 og 2010, mens udpendlere og indpendlere er opgjort for 2008-2010.

Pendlingsdata er baseret på den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS), som blev omlagt til at anvende e-indkomst som datagrundlag fra 2009. Der forekommer derfor data-brud fra 2008 til 2009, hvilket især giver sig udtryk ved, at beskæftigelsesniveauet i 2009 er blevet lavere. Beskæftigede er ikke omregnet til fuldtidsbeskæftigede.

Pendlingsstatistikken opgøres med ca. 1 1/2 års forsinkelse, hvilket indebærer en forsinkelse på ca. 2 år i udligningssystemet mellem variabelens opgørelsestidspunkt og tilskudsåret.

I afsnit 13.2.4 ses en samlet oversigt over de variable, der arbejdes videre med i analyserne i kapitel 13.4.

13.2.3. Overvejelser om inddragelse af korrigerende variable

Der har været fremført synspunkter om vigtigheden af at inddrage variable, der kan korrigere for andre faktorer end selve kriterierne, f.eks. en ressourcevariabel. Et argument kan være, at andre forhold end socioøkonomiske kriterier kan forklare variationer i kommunernes udgifter, og ved at udelade disse forhold skabes en skævhed i parameterestimerne for de mulige socioøkonomiske kriterier og i de beregnede test-værdier. Nedenstående er en gennemgang af, hvad der vurderes at være relevante korrigerende variable, som det er muligt at indhente data for. Det kunne eksempelvis være relevant at korrigere for effektivitet, men dette er ikke muligt at kvantificere med data.

Ressourcer

Boks 13.2.3.1. Kommunale forslag vedr. ressourcevariable:

De 6 østjyske kommuner har fremført det synspunkt, at udgiftsbehovsanalyserne bør tage højde for kommunernes ressourcer eller økonomiske vilkår. Det begrundes med, at udgifterne i kommunerne ikke alene er en følge af faktiske udgiftsbehov, men også en følge af kommunens økonomiske vilkår samt forskelle i prioritering og effektivitet. Endvidere har de 6 østjyske kommuner følgende forslag til, grundlag for en opgørelse af en ressource-variabel:

- Udskrivningsgrundlaget
- Udlignet strukturelt overskud ved *udmeldt* udgiftsbehov kombineret med yderligere faktiske finansieringsindtægter
- Udlignet strukturelt overskud ved *internt beregnet* udgiftsbehov kombineret med yderligere faktiske finansieringsindtægter

De østjyske kommuner fremfører, at der kan være stor forskel på resultatet alt efter hvilken opgørelse af ressource-variablen, der vælges.

Betænkning 1361 fra 1998 adresserede også ressource-problemstillingen, hvor en ressourcevariabel blev inddraget i regressionsanalyserne med den begrundelse af velhavende kommuner har mulighed for at opprioritere området, eller at et højere udskrivningsgrundlag pr. indbygger medfører en øget efterspørgsel efter kommunens service på området.

Kommentarer til kommunale forslag vedr. ressourcevariabel:

Det vurderes relevant at inddrage en ressourcevariabel i udgiftsbehovsanalyserne i afsnit 13.4 for at korrigere for, at kommunernes udbud kan være påvirket af kommunernes velstand.

En variabel, der udtrykker omfanget af kommunens ressourcer, kan konstrueres på forskellige måder. En mulighed er at benytte kommunernes provenu fra de kommunale personskatter (udskrivningsgrundlaget). Denne opgørelse udtrykker, hvor mange ressourcer en kommune har, baseret på borgernes velstand. I betænkning 1361 fra 1998 er det denne opgørelse, som anvendes.

Der kan imidlertid argumenteres for, at kommunens udbud ikke bare er afhængig af borgernes velstand, men også af kommunens ressourcer fra jord og selskabsskatter. Ud fra den-

ne betragtning bør ressourcevariablen bestå af beskatningsgrundlaget, som dækker over ressourcer fra både de kommunale personskatter og grundskyld (efter gældende regler).

Kommunerne har endvidere indtægter fra andre skattekilder, hvilket primært drejer sig om selskabsskatten, dækningsafgiften, dødsbopbeskatningen og forskerskatten og andre kilder såsom nettorenteindtægter, jordsalg samt særtilskud. Dødsbopbeskatningen er dog suspenderet i den betragtede periode indtil 2010 som følge af kommunalreformen.

Kommunens ressourcer er endvidere også påvirket af udligningssystemet. Nogle kommuner har f.eks. færre eller flere ressourcer til rådighed, end beskatningsgrundlaget tilsiger som følge af udligningssystemet. I 2007 blev udligningssystemet omlagt til et nettoudligningssystem, således at kommunerne udlignes efter strukturelt over-/underskud – og ikke separat efter forskelle i beskatningsgrundlaget og forskelle i udgiftsbehov, som det var tilfældet tidligere. På nogle områder (landsudligning, hovedstadsudligning og overligning) kan det lade sig gøre at opsplitte ordningerne i en beskatningsdel og en udgiftsbehovsdel, mens det er mere problematisk at opdele tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud. Kommuner indgår i denne ordning, hvis kommunens strukturelle underskud er større end 96,5 pct. af det landsgennemsnitlige strukturelle underskud. En kommune kan altså indgå i ordningen enten på grund af meget lave skatteindtægter eller høje udgifter. Opdelingen af denne ordning i en beskatningsdel og en udgiftsbehovsdel bygger derfor på nærmere antagelser.

De østjyske kommuner foreslår endvidere, at ressourcer betragtes som det kommunen har til rådighed, når kommunens nødvendige udgifter er afholdt. Dette foreslås operationaliseret ved at beregne ressourcer som indtægter fratrukket det udmeldte udgiftsbehov (eller fratrukket et internt beregnet udgiftsbehov, hvilket kræver iterationer af regressionsanalyser). Selvom det intuitivt kan give god mening at betragte ressourcer som "frie" ressourcer, vurderes det dog vanskeligt at operationalisere. Analyserne i denne betænkning gennemføres med henblik på at præcisere kommunernes udgiftsbehov, hvorfor det ikke er hensigtsmæssigt at inddrage det nuværende udmeldte udgiftsbehov. Ved at inddrage udgiftsbehovet som en del af en forklarende variabel, skabes der et endogenitetsproblem²⁴, da det netop er udgiftsbehovet, der søges forklaret.

Hvis der ønskes at tage højde for ressourcerne i den enkelte kommunekasse, bør beskatningsgrundlaget efter udligning anvendes i analyserne. Der kan dog også argumenteres

²⁴ Et endogenitetsproblem opstår, når den forklarede variabel (y) også indgår som den forklarende variabel(x) eller en delmængde af denne.

for, at det afgørende for udgiftspresset i kommunen er, hvor rige de enkelte borgere er. I så fald er det mere relevant at inddrage beskatningsgrundlaget i analyserne.

Det videre arbejde:

På ovenstående baggrund inddrages følgende variabel som indikator på ressourcegrundlag i udgiftsbehovsanalyserne i afsnit 13.4:

- Beskatningsgrundlag efter udligning (V1, V2)
- Beskatningsgrundlaget

Beskatningsgrundlaget er opgjort for årene 2008-2010 på baggrund af det statsgaranterede grundlag i de pågældende år.

Beskatningsgrundlag efter udligning V1, opgøres ud fra beskatningsgrundlaget, med tillæg eller fradrag for de dele af udligningssystemet, der kan henføres til udligning af beskatningsgrundlag tillagt overudligning. Udligningsbeløbene omregnes til beskatningsgrundlag med skattetryksfaktoren i landsudligningen. Den tekniske opdelingen af de nuværende nettoudligningsbeløb i en udgiftsbehov- og beskatningsgrundlagsdel er foretaget som beskrevet i appendiks til afsnit 6.3.

Beskatningsgrundlaget efter udligning, V2, er opgjort som V1, med den tilføjelse at der foretages yderligere korrektioner vedr. selskabsskat efter udligning, dækningsafgift, forskerskat og dødsbopeskatning. Dødsbopeskatningen er beregnet som et gennemsnit af 2008-2010. Selvom dødsbopeskatningen har været suspenderet frem til 2010, inddrages den her i beskatningsgrundlaget, da suspenderingen er midlertidig.

Generelt tilstræbes det at eftervise en mere langsigtet sammenhæng mellem ressourcer og udgiftsniveauet. Ved opgørelsen af det udlignede beskatningsgrundlag, er det derfor valgt at se bort fra nettorenteindtægter, særtilskud og indtægter vedr. jordsalg, fordi disse indtægter har midlertidig karakter.

Privatskoleelever

Det videre arbejde:

For at kunne tage højde for, at der kan være en sammenhæng mellem kommunernes udgifter til skoleområdet og andelen af privatskoleelever, jf. afsnit 13.4.7, inddrages følgende variabel vedr. privatskoleelever i afsnit 13.4.

- Andelen af privatskoleelever

Antal privatskoleelever opgøres som antal elever på private grundskoler og efterskoler i forhold til det samlede antal elever i kommunen. Data trækkes fra Danmarks Statistiks statistikbank, tabel: U1907. Befolkningen opgøres pr. 1. januar med uddannelsesoplysninger

pr. 1. oktober året før. Der er ca. 1 års forsinkelse på offentliggørelsen af data, hvilket indebærer 2 års forsinkelse mellem kriteriets datagrundlag og tilskudsåret i forbindelse med det kommunale tilskuds- og udligningssystem.

Variablen inddrages i analysen af skoleudgifterne.

Kommunetype

Som nævnt i afsnit 13.2.1.2 kan det forventes, at der eksempelvis kan være merudgifter i tyndt befolkede kommuner, som følge af at kommunen med få indbyggere ikke er i stand til at udnytte sine ressourcer på området til kapacitetsgrænsen eller som følge af eksempelvis højere transporttid til hjemmehjælp. Omvendt kan det tænkes, at der i nogle kommunetyper er en historisk tradition for et højt serviceniveau på bestemte udgiftsområder. Dette forhold kan bl.a. undersøges ved hjælp af tilgængelighedsvariablene beskrevet i afsnit 13.2.1.2., men kan også undersøges ved at inddrage dummy-variable for forskellige kommunetyper.

Det videre arbejde:

I udgiftsbehovsanalyserne i afsnit 13.4 inddrages følgende variable vedr. kommunetype:

- Dummy-variable for kommunetype
- Dummy-variable for hovedstadsområdet
- Dummy-variable for lille ø-kommune

Dummy-variablen for kommunetyper er opdelt således:

Tabel 13.2.3.1. Kommunetype-opdeling

1	2	3	4
Bykommuner	Mellekommuner	Landkommuner	Yderkommuner
----- kommunenummer -----			
101,147,151,	183,185,260,	306,326,376,	360,400,482,
153,155,157,	316,320,329,	390,420,430,	492,550,573,
159,161,163,	330,336,340,	440,450,479,	665,671,707,
165,167,169,	370,410,607,	480,510,530,	741,760,773,
173,175,187,	615,630,710,	540,561,563,	779,787,820,
190,201,210,	727,740	575,580,657,	825
217,219,223,		661,706,730,	
230,240,250,		756,766,791,	
253,259,265,		810,813,840,	
269,270,350,		846,849,860	
461,621,746,			
751,851			

Kommunetypeopdelingen er baseret på en opdeling af kommunetyper foretaget af Ministeriet for fødevarer, landbrug og fiskeri og beskrevet i Landdistriktsprogrammet 2007-2013. Kommunerne er inddelt i typer opgjort efter 14 indikatorer, som omfatter urbanisering, center periferi, landbrugets betydning, udvikling, demografi, uddannelse og økonomi.

Dummy-variablen for hovedstadsområdet er opdelt således:

Tabel 13.2.3.2. Hovedstads-opdeling

1	0
Hovedstadsområdet	Øvrige kommuner
----- kommunenummer -----	
101,147,151,	Øvrige
153,155,157,	
159,161,163,	
165,167,169,	
173,175,183,	
185,187,190,	
201,210,217,	
219,223,230,	
240,250,253,	
259,260,269,	
270,336,350	

Opdelingen af hovedstadsområdet er opgjort efter de kommuner, som indgår i hovedstadsudligningen.

Dummy-variable for lille ø-kommune er opdelt således:

Tabel 13.2.3.3. Lille ø-kommune-opdeling

1	0
Lille ø-kommune	Øvrige kommuner
----- kommunenummer -----	
482,492,563,741,825	Øvrige

I afsnit 13.2.4 ses en samlet oversigt over de korrigerende variable, der arbejdes videre med i udgiftsbehovsanalyserne.

13.2.4. Samlet kriterieliste

Nedenstående tabel er en samlet liste over de variable, der vil indgå i analyserne af udlig-
ningssystemet. Nogle variable giver kun mening at afprøve på enkelte udgiftsområder
(specifikke kriterier), mens andre vil blive afprøvet som forklarende variabel på flere ud-
giftsområder (paraplyvariablene/korrigerende variable)

Tabel 13.2.4.1. Samlet variabelliste

Forklarende variable

Demografiske kriterier

- 0 - 6 årige
- 7 - 16 årige
- 17 - 19 årige
- 20 - 24 årige
- 25 - 34 årige
- 35 - 39 årige
- 40 - 64 årige
- 65 - 74 årige
- 85 år og derover

- 65+-årige
- 75+-årige

Tilgængelighedskriterier

Rejsetid

Areal

Urbaniseringsgrad

Landdistriktsgrad

Befolkningstæthed

Nuværende socioøkonomiske kriterier og variationer heraf

Personer uden beskæftigelse over 5 pct. V1-V3

Personer uden erhvervsuddannelse, V1-V4

Børn i familier med lav uddannelse V1,V2

Udlejede beboelseslejligheder, V1-V3

Familier i visse boligtyper V1-V6 (V4 og V5 indgår ikke som mulige kriterier)

Personer med lav indkomst, V1,V2

Psykiatriske patienter

Handicappede

Børn med handicap, 0 - 5 årige

Børn med handicap 0 - 17 årige

Tabte leveår

Restlevetiden V1-V4

Enlige 65+ årige V1-V5

Indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande

Asylansøgere fra ikke-vestlige lande

Nedgang i befolkningstallet V1-V5, V8

Nye socioøkonomiske variable

Tosprogede elever 6-16 årige

Tosprogede børn 0-5 årige

Udlændinge med lav uddannelse

Børn af enlige forsørgere V1,V2

Børn i familier med straffelovsovertrædelse

Strafferetlige afgørelser, hvor personen er kendt skyldig

Udsatte forældre, V5-V8

Børn, som er flyttet V1 og V5

Almennyttige boliger

Andelen af etagebyggeri i forhold til kommunens samlede boligmasse

Anerkendte arbejdsskader V2

Personer med tabt erhvervsevne V2
Sygehuspatienter med udvalgte diagnoser
Sygehuspatienter med udvalgte diagnoser, 65+-årige
Folkepensionister, der tidligere har været førtidspensionister

Kvindes erhvervsfrekvens
Lønmodtagere på grundniveau
Forsikrede ledige
Forsikrede personer
Vækst i befolkningstallet, V2
Vækst i antallet af 6 -16 årige

Meter kommunevej
Antal personbiler
Antal lastbiler
Antal familier med bil
Antal familier med mindst 2 biler
Antal familier uden biler
Antal biler pr. meter vej

Udpendler
Indpendler
Pendler

Korrigerende variable

Beskatningsgrundlaget efter udligning V1,V2
Beskatningsgrundlaget

Andelen af privatskoleelever

Dummyvariabel for kommunetype
Dummyvariabel for hovedstadsområdet
Dummyvariable for lille ø-kommune

13.3. Anvendt statistisk metode

Dette afsnit beskriver først analyser af kommunernes udgiftsbehov, således som de er behandlet i tidligere betænkninger og rapporter, herunder den anvendte statistiske metode.

De efterfølgende afsnit omhandler normering af variablene, den tidsmæssige opgørelse af variablene, indledende screening af variable, samt anvendt statistisk metode i denne betænkning.

13.3.1. Tidligere analyser af kommunale udgiftsområder og den anvendte statistiske metode

Der er løbende blevet udført analyser af kommunernes udgiftsbehov af Indenrigsministeriet. De seneste analyser er dokumenteret i:

- Betænkning nr. 1361 fra 1998
- Betænkning nr. 1437 fra 2004
- Finansieringsudvalgets rapport om et nyt tilskuds- og udligningssystem fra 2005
- Finansieringsudvalgets rapport om opfølgning på finansieringsreformen fra 2009

Analysemetoderne er i store træk udført efter samme statistiske metoder, mens de analyserede udgiftsområder og forklarende variable varierer.

Betænkning nr. 1361 fra 1998

I betænkning 1361 analyseres stort set alle kommunale udgiftsområder. Regnskabstal fra 1996 opdeles i 12 kommunale udgiftsområder, og de 12 områder svarer til 95,3 pct. af de samlede kommunale nettodriftsudgifter. Analyserne giver dermed i vidt omfang en vurdering af kommunernes *samlede* udgiftsbehov.

På det amtskommunale område inddrages fire udgiftsområder for perioden 1993-1997. Områderne omfatter ca. 45,6 mia. kr. svarende til 72,5 pct. af de gennemsnitlige amtskommunale nettodriftsudgifter i de fem år.

Det bemærkes, at professor Anders Milhøj, Københavns Universitet, medvirkede i opstillingen af den statistiske metode.

Kritik overvejet i betænkning 1361

I forbindelse med analyserne i denne betænkning diskuteres en række fremførte kritikpunkter. Det første drejer sig om *normeringsproblemet*. Der ses eksempelvis på sammenhængen mellem skoleudgifter pr. 7-16-årige og en række forklarende variable. Ved en sådan normering er den demografiske korrektion som udgangspunkt indbygget i analysen. Argumentet herfor er, at en sådan normering er nødvendig, hvis man skal undgå, at en klar samvariation mellem udgifter og "klientantallet" undertrykker eventuelle sammenhænge mellem udgiftens størrelse og andre kriterier. Dette er blevet kritiseret af tre økonomer fra

Aarhus Universitet i en artikel fra 1981.²⁵ De fremfører, at en eventuel normering må baseres på en teoretisk overvejelse om budgetlægningsprocessen i kommunerne, herunder om kommunernes udgiftsbeslutning er rettet mod eksempelvis samlede skoleudgifter eller udgifter pr. elev. I betænkning 1361 argumenteres for, at en afklaring af, hvilke områder, der i så fald burde "normeres", bør baseres på en indgående analyse af beslutningsprocessen på de enkelte områder, og et sådant valg vil næppe kunne træffes på et ensartet eller objektivi grundlag. Derudover nævnes, at der "politisk" er fastsat en opdeling af opgørelsen i henholdsvis en andel, der vedrører demografiske karakteristika og en del af opgørelsen, som vedrører socioøkonomiske bestemte merudgifter. Derfor vurderedes det i betænkning 1361, at den demografiske korrektion nødvendigvis foretages som udgangspunkt for analyserne i betænkning 1361 i forhold til de sociale kriterier.

Det andet problem, der diskuteres i betænkning 1361, drejer sig om *vægtning af kommunernes størrelse*. I en uvægtet analyse af sammenhængen mellem eksempelvis udgifter til dagpasning af børn og sociale kriterier vil en lille kommune tælle lige så kraftigt i analysen som de større kommuner. Det fremhæves, at de anvendte tværnsnitsanalyser har til formål at analysere faktorer bag kommunalbestyrelsernes udgiftsbeslutninger, hvorfor de enkelte observationer principielt bør tælle ens. (I betænkning 963 fra 1982-83 og betænkning 1033 fra 1985 gennemførtes uvægtede analyser, mens der i betænkning 855 blev foretaget både vægtede og uvægtede analyser).

Endelig diskuteres det i betænkning 1361, om der bør inddrages "*politiske variable*" i analyserne. Argumentet herfor er, at en del af variationen i de kommunale udgifter må henføres til den politiske prioritering, hvorfor sammenhæng mellem sociale og strukturelle kriterier kun kan påvises med sikkerhed, hvis der korrigeres for politiske forskelle. Det har naturligvis aldrig været tanken, at de politiske variable skal inddrages i udligningen, men formålet med de politiske variable er derimod, at den opstillede model for sammenhængen mellem sociale forhold og "det objektive udgiftsbehov" "renses" for den del af forskellene, som skyldes kommunalbestyrelsens sammensætning. I tidligere betænkninger samt i betænkning 1361 inddrages dog ikke politiske variable i analysearbejdet. Dette begrundes bl.a. med, at der stilles spørgsmålstegn ved, i hvilket omfang politiske variable kan operationaliseres på en entydig måde.

Prioriteringsforskelle mellem landets kommuner kan i væsentlig grad også henføres til kommunens strukturelle karakteristika såsom indkomst/velstand, størrelse, bymæssighed, hovedstadsområde m.m. I betænkning 1361 argumenteres for at kontrol for prioriteringsforskelle foretages ved inddragelse af sådanne variable i analyserne. I betænkning 1361

²⁵ H. Bunzel, S. Hylleberg og J. Søndergård: "Fordeling af statens generelle tilskud til kommunerne", Nationaløkonomisk Tidsskrift, nr. 1, 1980.

henvises i øvrigt til, at politiske forhold ikke har vist sig at være meget betydningsfulde for efterspørgslen i øvrige danske analyser på feltet, når der i øvrigt er korrigeret for de forskellige strukturelle forhold.

Anvendt statistisk metode i betænkning 1361

I modellerne for de enkelte kommunale udgiftsområder normeres udgifterne med den potentielle brugergruppe og de forklarende variable med den relevante aldersgruppe.

Den anvendte metode på de kommunale udgiftsområder er primært ordinary least squares-metoden (OLS). I hver analyse i betænkning 1361 foretages modelkontrol, hvor modellerne testes for linearitet, normalfordelte fejled, heteroskedasticitet og multikollinearitet.

I flere tilfælde er der heteroskedasticitet i modellen, og der opstilles derfor en loglikelihood-funktion. Loglikelihoodfunktionen maksimerer sandsynligheden for at observere de faktiske værdier, dvs. den maksimerer overensstemmelsen mellem modellen og data (maximum likelihood estimation). Jo større værdi af loglikelihoodfunktionen, jo større overensstemmelse mellem modellen og data. Loglikelihoodfunktionen korrigerer for heteroskedasticitet under estimation af modellens parametre ved at vægte med en eller flere af de variansstyrende forklarende variable.

I betænkning 1361 analyseres også variationer i de amtskommunale udgifter. Amtskommunernes beskedne antal medførere, at OLS-regressionsanalyse baseret på et enkelt tværsnitsmateriale er en uhensigtsmæssig metode. Derfor anvendes paneldata modeller, som består af såvel tværsnits- som tidsserieobservationer. I paneldata modellerne understøttes konklusionerne fra amtskommunernes relativt beskedne tværnsnit ved samtidig udnyttelse af den information, der ligger i tidsserierne. Der anvendes fixed-effekt paneldata modeller i analyserne af de amtskommunale udgifter i betænkning 1361.

Betænkning nr. 1437 fra 2004

I betænkning 1437 analyseres udgiftsbehovene inden for en række sociale udgiftsområder, dvs. udgifter til større konkrete sociale opgaver. Denne betænkning havde ikke til opgave at belyse det samlede kommunale udgiftsbehov, men drejede sig om nogle mere konkrete problemstillinger. Konkret analyseredes følgende udgiftsområder:

- Udgifter til bl.a. beskæftigelse, udsatte børn og unge, udsatte voksne og specialundervisning
- Udgifter til førtidspensionister
- Udgifter til boligstøtte

Analyserne af udgiftsområderne blev baseret på data for regnskab 2001. I 2001 udgjorde boligstøtteudgifterne ca. 10 pct. af de samlede sociale udgifter, og førtidspensionsudgifterne udgjorde ca. 16 pct. af de samlede sociale udgifter.

Andre undersøgelser i betænkning 1437

En række variationer af mulige kriterier blev beskrevet og undersøgt i betænkning 1437.

Overvejelser om kriterier vedrørte følgende:

- Befolkningstætheds- eller tilgængelighedskriterium
- Boligstøttekriterium
- Boligkriterium
- Det bysociale kriterium
- Et kriterium baseret på antal udlejede beboelseslejligheder.
- Førtidspensionskriterium
- Kriterium baseret på antallet af børn af enlige forsørgere
- Arbejdsløshedskriteriet
- Kriterium baseret på kriminalitet
- Kriterium baseret på sygelighed
- Kriterium baseret på flyttemønstre
- Kriterium baseret på pendling

Endvidere blev der overvejet at inddrage et mål for den enkelte kommunes effektivitet i forbindelse med beregningen af kommunens tilskuds- og udligningsbeløb – med henblik på yderligere at tilskynde kommunerne til en mere effektiv drift. Da der ikke fandtes tilstrækkeligt pålidelige analysemetoder på dette område, vurderede Finansieringsudvalget dog, at det ikke vil være hensigtsmæssigt at supplere tilskuds- og udligningssystemet med ordninger, der direkte relaterer sig til en måling af effektivitet i den enkelte kommunes drift.

Anvendt statistisk metode i betænkning 1437

Udgifterne i regressionerne blev normeret med indbyggertallet. Den anvendte analysemetode var OLS-regressioner på tværsnitsdata for et enkelt år.

Finansieringsudvalgets rapport om et nyt tilskuds- og udligningssystem fra december 2005

Med gennemførelsen af kommunalreformen skete der ændringer af kommunernes opgaver og udgifter, og det blev derfor relevant at supplere analyserne i betænkning 1437 med nye analyser, der tager udgangspunkt i en tilsvarende opgørelse af udgifter til sociale udgiftsområder, men tilpasset med kommunernes nye opgaver efter kommunalreformen, som kan henregnes til det sociale område. Ligesom i betænkning 1437 analyseres i denne rapport primært udgifter inden for konkrete sociale opgaveområder. Dog er der i de statistiske analyser også inddraget ældreområdet samt sundhedsområdet, idet disse udgiftsområder og

så i nogen udstrækning kan være påvirket af indbyggernes socioøkonomiske sammensætning.

Der findes ikke en entydig kategori af "sociale udgifter". I tilknytning til de statistiske analyser blev der arbejdet med en bred og en smal afgrænsning af sociale udgiftsområder. F.eks. har kommunernes opgaver på sundhedsområdet socioøkonomiske aspekter med hensyn til psykiske sygdomme og livsstilssygdomme, men sundhedsudgifter er også i høj grad demografisk betingede. I den brede definition blev der f.eks. medtaget hele sundhedsområdet og ældreområdet, mens den smallere definition ikke indeholdt ældreområdet og sundhedsområdet.

Anvendt statistisk metode i rapporten fra 2005

Analyserne i rapporten fra 2005 er lavet på regnskabstal fra 2004 samt skønnede kommunefordelte merudgifter i medfør af kommunalreformen. Udgifter og kriterier blev normeret med indbyggertal så vidt muligt under hensyntagen til relevante aldersgrupper mv. Den anvendte estimationsmetode var OLS-regressioner på tværsnitsdata for et enkelt år.

Finansieringsudvalgets rapport om opfølgning på finansieringsreformen fra februar 2009

Efter gennemførelsen af kommunalreformen blev der igangsat et opfølgende arbejde på finansieringsreformen. Der blev set nærmere på eventuelle justeringer i opgørelsen af kommunernes socioøkonomiske udgiftsbehov vedr. det specialiserede socialområde og førtidspension.

Rapporten fra 2009 indeholder analyser på kommunernes udgifter til førtidspension, det specialiserede socialområde og øvrige sociale udgifter, som samlet blev opgjort til ca. 80 mia. kr. svarende til ca. 32 pct. af de samlede nettodrifts- og anlægsudgifter i 2007.

Udgifterne er korrigeret for den centrale refusionsordning for at opnå et billede af udgifterne efter indfasning af den centrale refusionsordning. Den centrale refusionsordning indbar, at staten i 2007 refunderede 25 pct. af udgifter over 400.000 kr. pr. sag pr. år. og 50 pct. af udgifter over 800.000 kr. pr. sag pr. år. Refusionsordningen ændredes gradvist frem mod 2010, hvor den endelig var indfaset. Efter indfasningen er de tilsvarende udgiftsgrænser henholdsvis 800.000 kr. og 1,5 mio. kr. pr. sag. pr. år. Der blev foretaget en tilnærmet korrektion, idet det ikke var muligt at udskille, hvor stor en andel af kommunernes udgifter der vedrørte sager over 1,5 mio. kr.

Anvendt statistisk metode i rapporten fra 2009

Analyserne i rapporten fra 2009 er baseret på regnskabstal for 2007, og analyserne er således forbedret i forhold til rapporten fra december 2005, der var baseret på delvist skønnede tal.

Udgifterne blev normeret med det samlede indbyggertal, mens de forklarende variable blev normeret med den aldersgruppe, som de forklarende variable vedrørte.

Den anvendte estimationsmetode var OLS-regressioner på tværsnitsdata for et enkelt år.

13.3.2. Opstilling af en model for udgiftsbehov – strukturelt eller reduceret model

Opstilling af udgiftsbehov kan principielt foregå på to måder:

- Produktionsfunktionsmetoden (også benævnt udgiftsnormmetoden)
- Udgiftsmetoden (også benævnt adfærdsmetoden).

En gennemgang af disse to metoder er foretaget i afsnit 4.4.3 og i øvrigt drøftet i tidligere rapporter fra Finansieringsudvalget.

I analyserne i dette kapitel er anvendt udgiftsmetoden, som baserer sig på observationer af, hvorledes kommunernes faktiske adfærd har været på de enkelte udgiftsområder, dvs. de realiserede udgiftsniveauer.

Principielt er der for denne metode to tilgangsvinkler til opstilling af en model, som skal kunne anvendes til statistisk bestemmelse af udgiftsbehovskriterier: den strukturelle model og den reducerede model.

Begge modeller må tage udgiftspunkt i, at den nøglevariabel, som må indgå i de statistiske tests, er det udgiftsniveau, der rent faktisk er realiseret i de enkelte kommuner.

Den strukturelle model

Den strukturelle model er umiddelbart den teoretisk mest tilfredsstillende metode, idet den gør det klart, at såvel udbudsrelaterede faktorer som efterspørgselsbaserede faktorer spiller en rolle for, hvilket udgiftsniveau der realiseres i de enkelte kommuner.²⁶

²⁶ Begrebet udbud og efterspørgsel skal anvendes med forsigtighed, idet der her naturligvis ikke er tale om selvstændige, uafhængige udbydere, som står over for efterspørgere på et marked, men om demokratisk valgte repræsentanter blandt den lokale befolkning. Udbuds- og efterspørgselstankegangen har dog alligevel berettigelse som forklaringsmodel.

Med efterspørgselsfaktorer henvises her til de faktorer, som udtrykker borgernes efterspørgsel i deres egenskab af individuelle aftagere af kommunale ydelser, dvs. deres udtrykte ønsker om at benytte sig af daginstitutionstilbuddet, biblioteksbetjeningen, folkeskoleydelsen etc.

Med udbuds faktorer henvises der til de faktorer, der er bestemmende for, hvilket ydelsestilbud der stilles til rådighed for borgerne. Dette afhænger af kommunalbestyrelsens beslutninger om at anvende en vis mængde ressourcer på de forskellige udgiftsområder samt de produktionsvilkår, der gælder i kommunen.

I den strukturelle model estimeres to relationer – givet linearitet mv.:

$$(1) Q_i^E = \alpha^E + \lambda Q_i^U + \delta_1 E_{i1} + \dots + \delta_2 E_{i2} + \varepsilon_i^E$$

$$(2) Q_i^U = \alpha^U + \mu Q_i^E + \eta_1 U_{i1} + \dots + \eta_2 U_{i2} + \varepsilon_i^U$$

Relation (1) beskriver efterspørgslen, Q_i^E , efter kommunale goder i kommune i , som afhænger af forskellige efterspørgselsbestemmende faktorer, dvs. E_1, E_2 osv., hvoraf en række kan anerkendes som udgiftsbehovsfaktorer, som kommunen ikke selv kan påvirke, men som må antages som et vilkår, f.eks. befolkningssammensætning og socioøkonomiske forhold. Der kan også indgå faktorer, som ikke kan anerkendes som behov, f.eks. (høj) indkomst og præferencer og "smag" blandt befolkningen. Men samtidig tages der i relationen højde for, at den realiserede efterspørgsel også afhænger af udbuddet, Q_i^U .

I relation (2) beskrives udbuddet, Q_i^U , efter kommunale goder i kommune i , som afhænger af visse udbuds faktorer, dvs. U_1, U_2 osv., som kan anerkendes som udgiftsbehovsfaktorer, som kommunen ikke selv kan påvirke, men som må antages som et vilkår, f.eks. geografi og tilgængelighed. Der kan også i udbudsrelationen indgå faktorer, som ikke kan anerkendes som behov, f.eks. kommunens (udlignede) indkomstgrundlag, politiske præferencer i kommunalbestyrelsen, kassebeholdningens størrelse og nettoformuen etc. Men samtidig tages der i relationen højde for, at det realiserede udbud også afhænger af efterspørgslen, Q_i^E .

Estimation af den strukturelle model – i et simultant ligningssystem – er ikke mulig på tilfredsstillende vis med simple estimationsteknikker som OLS, fordi der blandt de forklarende variable også optræder forklarede (endogene) variable.²⁷ F.eks. optræder i efterspørg-

²⁷ Se f.eks. G.S. Maddala: "Introduction to Econometrics", MacMillan, 1992. Estimation af et simultant ligningssystem med endogene forklarende variable kan løses jf. afsnit 13.3.3.4 ved at finde en variabel, der er korreleret med den endogene forklarende variabel, men ikke med den forklarede variable.

selsrelationen (1) udbuddet som forklarende variabel, men udbuddet er selv en forklaret variabel i relation (2).

En anden metode kan være gallupundersøgelser, omnibus-undersøgelser eller lignende blandt borgerne. Herved kan der spørges direkte til efterspørgslen uafhængigt af, hvad der er realiseret i borgernes hjemkommuner, og via registrering af demografi, sociale variable mv. kunne relateres til de udgiftsbehovsskabende faktorer. Troværdigheden heraf ville dog formentlig ikke være tilstrækkelig høj til at begrunde en faktor i et udligningssystem.²⁸

Den reducerede model

Løsningen på problemet med den strukturelle models sammenblanding af forklarende, eksogene, og forklarede, endogene, variable løses i den reducerede model. Her løses ligningssystemet simpelthen ved at indsætte Q^U i ligningen for Q^E eller vice versa. Under alle omstændigheder er de opgørelser, der kan foretages, baseret på de realiserede udgifter, Q , som ikke kan siges at have mere karakter af udbud end af efterspørgsel – eller omvendt.

$$(3) \quad Q_i^E = Q_i^U = Q_i = \alpha + \beta_1 x_{i1} + \beta_2 x_{i2} + \dots + \beta_k x_{ik} + \varepsilon_i$$

Her er alle de forklarende eksogene variable, x_1, x_2 osv. samlet på højre side, og der kan her anvendes simple estimationsteknikker. En række af disse variable kan anerkendes som udgiftsbehovsfaktorer, jf. ovenfor, dvs. befolkningssammensætning, socioøkonomi og strukturelle og geografiske forhold, mens en række ikke kan. De relevante parametre kan siden hen anvendes i vurderingen af, hvilke vægte de enkelte udgiftsbehovsfaktorer skal tildeles i udligningssystemet.

Der optræder dog også her problemer i opstillingen og fortolkningen af de statistiske estimationer, som må løses bedst muligt. F.eks. kan indkomstvariable optræde i forskellige egenskaber, og kan ofte i realiteten ikke indgå i estimationen på samme tid på grund af multikollinearitet. Ligeledes kan forhold som politiske præferencer ikke uden problemer repræsenteres. Disse problemer vil dog være mindre så længe, der ikke er alvorlige korrelationsammenhænge med de udgiftsbehovsfaktorer, der ønskes identificeret.

²⁸ Der eksisterer en række udenlandske undersøgelser, som anvender denne fremgangsmåde. Undersøgelseslayoutet er på danske forhold – om end med et andet sigtemål en identifikation af udgiftsbehovsfaktorer – berørt i KREVI's rapport fra 2010: "Bruges og borgeres præferencer for kommunale serviceydelser".

13.3.3. Anvendt statistisk metode

Analyserne i denne betænkning er baseret på kommunale regnskabstal for perioden 2008 til 2010. Regnskabstal for 2007 er også tilgængelige, men anses ikke for pålidelige, som følge af kommunalreformen i 2007. De forklarende variable er opgjort med senest tilgængelige data, jf. afsnit 13.2.

13.3.3.1. Normering af variable

Da der er forskel på kommunestørrelserne og dermed også på niveauet af udgifterne på de forskellige udgiftsområder, vil udgifterne som følge heraf være højere i en kommune med mange indbyggere i forhold til en kommune med færre indbyggere. For at undgå at samvariationen mellem udgifter og eventuelle variable domineres af forskellen i kommunestørrelsen, normeres udgifter og kriterier.

Der kan vælges at normere med kommunens samlede indbyggertal. Nogle udgiftsområder er dog målrettet en bestemt aldersgruppe, f.eks. er udgifter til skoleområdet domineret af hvor mange 6-16-årige, der bor i kommunen. I en analyse, hvor udgifter og forklarende variable er normeret med det samlede indbyggertal, opfanges ikke variationen i andelen af 6-16-årige mellem kommunerne. Det har den konsekvens, at den eventuelle sammenhæng mellem udgiftens størrelse og socioøkonomiske kriterier og/eller øvrige variable sløres af variationen i andelen af 6-16-årige. Derfor vælges i denne betænkning at normere udgifterne med den mest relevante demografiske brugergruppe. Dermed undersøges primært variationer i kommunernes udgifter som følge af forskelle i socioøkonomiske forhold.

I stedet for at normere med den potentielle brugergruppe kan variablene alternativt normeres med den *faktiske* brugergruppe. Udgifter til børnepasning kan eksempelvis normeres med antal børn indskrevet i børnehaver og vuggestuer i stedet for antal 0-5-årige. Inden for nogle udgiftsområder er der stort set ingen forskel mellem den potentielle brugergruppe og den faktiske brugergruppe. F.eks. på skoleområdet er det et fåtal 6-16-årige, som ikke går i skole, da der er undervisningspligt i Danmark. Derfor vælges det, at normere med den potentielle brugergruppe. Inddragelsen af socioøkonomiske forhold og øvrige kriterier forventes at opfange nogle af de forhold, som er årsag til, at der kan være forskel på den faktiske og potentielle brugergruppe.

De forklarende variable normeres også. Hvis opgørelsen af de forklarende variable er aldersafgrænset, er variabelen normeret med denne aldersgruppe. Variable, der ikke er aldersafgrænset, normeres med kommunens samlede indbyggertal. Enkelte variable normeres ikke med folketal, men med eksempelvis den samlede boligmasse, dag- og natbefolkningen eller ledige i alt, hvilket for de relevante variable er beskrevet i afsnit 13.2.

Ved normering af udgifter og socioøkonomiske variable er anvendt betalingskommunefolketal, mens ressource-variable er normeret med bopælskommunefolketal.

13.3.3.2. Tidsmæssig forskydning i datagrundlaget

Det antages, at der ikke er nogen tidsmæssig forskydning mellem en population med bestemte karakteristika og størrelsen af de kommunale udgifter i udligningssystemet. Når kriterierne opgøres til brug for beregning af tilskud og udligning til det kommende budgetår, er der imidlertid en tidsmæssig forskydning på 1-4 år mellem kriteriernes datagrundlag og budgetåret, hvilket dels skyldes, at statistikkerne, som kriterierne baseres på, offentliggøres med en vis forsinkelse, dels at der ikke laves prognoser på udviklingen i kriterierne. Da tilskuds- og udligningsudmeldingen foregår under disse vilkår, kunne der dog argumenteres for, at analyserne skal søge efter sammenhænge med en tidsmæssig forskydning svarende til forholdene ved beregning af tilskuds- og udligningsudmeldingen. Her er der dog søgt efter den mest direkte sammenhæng mellem udgiftsbehov og forklarende variable.

Enkelte kriterier er præget af så lang forsinkelse mellem tællingstidspunktet og offentliggørelsen, at variablene ikke kan opgøres for 2010 eller 2009. Det gør sig gældende for følgende variable:

- Personer med lav indkomst
- Handicappede

Disse variable indgår derfor i analyserne med en tidsmæssig forsinkelse.

13.3.3.3. Indledende screening af variable

Forud for opstillingen af mulige statistiske modeller i udgiftsbehovsanalyserne overvejes det – ud fra konkret viden om de faktiske forhold på området, tidligere analyser og kendte forskningsresultater – hvorvidt der er en årsagssammenhæng mellem udgifterne og de mulige variable. Udvælgelsen af variable kan ikke alene baseres på statistiske analyser, da regressionsanalyser ikke kan sige noget om, hvorvidt den konstaterede statistiske sammenhæng mellem variable og udgifter er en årsagssammenhæng, eller om det er en tilfældig sammenhæng i talmaterialet.

Før der opstilles en statistisk multipel model til forklaring af kommunale udgiftsvariationer på de enkelte sektorområder, undersøges de mulige forklarende variable i en simpel model med kun 1 forklarende variabel og udgifterne.

En første indikation af, om der er en sammenhæng mellem en forklarende variabel og udgifterne, undersøges ved, om der er en grafisk sammenhæng mellem den valgte variabel og udgiftsområdet, og om fortegnet på parameterestimatet er som forventet. Endvidere

undersøges om variabelens parameterestimat er stabilt over tid samt størrelsen på fejledets varians ud fra en simpel model med kun udgifterne og den enkelte variabel.

Når variablene afprøves som mulige udgiftsbehovskriterier stilles der yderligere krav til deres egenskab som kriterier. Det indebærer bl.a., at der, udover krav om årsagssammenhæng, også skal være tale om objektive kriterier, der så vidt muligt er upåvirkelige og konstaterbare, jf. kapitel 6.2 og 13.2, og at kriteriet således ikke har en uhensigtsmæssig incitamentspåvirkning.

Der stilles endvidere nogle mere tekniske krav som, at et kriterium skal have en vis volumen – dvs. have et vist antal observationer – således at "enhedsbeløbet" pr. observation i udgiftsbehovsopgørelsen ikke bliver uforholdsmæssig høj. Hvis "enhedsbeløbet" pr. observation er høj, indebærer det, at selv små ændringer i kriterieværdien medfører store udsving i udgiftsbehovsopgørelsen og dermed i udligningsbeløbene. Da der i praksis ikke er en en-til-en sammenhæng mellem udviklingen i kriterierne og kommunernes udgifter, kan store udsving i udligningsbeløbene virke uhensigtsmæssige for kommunernes budgetlægning.

Test som led i den indledende screening

For at sikre at de udvalgte variable, som afprøves som mulige kriterier, kan leve op til ovennævnte tekniske krav foretages som nævnt indledningsvist en screening af disse, inden variablene afprøves i en multipel model. Screeningen foretages for at indsnævre antallet af mulige forklarende variable i den multiple model.

Screeningen består af nedenstående 6 test, som gennemføres for hver variable. Den første foretages for analyserne under ét, mens de øvrige foretages i tilknytning til det relevante udgiftsområde, som analyseres, jf. uddybning nedenfor. Det bemærkes i øvrigt, at alle test vil bero på et vist skøn:

1. Volumen: Under antagelse af, at alle kriterier vejer 0,1 pct. i udligningssystemet beregnes enhedsbeløbet for hver enkelt variabel, hvorved fås et udtryk for hvor meget en observation rykker i kroner.
2. Sammenhæng: Plot af variabelen mod udgiftsområdet for at sikre, at der er en lineær sammenhæng mellem disse.
3. Fortegn: Tjek af at variabelens parameterestimat i den simple model har det forventede fortegn.
4. Stabilitet 1: Test af parameterestimatets stabilitet. Det undersøges hvor meget parameterestimatet ændrer sig i en simpel model på data fra henholdsvis 2008, 2009 og 2010.

5. Stabilitet 2: Tjek af at residualen (forskellen mellem beregnet og det faktiske udgiftsbehov) ikke ændrer fortegn mellem 2008, 2009 og 2010 for at sikre en højere grad af forudsigelighed i udligningsbeløbene.
6. Varians: Som et udtryk for hvor god sammenhæng variabelen har med kommunens faktiske udgifter på området, opgøres antallet af kommuner, hvor variansen på fejlleddet i den simple model er over 20 pct. af det faktiske udgiftsbeløb.

Det kan supplerende bemærkes, at variansmålet (punkt 6) bør anvendes med forsigtighed. Det skyldes, at variabelen i denne indledende fase indgår som eneste forklarende variabel i en simpel forklaringsmodel, og at der derfor vil være problemer med udeladte variabelbias. Dette problem kan være større eller mindre for de enkelte variable og de enkelte udgiftsområder. Derfor bør man kun sammenligne variansen mellem variablene, der er variationer af hinanden, f.eks. den gennemsnitlige restlevetiden for 55-årige, hvor gennemsnittene beregnes over 2 år henholdsvis over 10 år.

Ved at lade mulige variable gennemløbe disse tjek opnås for hvert udgiftsområde en bruttoliste af variable, som afprøves i opstillingen af modeller. Afvisningen af en variabel beror på en samlet vurdering af alle 6 test. Der er derfor ikke muligt at beskrive, hvilke test der specifikt bevirker, at en variabel udelades. Kun test 1 er så dominerende, at variable, der ikke lever op til denne, afvises uanset resultatet af test 2 til 6.

Test 1 (Volumen) afhænger ikke af de enkelte udgiftsområder og testes derfor ikke for hvert enkelt af disse. Hvis en variabel ikke lever op til dette krav, gælder det således for alle udgiftsområderne. Resultaterne af test 1 nævnes i afsnit 13.2 i gennemgangen af de enkelte variable, men bliver opsummeret i afsnit 13.4.1.

De samlede resultater af de resterende test (2-6) vil blive vist ved en tabel over de relevante tilbageværende variable. Det sker i sammenhæng med udgiftsbehovsanalyserne af hvert udgiftsområde i afsnit 13.4.2 til 13.4.14.

13.3.3.4. Estimationsmetoder

Indledningsmæssigt bemærkes det, at Lene Kjærsgaard, Ph.D. student ved Handelshøjskolen i Aarhus og Anvendt Kommunal Forskning (AKF), har medvirket i arbejdet vedrørende den anvendte statistiske metode.

For hvert udgiftsområde opstilles i afsnit 13.4 følgende model for hver kommune:

$$y_i = \alpha + \beta_1 x_{i1} + \dots + \beta_k x_{ik} + \varepsilon_i$$

Hvor

y = udgifter normeret med relevant aldersgruppe

x = modellens forklarende variable, som kan være objektive udgiftsbehovskriterier eller øvrige variable, normeret med den relevante aldersgruppe

ε = fejllid, som dækker over den statistiske usikkerhed

k = antallet af forklarende variable, som kan variere fra model til model

$i = 1, 2, \dots, n$, hvor n er antallet af kommuner, som indgår i modellen

β = forklarende variables forklaringskraft. Parametrene kendes ikke, og skal derfor estimeres i modellen

α = konstantleddet i modellen og angiver udgiftsniveauet for en gennemsnitskommune

OLS

Modellerne estimeres ved hjælp af OLS. Denne metode har tidligere været anvendt i danske udgiftsbehovsanalyser, og OLS er en simpel og hyppigt anvendt estimationsmetode. Hensigten med en OLS-regressionsanalyse er at forklare, hvorfor en given variabel y_i – udgiftsniveauet – varierer med de forklarende variable x_i – de forklarende variable. For hver af de forklarende variable findes der en gennemsnitligværdi for, hvor stor betydning variablene har på udgiftsniveauet. En forudsætning for at finde disse værdier ved denne metode er, at sammenhængen mellem de forklarende variable og udgifterne kan beskrives ved en ret linje. Værdierne eller den rette linje findes ved at minimere summen af de kvadrerede fejllid. Fejlleddene er angivet ved forskellen på udgiftsniveauet og værdien af de forklarende variable:

$$\hat{\varepsilon}_i = y_i - \left(\hat{\alpha} + \hat{\beta}_1 x_{i,1} + \dots + \hat{\beta}_k x_{i,k} \right)$$

Ved at minimere summen af disse fejllid findes den rette linje, hvor afstanden for observationerne for de forklarende variable og den rette linje er kortest.

Indledningsvist opstilles en række mulige forklarende variable, hvor der forventes at være en årsagssammenhæng med udgifterne. Samtlige af de mulig forklarende variable inkluderes i en model, som ved hjælp af en trinvis regression (stepwise regression) testes ned til kun at indeholde variable, der er signifikante på et 10 pct. niveau.

En stepwise regression er en procedure, som evaluerer hver variable en ad gangen på baggrund af variabelens signifikansniveau og akkumulerer modellen ved at tilføje eller fjerne variable sekventielt. Variable tilføjes en ad gangen til modellen, så længe alle variable samlet indgår signifikant i modellen. Efter en variabel er tilføjet i modellen, evalueres alle variable, som allerede er inkluderet i modellen samlet, og hvis en variable ikke er signifikant under det fastbestemte niveau, fjernes variabelen. Proceduren slutter, når ingen af de ekskluderede variable fra modellen er signifikante, og alle de inkluderede variable i modellen er signifikante ved det specificerede signifikansniveau. Proceduren giver en indikation

af, hvilke forklarende variable der kan indgå i modellen, men denne fremgangsmåde tager ikke højde for bl.a. multikollinearitet, heteroskedasticitet og påvirkningen af ekstreme observationer. Proceduren vil derfor altid blive efterfulgt af en række modelkontroller, inden den endelige model er fundet.

Linearitet

En forudsætning for OLS-analyser er, at modellen er lineær i de forklarende variable, dvs. at de observerede værdier af de forklarende variable og den afhængige variable fordeler sig omkring en ret linje. Linearitet kan ses i et grafisk plot, som viser forholdet mellem x og y . Dette er ikke nødvendigvis altid tilfældet. Hvis ikke der er et lineært forhold, er en mulighed at transformere variablene, f.eks. ved en logaritmisk funktion, og dermed opnå en lineær sammenhæng mellem den logaritmiske variabel og udgifterne.

Normalfordelte fejlede

En anden forudsætning for OLS-analyser er, at fejleddene i modellen er normalfordelte:

$$\varepsilon \sim N(0, \sigma^2)$$

Dette har betydning for tolkningen af signifikanstestene. Hvis ikke fejleddene er normalfordelte, vil signifikanstestene være usikre, mens parameterestimerne stadig er middelrette. Normalfordelte fejlede kan enten undersøges grafisk i en normalfordelingsfigur (Q-Q plot), hvor det undersøges, om fejleddene fordeler sig om en ret linje, eller det kan testes ved hjælp af Shapiro Wilk normalitets test. Nulhypotesen i Shapiro Wilk normalitets test er, at fejleddene er normalfordelte. Hvis nulhypotesen forkastes, kan andre estimationsmetoder, som ikke forudsætter normalfordelte fejlede, anvendes.

Multikollinearitet

Modellerne undersøges også for multikollinearitet. Hvis der er et eksakt lineært forhold mellem de forklarende variable i modellen, er der perfekt multikollinearitet i modellen. Parameterestimerne (β) er stadig middelrette, men estimatoren får på grund af multikollinearitet en meget stor varians. Derfor er parametrene meget følsomme og kan svinge voldsomt med blot små ændringer i data, og flere eller alle påvirkede parametre kan blive insignifikante, selvom modellen som sådan er meget signifikant. Multikollinearitet undersøges dels ved beregning af den parvise korrelation. Hvis den parvise korrelation er 1, er der perfekt multikollinearitet i modellen. Dels kan Varians Inflation Factor (VIF) indikere multikollinearitet mellem de uafhængige variable, og den udregnes ved hjælp af følgende formel:

$$VIF(x_k) = \frac{1}{1 - R_k^2}$$

Hvor R_k^2 er forklaringsgraden for regressionen, og x_k er den afhængige variabel med resten af de uafhængige variable som forklarende variable. En tommelfingerregel siger, at hvis $VIF > 4$, er der høj multikollinearitet i modellen. En mulig løsning er at udelade en af de forklarende variable, som er højt korreleret med en anden forklarende variable.

Heteroskedasticitet

Endvidere forudsætter OLS-analysen, at variansen på fejleddet er homoskedastisk. Det vil sige, at fejleddets varians er uafhængigt af de forklarende variable. Hvis ikke fejleddets varians er homoskedastisk, siges der at være heteroskedasticitet i modellen. Homoskedasticitet indebærer, at

$$Var(\varepsilon_i) = \sigma^2$$

Dvs. at variansen på fejleddet er konstant over alle observationerne, mens heteroskedasticitet indebærer, at

$$Var(\varepsilon_i) = \sigma_i^2$$

Dvs. at under heteroskedasticitet er variansen på fejleddet forskellig for observationerne.

Heteroskedasticitet forårsager ikke skævhed eller inkonsistens i OLS parameterestimererne, men det indebærer, at standardfejlene (og dermed t-testene) bliver upålidelige.

Heteroskedasticitet kan påvises i et grafisk plot af modellens residualer og de prediktede værdier. Hvis der kan konstateres en systematisk sammenhæng mellem residualerne og de prediktede værdier, er der heteroskedasticitet i modellen. Der findes endvidere en række test, som kan anvendes til at se, om der er heteroskedasticitet i modellen. En af disse test er White's test. Denne test antager ikke nogen bestemt form for heteroskedasticitet og er særlig anvendelig, hvis man ikke ved, hvilken forklarende variabel, der skaber heteroskedasticitetsproblemet. White's test indebærer en hjælperegression, hvor de kvadrede fejlede forklares af de forklarende variable samt kvadratet og krydsprodukterne af de forklarende variable. Derefter testes, om parameterestimererne fra hjælperegressionen alle er 0.

Problemer med heteroskedasticitet kan løses på flere måder. En mulighed er at estimere modellen med robuste standardfejl. Estimation med robuste standardfejl har den fordel, at uanset om der er homoskedasticitet eller heteroskedasticitet i modellen, ændrer det ikke parameterestimererne, mens standardfejlene (og dermed t-testene) korrigeres, hvis der er heteroskedasticitet i modellen.

Robuste standardfejl er en estimator for standardfejlen i OLS-analysen, som er konsistent uanset tilstedeværelsen af heteroskedasticitet. De robuste standardfejl beregnes som kvadratroden til diagonalelementerne i den robuste kovariansmatrice.

Indflydelsesrige outliers

Endelig undersøges modellen for om den fundne sammenhæng er meget påvirket af indflydelsesrige outliers, dvs. om der er kommuner, som afviger stærkt fra de øvrige og dermed påvirker sammenhængen mærkbart i forhold til kommuner, som er i nærheden af gennemsnittet. Indflydelsesrige outliers kan betyde, at parameterestimerne ikke er middelrette.

Der er mange måder at undersøge indflydelsesrige outliers på. Det kan dels illustreres grafisk i et plot over x og y , men det kan også påvises ved f.eks. beregning af de standardiserede fejllid, som er fejllidene divideret med standardafvigelsen. Hvis de standardiserede fejllid er større end den absolutte værdi af 2, er det et tegn på, at der forekommer outliers. Et andet mål for, om outliers har stor indflydelse på modellens resultater, er "leverage", som måler den potentielle indflydelse en enhed har på variablen. Hvis "leverage"-effekten er større end $(2 \times k + 2)/n$, hvor k = antal forklarende variable og n = antal observationer, er det tegn på at nogle observationer er meget indflydelsesrige. Dette er generelle kontroller for, om der er indflydelsesrige outliers i modellen, men kontrollerne viser ikke hvor meget de ekstreme observationer påvirker parameterværdierne for de forklarende variable. Robustheden af parameterestimerne undersøges derfor ved at beregne, hvor meget hvert parameterestimat ændres, når outlieren udelades.

Udeladte variable

Parameterestimerne kan være skæve og inkonsistente, hvis vigtige forklarende variable er udeladte. Dette problem kan kun løses ved at inddrage forklarende variable, der har en signifikant virkning i modellen – eller ved at anvende en estimationsmetode, der tager højde for de udeladte variabel (uobserveret heterogenitet).

Konstantleddet

Langt størsteparten af de forklarende variable varierer ikke mellem 0 og en positiv værdi, men mellem to positive værdier, f.eks. socioøkonomiske karakteristika. Det indebærer, at det er vanskeligt at tolke konstantleddet. Det er derfor valgt at skalere de forklarende variable i analyserne således, at konstantleddet viser udgifterne pr. relevant demografisk brugergruppe for gennemsnitsobservationen.²⁹ Skaleringen af de forklarende variable påvirker

²⁹ For dummy-variablen vedr. kommunetype er referencekommunen en bykommune. For dummy-variablen vedr. hovedstadsområdet er referencekommunen en kommune uden for hovedstadsområdet.

ikke parameterestimatet for de forklarende variable, det ændrer alene på størrelsen af konstantleddet.

Standardiserede koefficienter

Nogle af de forklarende variable er ikke opgjort efter samme måleforhold. Dette gør sig f.eks. gældende for *beskatningsgrundlaget pr. indbygger efter udligning*, som varierer mellem 140.000 kr. - 170.000 kr., og *familier i visse boligtyper*, som er opgjort som andele i forhold til befolkningstallet i kommunen og varierer mellem 3-32 pct. Forklarende variable opgjort i forskellige måleforhold indebærer, at parameterestimerne ikke umiddelbart kan sammenlignes, og det kan derfor være vanskeligt at afgøre, hvilken forklarende variable der har størst indflydelse på y-variablen (udgifterne). For at undersøge, hvilken forklarende variabel der har den største indflydelse på y-variablen, kan man beregne de standardiserede koefficienter. Det er parameterestimer fra en analyse, hvor variablene er blevet standardiseret således, at deres varians er lig med 1. Man standardiserer variablene ved at trække middelværdien fra variablene og dividere dem med standardafvigelsen. Dette giver standardiserede regressions koefficienter, som viser ændringen i y-variablen i standardafvigelser ved en ændring i x-variablen svarende til standardafvigelsen. Standardiserede koefficienter anvendes primært til at sammenligne x-variablenes betydning for y-variablen og i mindre grad til at indikere størrelsen af ændringen.

Begrænsninger ved OLS

Estimationsmetoden OLS tager ikke højde for uobserveret heterogenitet, hvilket vil sige, at der ikke tages højde for en uobserveret kommune-specifik effekt, som meget vel kan være korreleret med de observerede variable. Uobserveret heterogenitet kan påvirke parameterestimerne således, at de ikke er middeltrette. Hvis man skal tage højde for uobserveret heterogenitet, skal der anvendes andre estimationsmetoder end OLS, f.eks. paneldata modeller, som er beskrevet nedenfor.

Der er endvidere den begrænsning ved OLS, at estimationsmetoden ikke kan tage højde for endogenitetsproblemer. Endogenitetsproblemet kan opstå, når der er kausalitet mellem den afhængige variabel og en af de forklarende variable. Det vil sige, når den forklarende variabel påvirker den afhængige variabel, men den afhængige variabel påvirker også den forklarende variabel. Dette kan eksempelvis gøre sig gældende mellem skoleudgifter og andelen af højt uddannede. Højt uddannede familier vælger måske i højere grad end lavt uddannede familier bosætning efter, om kommunen prioriterer et højt serviceniveau på skoleområdet, men samtidig kan andelen af højtuddannede også påvirke en kommunes udgiftsniveau på skoleområdet.

det. For dummy-variablen for små-ø-kommuner er referencekommunen en kommune, der ikke er en lille ø-kommune.

Endogenitetsproblemet kan kun løses, hvis man har et instrument, som påvirker den forklarende (endogene) variable, men ikke udgifterne, og derefter anvendes two stage least squares-estimationsmetoden (2SLS). Det har imidlertid ikke været muligt at finde et godt instrument til disse analyser.

Seemingly-unrelated regression model (SUR)

Kommunernes udgifter på det enkelte delområde kan være påvirket af udgiftspresset på de andre udgiftsområder. Anvender en kommune en stor del af budget på f.eks. udsatte børn og unge, kan det indebære nedskæringer på f.eks. skoleområdet på trods af demografiske og socioøkonomiske forhold, som måske tilsiger en anden udvikling i udgifterne på skoleområdet. De enkelte OLS-analyser tager ikke højde for dette aspekt. En mulighed er at anvende en anden estimationsmetode, som tager højde for denne information, hvilket f.eks. kan lade sig gøre med seemingly-unrelated regression model (også kaldet SUR-model).

SUR-modeller består af et sæt af ligninger, som hver har deres egen afhængige variabel samt et sæt af potentielt forskellige forklarende variable. Hver ligning kan separat estimeres som en lineær regression (deraf navnet seemingly-unrelated).

I SUR-modellen antages, at ligningerne er relateret til hinanden via fejleddet. Dvs. modellen antager, at der er korrelation mellem ligningernes fejleddet ($\sigma_{ij} \neq 0$ for $i \neq j$). Hvis korrelationen er lig med 0 ($\sigma_{ij} = 0$ for $i \neq j$), er der ingen sammenhæng, og resultatet fra SUR-modellen vil da svare fuldstændig til resultatet fra de separate OLS-analyser.

SUR-modellen kan derfor illustrere den indbyrdes afhængighed i modeller estimeret ved hjælp af OLS. Det bemærkes dog at modellen vil være afhængig af de delmodeller, som er udvalgt for de enkelte delområder.

Hvis kommunerne på delområde 1 er afhængig af udgiftsniveauet på de andre delområder, vil dette være opfanget i fejleddet i ligningen vedr. delområde 1, idet ingen af de forklarende variable opfanger dette forhold. Tilsvarende for de andre udgiftsområder.

Modellen består af m ligninger, hvor m er lig med antallet af analyserede udgiftsområder:

$$y_{1i} = \alpha_1 + \beta_{11}x_{1i1} + \dots + \beta_{1k}x_{1ik} + \varepsilon_{1i}$$

$$y_{2i} = \alpha_2 + \beta_{21}x_{2i1} + \dots + \beta_{2k}x_{2ik} + \varepsilon_{2i}$$

·
·
·

$$y_{mi} = \alpha_m + \beta_{m1} x_{mi1} + \dots + \beta_{mk} x_{mik} + \varepsilon_{mi}$$

Modellen estimeres ved hjælp af feasible generalized least square-metoden (FGLS), som består af 2 trin. Første trin er at estimere ligninger ved hjælp af OLS. Residualerne fra denne regression anvendes til at estimere elementerne i fejlleddenes kovarians matrice, som derefter anvendes til at finde GLS-estimatoren (β).

For at teste om estimaterne fra SUR-analysen er mere effeciente (dvs. har lavere standard-fejl og dermed mere sikre test) end estimaterne fra OLS-analyserne anvendes en Hausman-test. I Hausman-test testes nulhypotesen om OLS-estimerne er mere effeciente end SUR-estimerne. Forkastes nulhypotesen, bør SUR-analysen anvendes.

I afsnit 13.5 er ligningerne estimeret i en SUR-model.

En anden mulighed kan være at analysere variationerne i et simultant ligningssystem, hvor y_2, y_3, \dots, y_{10} indgår i ligningen for y_1 , og y_1, y_3, \dots, y_{10} indgår i ligningen for y_2 osv. Modellen vil dermed indeholde endogene forklarende variabel, hvilket kun kan løses ved instrumentvariabel-metoden (f.eks. 2SLS). Denne metode kræver dog, at man kan finde en variabel (instrumentet), som er korreleret med de endogene forklarende variable (y_2, y_3, \dots, y_{10}) og som ikke korreleret med den endogene afhængige variabel (y_1). For eksempel en variabel, som er korreleret med udgifterne på børneområdet, men ikke med udgifterne på ældreområdet. Det vurderes ikke at være muligt.

Paneldata

For hovedparten af de tilgængelige data (se afsnit 13.2) er der oplysninger for alle kommunerne for hvert år i en 3-årig periode, og det er derfor muligt at arbejde med paneldatasæt. I et paneldatasæt har man mulighed for at udnytte den fulde information, der ligger i data, idet der kan tages højde for såvel tværsnitseffekter (kommune-specifikke forskelle) og tidsserieeffekter (variationer over tid). Estimerne fra paneldata-analyser vil dermed blive mere præcise.

I forbindelse med udgiftsbehovsanalyser er paneldata-modeller senest anvendt i betænkning 1361, hvor variationer i amternes udgifter er analyseret ved hjælp af paneldata (fixed-effekt modeller).

Den simpleste måde at udnytte hele paneldatasættet er at anvende pooled OLS estimationsmetode. Dette består i, at observationer fra alle tre år indgår i modellen, men estimeres samlet ved hjælp af OLS, dvs. der tages ikke hensyn til hverken tværsnits- eller tidseffekter. Hvis ikke der er uobserveret heterogenitet i modellen, vil denne fremgangsmåde give samme resultat som paneldata modeller, der tager højde for tværsnits- og tidseffekter.

Hvis man har en forventning om, at en variabel, som ikke indgår i modellen, påvirker de andre forklarende variable, bør man anvende andre paneldata-modeller end pooled OLS, f.eks. fixed-effekt modeller eller random-effekt modeller. Modellerne adskiller sig ved antagelser om fejleddet. I en fixed-effekt model antages de kommune- eller tidsspecifikke forskelle ikke at være resultatet af tilfældigt variation, mens de kommune- og tidsspecifikke forskelle i random-effekt modellen antages at være tilfældigt fordelte.

Paneldata modellen opstilles som følgende:

$$y_{it} = \alpha + \beta_1 x_{it1} + \dots + \beta_k x_{itk} + \mu_{it}$$

hvor

$i = 1, \dots, 98$ (antal kommuner)

$t = 1, 2, 3$ (tid)

$k =$ antal forklarende variable

Specifikationerne for fejleddet er:

$$\mu_{it} = v_i + e_t + \varepsilon_{it}$$

hvor ε_{it} er et klassisk fejleddet med middelværdi lig med 0 og homoskedastisk kovarians matrix. Fejleddet v_i angiver det kommune-specifikke fejleddet, som antages konstant over tid. Dette kunne for eksempel være geografiske forhold. Fejleddet e_t angiver det tidsspecifikke fejleddet, som antages konstant for alle kommuner f.eks. forhold, som påvirker alle kommuner ens. Antagelser for paneldata-estimatoren, β_k , er streng eksogenitet, dvs. $\text{cov}(X_{it}, \varepsilon_{is}) = 0$ for alle t og s . Det betyder, at de forklarende variable i en periode ikke må være korreleret med det klassiske fejleddet i andre perioder. Denne antagelse vil ikke være opfyldt, hvis f.eks. et stød til kommunens udgiftsniveau i periode 1 (ændringer i ε_{i1}) påvirker de forklarende variable i periode 2 eller 3, eller at en forklarende variabel i periode 1 påvirker kommunens udgiftsniveau i periode 2 betinget på de forklarende variable og det kommune-specifikke fejleddet i periode 2. Dette kunne f.eks. være tilfældet, hvis der er træghed i tilpasningen af udgifterne på skoleområdet, når elevtallet falder.

En fixed-effekt model kan estimeres ved hjælp af least squares dummy variable-metoden (LSDV), som indebærer, at der inkluderes dummy-variable for hver enkelt kommune samt en dummy-variable for hvert enkelt år i modellen, som derefter estimeres med OLS. I fixed-effekt modellen er det ikke muligt at inkludere variable, som er konstante for kommunen over tid, men modellen vil stadig tage højde for betydningen af disse variable ved at inkludere dem i fejleddet. Dette gør, at det ikke er muligt, at finde ud af, hvor meget f. eks. urbaniseringsgraden påvirker udgifterne.

En random-effekt model kan estimeres med feasible generalized least squares-metoden (FGLS). I random-effekt modellen antages der, at det kommune-specifikke fejlede og de forklarende variable er ukorreleret, og det betyder, at der gøres fordelingsmæssige antagelser om det kommune-specifikke fejlede. Random-effekt modellen udnytter dermed mere information, og er dermed mere effektiv, forudsat at forudsætningerne er opfyldt.

Hvilken paneldata-model, der egner sig bedst til formålet, kan testes ved hjælp af F-test og Hausman-test. Et F-test kan teste om pooled OLS modellen eller fixed-effekt modellen bør anvendes. Nulhypotesen i et F-test er, at der ikke er uobserveret heterogenitet i modellen, dvs. forkastes nulhypotesen bør fixed-effekt modellen anvendes.

Hausman-test indikerer, om fixed-effekt modellen er mere effektiv end random-effekt modellen. I Hausman-test testes nulhypotesen om, at de individuelle forskelle er tilfældige fordelte. Forkastes nulhypotesen taler det for at anvende fixed effekt modellen.

Bemærkninger til paneldata-modeller

I denne betænkning anvendes regnskabstal for perioden 2008-2010³⁰, hvilket kan indebære, at tidsdimensionen er for kort.

Nogle af udgiftsbehovsanalyserne i afsnit 13.4 er forsøgt estimeret i en paneldata-model. F-test og Hausman-test peger på, at fixed-effekt modellen bør anvendes. Estimationer med fixed-effekt modeller giver imidlertid ikke brugbare resultater, hvilket kan skyldes, at modellens antagelse om streng eksogenitet ikke er opfyldt. Som beskrevet i kapitel 4.1.2 er der hos borgerne en vis forventning om kontinuitet i de kommunale tilbud. Det forventes, at kommunen driver de kommunale institutioner og tilbud på mindst samme niveau som hidtil. Det peger på, at antagelsen om streng eksogenitet ikke er opfyldt. Med en længere tidsserie end 3 år vil problemet sandsynligvis være af begrænset størrelse, idet udgiftsniveauet i periode $t-10$ i mindre grad påvirker udgiftsniveauet i periode t i forhold til, udgiftsniveauet i periode $t-1$ påvirker udgiftsniveauet i periode t .

13.4. Udgiftsbehovsanalyser

Introduktion

I dette afsnit vises resultaterne af en række statistiske analyser til forklaring af de kommunale udgiftsvariationer indenfor for de enkelte sektorområder. Formålet med analyserne er at afdække forklarende variable, som vil kunne anvendes som objektive kriterier for socio-økonomiske forhold.

³⁰ Udgifterne og de forklarende variable opgjort i løbende priser er i paneldatasættet deflateret med det kommunale pris- og lønindeks til faste 2010-priser.

Analyserne er tværsnitsanalyser baseret på regnskabsdata fra 2010. For at tjekke robustheden af resultaterne fra analyserne gennemføres også tværsnitsanalyser på regnskabstal for 2009 og 2008 samt på gennemsnit af udgifter og kriterier for perioden 2008-2010.

I 2010 udgjorde de samlede kommunale udgifter 290,3 mia. kr. svarende til 52.456 kr. pr. indbygger. Udgifterne varierede fra 46.485 kr. pr. indbygger til 73.515 kr. pr. indbygger. I 2009 og 2008 udgjorde de samlede kommunale nettodriftsudgifter 277,9 mia. kr. henholdsvis 265,7 mia. kr. (2010-priser), svarende til henholdsvis 50.429 kr. pr. indbygger og 48.521 kr. pr. indbygger (2010-priser). Analyserne på regnskabstal 2010 omfatter ca. 281,9 mia. kr., hvilket udgør ca. 97 pct. af de samlede kommunale nettodriftsudgifter.

Som beskrevet i afsnit 13.3.4 opstilles en model for hvert sektorområde. I modellerne forklares variationer i kommunernes udgifter ved hjælp af socioøkonomiske variable samt øvrige forhold, som medtages i analyserne for ikke at påvirke estimaterne for de socioøkonomiske forklarende variable. I analyserne korrigeres for demografi gennem såvel normering af variable og ved at medtage særligt udgiftstunge aldersgrupper som øvrige forklarende variable, når der er tale om en mindre afgrænset aldersgruppe. Resultatet af de sektorvise analyser er gengivet i afsnit 13.4.2-13.4.14.

Estimationsmetoden i afsnit 13.4 er OLS, det vil sige, at de enkelte udgiftsområder estimeres separat. Dette giver mulighed for en detaljeret gennemgang af de enkelte udgiftsområder, undersøgelse af outliers betydning i de enkelte tilfælde samt forsøg med analyser på geografiske delområder. OLS-analyserne har imidlertid nogle begrænsninger, jf. afsnit 13.3.3.4, og derfor estimeres de enkelte ligninger også i en *seemingly-unrelated model (SUR)*, hvor modellernes fejlede antages at være korreleret, jf. afsnit 13.5. Muligheden for paneldataanalyser, hvor der tages højde for variationer over tid såvel som kommunespecifikke forskelle, er også undersøgt, men ikke fundet brugbare, jf. afsnit 13.3.3.4.

De socioøkonomiske variable omfatter de nuværende socioøkonomiske kriterier med forskellige afgrænsninger samt forslag til nye kriterier. Nuværende kriterier, nye kriterier samt øvrige variable er beskrevet og defineret i afsnit 13.2. Som omtalt i afsnit 13.3.3.3 og afsnit 6.2 skal kriterier, der kan anvendes i en udligningssammenhæng, være objektive. De skal således først og fremmest opfylde krav om årsagssammenhæng, upåvirkelighed og konstaterbarhed. I det følgende begrundes anvendelsen af de enkelte forklarende variable – som er potentielle udgiftsbehovskriterier – i teksten, hvorved kravet om årsagssammenhæng iagttages. Endvidere gennemføres en indledende screening af alle variable for hvert enkelt udgiftsområde.

13.4.1. Screening af variable

Som nævnt i afsnit 13.3.3.3 stilles der nogle krav til en variabel for, at den er egnet som udligningskriterium. Med en screening, hvor der foretages en række test af hver variabel sikres, at variablene har den fornødne volumen, at der er den forventede lineære sammenhæng, og at variabelen har en relativt stabil sammenhæng med det enkelte udgiftsområde henover årene.

Resultaterne i test 1 præsenteres nedenfor, da de er uafhængigt af udgiftsområderne. De øvrige test (test 2-6) foretages for hver variable i tilknytning til analyserne af hvert udgiftsområde i afsnit 13.4.2-13.4.14.

Test 1: Volumen

For at sikre en vis grad af stabilitet i systemet, sættes der krav til variabelens volumen, således at en enkelt enhed ikke indebærer for store udsving i udligningsbeløbende.

Grænsen sættes ved et enhedsbeløb på 20.000 kr., når kriteriet gives en vægt på 1 pct. Ved højere enhedsbeløb skal der udvises forsigtighed ved tildeling af vægten.

Denne grænse betyder, at følgende variable udelukkes, jf. afsnit 13.2:

- Flygtninge fra ikke-vestlige lande
- Nedgang i befolkningen V6-V7
- Udsatte forældre, V1-V4
- Børns flytninger, V2-V4, V6, V7
- Anerkendte arbejdsskader, V1
- Personer med tabt erhvervsevne, V1
- Vækst i befolkningstallet, V1

13.4.2. Udgifter til administration

Kommunernes udgifter til administration omfatter de samlede nettodriftsudgifter til den politiske og administrative organisation.

De samlede kommunale udgifter til administration udgjorde i 2010 28,8 mia. kr. svarende til 9,3 pct. af de samlede kommunale korrigerede nettodriftsudgifter. Udgifterne varierede samme år fra 3.571 kr. pr. indbygger til 11.118 kr., mens det vægtede gennemsnit udgjorde 5.196 kr. pr. indbygger. Varianskoefficienten samme år var 0,20. I forhold til andre kommunale udgiftsområder er dette område således præget af en moderat spredning i kommunernes udgiftsniveau pr. indbygger.

Tidligere analyser

Variationer i kommunernes udgifter til administration er tidligere undersøgt i betænkning 1361. I modellen i betænkning 1361 indgår en dummy-variabel for hovedstadskommuner, en dummyvariabel for små/store bykommuner, person uden beskæftigelse samt nettodriftsudgifterne pr. indbygger. Dummy-variablen for hovedstadskommunerne indgår med en positiv parameterestimat, mens dummy-variablen for små/store bykommuner indgår, men med en negativ værdi, hvilket indikerer at der er stordriftsfordele for små/store bykommuner, hvilket ikke er gældende for hovedstadskommunerne. Hovedstadskommunerne varierede den gang meget i størrelse samtidig med, at de havde de absolut højeste administrationsudgifter pr. indbygger. Nettodriftsudgifterne pr. indbygger indgår som et generelt mål for kommunernes udgiftsniveau, og den positive parameterværdi indikerer, at større kommunal aktivitet indebærer et større behov for administrativt personale. Modellen forklarer ca. 44 pct. af variationerne i kommunernes udgifter til administration.

NIRAS konsulenterne har også lavet en analyse af kommunernes administrative udgifter, som er baseret på regnskabstal for 2008. I analysen inddrages en række mål for kommune størrelse, velstand og potentielle demografiske og socioøkonomiske kriterier, der kan tænkes at have en direkte betydning for den administrative byrde i kommunerne. Tidligere analyser har inddraget samlede ikke-administrative nettodriftsudgifter som et muligt mål for de administrative udgiftsbehov, men det er fravalgt i NIRAS' analyse, idet størrelsen på de ikke-administrative udgifter ikke betragtes som et objektive, kommunalt upåvirkeligt udgiftsbehovskriterium.

I NIRAS' undersøgelse opstilles en model, der indeholder forklarende variable vedr. ressourcepres, boligkriterium, børn af enlige forsørgere, rejsetid, indbyggertal samt indikator for lille ø-kommune. Det logaritmiske indbyggertal indgår med en negativ parameterværdi, mens de andre forklarende variable har en positiv sammenhæng med kommunernes administrationsudgifter. Modellen forklarer ca. 60 pct. af variationerne i kommunernes udgifter til administration.

Forklarende variable

På baggrund af tidligere analyser inddrages følgende variable i analysen vedr. kommunernes udgifter til administration:

Tabel 13.4.2.1. Forklarende variable i analysen af kommunernes udgifter til administration pr. indbygger

Forklarende variable	Forventet fortegn
Strukturelle kriterier	
1. Nedgang i befolkningstallet V1-V5, V8	+
2. Vækst i befolkningstallet, V2	-
Variable vedrørende tilgængelighed	
3. Rejsetid	+
4. Landdistriktsgrad	+
5. Urbaniseringsgrad	-
6. Befolkningstæthed	-
Nuværende socioøkonomiske kriterier og variationer heraf	
7. Personer uden beskæftigelse over 5 pct. V1-V3	+
8. Personer uden erhvervsuddannelse, 25-49-årige V1-V4	+
9. Børn i familier med lav uddannelse V1,V2	+
10. Udlejede beboelseslejligheder V1-V3	+
11. Familier i visse boligtyper V1-V6	+
12. Personer med lav indkomst V1, V2	+
13. Indvandrere og efterkommere	+
14. Enlige over 65 år, V1-V5	+
15. Handicappede	+
16. Psykiatriske patienter	+
Nye socioøkonomiske kriterier	
17. Andelen af etagebyggeri i forhold til kommunens samlede boligmasse	+
18. Andelen af almennyttige boliger	+
19. Udlændinge med lav uddannelse	+
20. Anerkendte arbejdsskader, V2	+
21. Personer med tabt erhvervsevne, V2	+
22. Børn af enlige forsørgere V1, V2	+
23. Børn i familier med straffelovsovertrædelser	+
24. Strafferetlige afgørelser, hvor personen er kendt skyldig	+
25. Udsatte forældre V5-V8	+
26. Børn, som er flyttet V1, V5	+
Korrigerende variable	
27. Beskatningsgrundlaget pr. indbygger – efter udligning V1,V2	+

28. Beskatningsgrundlaget pr. indbygger	+
29. Dummy-variabel for kommunetype	+/-
30. Dummy-variable for hovedstadsområdet	+/-
31. Dummy-variabel for lille ø-kommune	+
32. Indbyggertallet (logaritme)	-

Anm.: De forklarende variable er normeret med relevant aldersgruppe, se evt. afsnit 13.2 og 13.3.3.1

Normering

Kommunernes administrationsudgifter normeres med antal indbyggere, idet udgiftsområdet dækker kommunale serviceydelser henvendt til alle aldersgrupper.

Forventede sammenhænge

Socioøkonomiske kriterier

Det forventes, at jo større indikatorerne for omfanget af sociale problemer er, jo højere er administrationsudgifterne pr. indbygger. Socioøkonomiske faktorer tolkes bredt som indikatorer for befolkningsgrupper, der trækker mere end gennemsnitligt på de kommunale administrative ydelser og sagsbehandlere.

Tilgængelighed

Der forventes en negativ sammenhæng mellem graden af tilgængelighed og kommunens administrationsudgifter. Jo lavere tilgængelighed, jo højere administrationsudgifter. En mere spredt bosætning ventes at føre til større administrative udgifter, bl.a. i kraft af et større behov for decentrale borgerservicecentre.

Befolkningstilbagegang

Befolkningstilbagegang formodes at afspejle nogle strukturelle problemstillinger i kommunen, som indebærer et behov for en særlig indsats. Det forventes således, at en øget befolkningstilbagegang indebærer højere administrationsudgifter pr. indbygger.

Velstand

Det forventes, at beskatningsgrundlaget påvirker administrationsudgifterne positivt. Det ventes, at jo færre ressourcer en kommune har, jo mindre bruger kommunen på administration.

Kommunetype

Der inddrages en dummy-variabel for hovedstadsområdet, for kommunetype og for små ø-kommuner for at undersøge om administrationsudgifterne pr. indbygger er højere i forskellige dele af landet. Tidligere analyser viser, at små ø-kommuner har højere administrationsudgifter pr. indbygger.

Screening af variable – test 2 til 6

Variablene, som er testet på dette udgiftsområde, har en relativ høj varians på fejleddet i den simple model og et relativt højt antal kommuner, hvis residual (det faktiske udgiftsbehov fratrukket det beregnet udgiftsbehov) skifter fortegn henover årene 2008 til 2010. Derudover er der næsten ingen socioøkonomiske variable, der er signifikante for udgifterne på administrationsområdet.

I nedenstående tabel er vist de variable, som efter gennemførelsen af den indledende screening af variable findes relevant at inddrage i analyserne. Evt. markeringer med "*" indikerer, at variablen inddrages, men vurderes at skulle anvendes med en vis forsigtighed.

Tabel 13.4.2.2. Tilbageværende forklarende variable i analysen af kommunernes udgifter til administration pr. indbygger efter screening (test 2 til 6)

Forklarende variable	Forventet fortegn
Strukturelle kriterier	
1. Nedgang i befolkningstallet V1*-V5*, V8*	+
3. Logaritmen til folketallet	-
Variable vedrørende tilgængelighed	
4. Rejsetid	+
5. Landdistriktsgrad*	+
6. Urbaniseringsgrad*	-
7. Befolkningstæthed*	-
Nuværende socioøkonomiske kriterier og variationer heraf	
8. Personer uden beskæftigelse over 5 pct. V1*-V3*	+
10. Børn i familier med lav uddannelse V1*,V2*	+
12. Familier i visse boligtyper V1*-V6*	+
15. Enlige over 65 år V1*-V5*	+
17. Psykiatriske patienter	+
Nye socioøkonomiske kriterier	
23. Børn af enlige forsørgere V1*, V2*	+
Korrigerende variable	
28. Beskatningsgrundlaget pr. indbygger – efter udligning V2*	+
29. Dummy-variabel for kommunetype	+/-
30. Dummy-variable for hovedstadsområdet	+/-
31. Dummy-variabel for lille ø-kommune	+

Analyse af kommunernes udgifter til administration pr. indbygger

I analysen af kommuners udgifter til administration opstilles en statistisk model, dvs. en model hvor alle forklarende variable i udgangspunktet er inddraget. Den generelle model testet ned til kun at indeholde signifikante forklarende variable med forventede fortegn.³¹ Estimationsmetoden er OLS. I afsnit 13.5 estimeres ligningen med GLS i en samlet SUR-model, der omfatter alle udgiftsområderne.

³¹ På et 5-pct. signifikansniveau

I tabel 13.4.2.3 ses den eneste model, som på baggrund af de mulige forklarede variable kan forklare variationen i kommunens udgifter til administration. I modellen indgår variablene "indbyggertal (logaritmisk)", en ressourcevariabel, "rejsetid" samt "børn af enlige forsørgere". Modellen forklarer ca. 55 pct. af variationerne i kommunernes udgifter til administration, hvilket er en forbedring på 11 procentpoint i forhold til den opnåede forklaringsgrad i betænkning 1361.

Analysen viser, at kommunens udgifter til administration øges ved stigende andel af børn af enlige forsørgere. Denne faktor kan tolkes bredt som indikator for befolkningsgrupper, der trækker mere end gennemsnitligt på de kommunale administrative ydelser. Det kan eksempelvis tænkes at påvirke det administrative ressourceforbrug gennem f.eks. øgede behandlingstid og sager på børnepasningsområdet og udsatte børn og ungeområdet.

Endvidere viser analysen, at der er en negativ signifikant sammenhæng mellem det logaritmiske indbyggertal og variationerne i kommunernes udgifter til administration, hvilket indikerer, at de administrative udgifter falder i takt med, at kommunestørrelsen stiger. Den logaritmiske model indikerer dog, at stordriftsfordelene flader ud, når kommunestørrelsen bliver meget stor. Analysen viser også en positiv sammenhæng mellem spredt bebyggelse (høj rejsetid) og variationer i kommunernes udgifter til administration.

Ressourcevariablen indgår i modellen med positivt fortegn, hvilket indikerer, at kommuner med et højere beskatningsgrundlag bruger flere penge på administration.

Tabel 13.4.2.3. Udgifter til administration pr. indbygger, 2010

Variable	Parameter estimat	Robuste standard- fejl	Standard- diserede koeffi- cienter	P-værdi	VIF
Konstantled	5.375,1	73,5	0	0	0
Indbyggertal (logaritme)	-662,0	179,0	-0,4782	0,0004	1,5383
Beskatningsgrundlaget, V2	0,031	0,010	0,2718	0,0029	1,5553
Rejsetid	306,8	51,1	0,4943	<0,0001	2,1059
Børn af enlige forsørgere, V1	169,9	38,5	0,4006	<0,0001	1,3522
Adj. R ² = 55,22 %					

Modellen er estimeret med robuste standardfejl, og der er således taget højde for eventuelt heteroskedasticitet. Den parvise korrelation i tabel 13.4.2.4 og varians inflation faktoren (VIF) viser ingen tegn på multikollinearitet. Modellen er påvirket af outliere, der bevirker, at residualerne ikke er normalfordelte og derfor skaber usikkerhed om t-testenes værdier. Dog ændres det overordnede resultat ikke, hvis modellen estimeres uden outliere.

Tabel 13.4.2.4. Korrelation mellem forklarende variable

Forklarende variable	Indbyggertal (logaritme)	Beskatningsgrundlaget, V2	Rejsetid	Børn af enlige forsørgere, V1
Indbyggertal (logaritme)	1,00			
Beskatningsgrundlaget, V2	0,07	1,00		
Rejsetid	-0,52	-0,52	1,00	
Børn af enlige forsørgere, V1	0,33	0,37	-0,46	1,00
Udgifter	-0,59	0,13	0,42	0,12

For at robusthedstjekke resultatet, er modellen er også estimeret på 2009-data og på gennemsnitværdier for udgifter og forklarende variable i perioden 2008-2010. Resultaterne understøtter modellen i tabel 13.4.2.3. Parameterestimererne for 2009 er dog påvirket markant af tre outliere, men alene i dette år, og ikke på gennemsnitsdata.

Det kommunale udligningssystem består af en landsudligning, men også af en hovedstadsudligning, og det ønskes derfor undersøgt, hvordan kriterierne påvirker variationer i administrationsudgifterne pr. indbygger, når hovedstadskommunerne betragtes separat. Det har dog ikke været muligt at opstille en anvendelig model, der kan forklare variationer i de 34 hovedstadskommuners udgifter til administration pr. indbygger.

Konklusion

Analysen vedrørende administrationsudgifter viser, at en høj belastning af socioøkonomiske forhold også kan påvirke kommunernes udgifter til administration. Analysen kan give støtte til, at det overvejes at genindføre "børn af enlige forsørgere" som socioøkonomisk kriterium, og analysen støtter det demografiske kriterium rejsetid. Endvidere viser analysen, at der er aftagende stordriftsfordele forbundet ved administrationsudgifterne, og at kommuner med et mere gunstigt beskatningsgrundlag afholder flere administrationsudgifter.

Det har ikke været muligt at opstille en model for hovedstadskommunerne.

13.4.3. Biblioteks-, fritids- og kulturudgifter

Kommunernes udgifter til biblioteker, fritids-, sports- og kulturaktiviteter omfatter de samlede nettodriftsudgifter til fritidsområder (parker, idrætsanlæg), folkebiblioteker, kulturel virksomhed (museer, biografer, teater og musik) samt folkeoplysninger og fritidsaktiviteter.

De samlede kommunale biblioteks-, fritids- og kulturudgifter udgjorde i 2010 11,1 mia. kr. svarende til 3,6 pct. af de samlede kommunale korrigerede nettodriftsudgifter. Udgifterne varierede samme år mellem 941 kr. pr. indbygger til 3719 kr. pr. indbygger, mens det vægtede gennemsnit udgjorde 1999 kr. pr. indbygger. Variationskoefficienten i 2010 var 0,28. I forhold til andre kommunale udgiftsområder er dette område således præget af en moderat spredning i kommunernes udgiftsniveau.

Den relative store spredning i kommunernes kulturudgifter kan afspejle såvel forskelle i udgiftsbehov som forskelle i serviceniveau. Endvidere er der en betydelig forskel i det gennemsnitlige udgiftsniveau pr. indbygger i forskellige kommunetyper. I bykommuner var biblioteks-, fritids- og kulturudgifterne i 2010 i gennemsnit 2.243 kr. pr. indbygger (uvægtet gennemsnit), mens udgifterne var 1.753 kr. pr. indbygger i de andre kommunetyper (uvægtet gennemsnit). Samme tendens gjorde sig også gældende i 2008 og 2009.

Tidligere analyser

I betænkning 1361 fra 1998 blev variationer i kommunernes udgifter pr. indbygger til biblioteks-, fritids- og kulturområdet analyseret i en model med følgende forklarende variable: landdistriktsgraden, udskrivningsgrundlaget, andelen af upendlere i forhold til antal arbejdspladser samt andelen af udlændinge. Analysen fra 1998 viser, at udgifterne er stigende i takt med en faldende landdistriktsgrad, hvilket peger på, at byområder har et højere udgiftsniveau pr. indbygger på kulturområdet end landområdet. Endvidere viser analysen en positiv sammenhæng mellem kulturudgifterne og udskrivningsgrundlaget samt andelen af udlændinge, mens udgifterne stiger med faldende andel upendlere. Modellen i betænkning 1361 forklarer knap 60 pct. af variationerne i kommunens udgifter til biblioteker, fritids-, sports- og kulturområdet.

En anden relevant undersøgelse er Kulturvaneundersøgelsen 2004.³² Denne undersøgelse forsøger ikke at forklare variationer i kommunernes kulturudgifter, men har bl.a. fokus på, hvem der ikke benytter kulturtilbud, kulturens geografi samt kulturvaner blandt danskere med anden etnisk baggrund. Undersøgelsen viser bl.a., at alder, uddannelse, urbanisering og beskæftigelse har betydning for, hvorvidt personer benytter sig af kulturtilbud. Det er særligt ældre (over 30-årige), personer uden erhvervsuddannelse, personer uden be-

³² Kulturvaneundersøgelsen blev lavet af AKF foranlediget af Kulturministeriet. Data fra kulturvaneundersøgelsen findes på www.statistikbanken.dk, tabel KUV53.

skæftigelse eller personer bosat i landkommuner, som *ikke* anvender kulturelle tilbud. I de tidligere kulturvaneundersøgelser er der også vist en tydelig positiv sammenhæng mellem urbaniseringsgrad og kulturvaner. En sammenhæng, som dog er blevet lidt udjævnet med tiden, om end den stadig findes.

Kulturvaneundersøgelsen 2004 belyser endvidere om kulturvaner blandt danskere med anden etnisk baggrund adskiller sig fra danske danskeres. Resultaterne viser, at indvandrere/efterkommere bruger bibliotekerne oftere end danskere med dansk baggrund, når der i øvrigt er taget højde for en lang række karakteristika ved respondenterne. Dette skyldes formentligt, at bibliotekerne bruger kræfter på at udbyde særlige tilbud og ydelser til disse befolkningsgrupper. Omvendt benytter indvandrere/efterkommere sig mindre grad af tilbud vedr. teater, koncerter, sportsarrangementer m.m. end danskere med dansk baggrund.

Forklarende variable

På baggrund af tidligere analyser inddrages følgende variable i analysen:

Tabel 13.4.3.1. Forklarende variable i analysen af kommunernes udgifter til biblioteks-, fritids- og kulturområdet

Forklarende variable	Forventet fortegn
Demografi	
1. Andel 16-29-årige	+
Variable vedrørende tilgængelighed (korrigerende)	
2. Rejsetid	+/-
3. Landdistriktsgrad	+/-
4. Urbaniseringsgrad	+/-
5. Befolkningsstæthed	+/-
Nuværende socioøkonomiske kriterier og variationer heraf	
6. Personer uden beskæftigelse over 5 pct. V1-V3	+/-
7. Personer uden erhvervsuddannelse, 25-49-årige V1-V4	+/-
8. Børn i familier med lav uddannelse V1, V2	+/-
9. Udlejede beboelseslejligheder V1-V3	+/-
10. Familier i visse boligtyper V1-V6	+/-
11. Personer med lav indkomst V1, V2	+/-
12. Indvandrere og efterkommere	+/-

Potentielle nye socioøkonomiske kriterier

13. Andelen af etagebyggeri i forhold til kommunens samlede boligmasse	+/-
14. Andelen af almennyttige boliger	+/-
15. Udlændinge med lav uddannelse	+/-
16. Børn af enlige forsørgere V1, V2	+/-
17. Børn i familier med straffelovsovertrædelse	+/-
18. Strafferetlige afgørelser, hvor personen er kendt skyldig	+/-
19. Udsatte forældre V5-V8	+/-
20. Børn, som er flyttet V5,V8,V9	+/-
21. Udpendlere	-
22. Indpendlere	+

Korrigerende variable

23. Beskatningsgrundlaget pr. indbygger – efter udligning V1-V2	+
24. Beskatningsgrundlaget pr. indbygger	+
25. Dummy-variabel for kommunetype	+/-
26. Dummy-variabel for hovedstadsområdet	+/-
27. Dummy-variabel for lille ø-kommune	-

Anm.: De forklarende variable er normeret med den relevante aldersgruppe, se evt. afsnit 13.2 og 13.3.3.1.

Normering

Der er ikke på forhånd antagelser om, at det er en bestemt demografisk gruppe som er potentiel brugergruppe for bibliotekerne og andre kulturtilbud, se dog særskilt nedenfor om demografi. På trods af at faste omkostninger udgør en stor andel, og variationen med antallet i brugergruppen er mindre udtalt end på andre områder, må det dog forventes, at den potentielle brugergruppe stiger med antallet af indbygger i kommunen. Samlet set vælges det at normere med det samlede indbyggertal i kommunen.

Forventede sammenhænge

Socioøkonomiske forhold

De forklarende variable, som indgår som mulige socioøkonomiske kriterier – nuværende såvel som nye – afspejler kommunernes sociale profil, som ventes at indebære et udgifts-pres for kommunerne. På kulturområdet ventes en høj grad af social belastning at medføre højere udgifter til kulturområdet, idet kommunerne udbyder særlige kulturelle tilbud og ydelser til disse befolkningsgrupper. Eksempelvis stiller biblioteker computere til rådighed, laver særlig information til indvandrere og giver hjælp til jobsøgning, ligesom der gives støtte til projekter, som inddrager børn og unge fra udsatte boligområder i kulturlivet. Tidligere analyser peger dog også på, at nogle socioøkonomiske karakteristika som uddannelse og

arbejdsmarkedstilknytning kan være forbundet med færre kulturudgifter, idet disse grupper i mindre grad efterspørger kulturelle tilbud. Etnisk tilhørsforhold kan endvidere have betydning for øget efterspørgsel efter nogle kulturtilbud og mindre efterspørgsel efter andre kulturtilbud. Det er derfor ikke helt entydigt, om der kan forventes en positiv eller negativ sammenhæng mellem omfanget af sociale problemer og kulturudgifter pr. indbygger.

Tilgængelighed

Tilgængeligheds-variablene og dummy-variablene for kommunetype illustrerer de variationer i udfordringer, som kommunerne står over for som følge af forskelle i befolkningstæthed og geografisk struktur i kommunen. I kommuner med korte afstande og tæt befolkning ventes udbuddet af veludstyrede biblioteker, svømmehaller, teatre, sportsfaciliteter m.m. at være større end i kommuner med lange afstande og spredt befolkning, og dermed ventes udgifterne i tætbefolkede kommuner at være højere end i kommuner med lille befolknings-tæthed. Kulturvaneundersøgelserne viser endvidere, personer bosat i hovedstadsområdet og større byer, har et højere kulturforbrug end personer bosat i landkommuner. Omvendt må der forventes en bedre kapacitetsudnyttelse i de tættere befolkede kommuner, som de mindre befolkede kommuner ikke har mulighed for. Det skyldes i høj grad, at de fleste kulturelle udbud har en meget høj kapacitet, f.eks. svømmehaller eller biblioteker. Der kan således både være en positiv eller negativ sammenhæng mellem en høj grad af tilgængelighed og kommunens biblioteks-, fritids- og kulturudgifter. Der er dog næppe tale om, at tilgængelighed udtrykker et behov, idet det snarere er udbuddet, som påvirker efterspørgslen. Variablene omhandlende tilgængelighed er derfor primært inkluderet i analysen for at korrigere parameterestimaterne af de socioøkonomiske variable.

Velstand

Ressourcevariablene fungerer som en indikator for kommunens ressourcer, og den kan også være et udtryk for borgernes efterspørgsel til serviceudbud fra den offentlige sektor. Borgernes efterspørgsel efter kulturelle udbud er stigende med borgernes velstand. Sammenhængen mellem velstand og kommunernes biblioteks-, fritids- og kulturudgifter kan både betragtes som, at velhavende kommuner ønsker at opprioritere området, eller at højere velstand er et udtryk for større efterspørgsel efter kommunale tilbud. Der ventes altså en positiv sammenhæng mellem ressourcevariablen og kommunernes udgifter til biblioteks-, fritids- og kulturområdet. Ressourcevariablen medtages alene for at korrigere for en eventuelt påvirkning af resultatet vedrørende de socioøkonomiske faktorer, og variabelen er ikke tænkt som et muligt kriterium i tilskuds- og udligningssystemet.

Pendling

Det forventes, at pendling fra en kommune vil påvirke udgiftsniveauet på kulturområdet, idet pendlere i en vis grad vil gøre brug af biblioteker, fritids- og kulturaktiviteter i indpendlingskommunen og ikke i bopælskommunen. Der forventes således en positiv sammen-

hæng mellem andelen af indpendlere og biblioteks-, fritids- og kulturudgifterne og en negativ sammenhæng mellem andelen af udpendlere og biblioteks-, fritids- og kulturudgifterne. I det omfang, det alene er kapacitetsudnyttelsen, som stiger med indpendling, dvs. hvor der blot er flere, som benytter biblioteket uden, at det medfører flere ansatte eller større bogbestand, vil sammenhængen dog ikke optræde. Det samme gælder, hvis der fås en lavere kapacitetsudnyttelse ved udpending. Hvis det ikke kun er kapacitetsudnyttelsen, der stiger med indpendling, kan indpendling i en vis forstand være et udtryk for et udgiftsbehov.

Demografi

Ifølge kulturvaneundersøgelsen 2004 ses en lidt større brug af biblioteker, fritids- og kulturelle tilbud hos unge mennesker i alderen 16-29 år end i den resterende del af befolkning. Efterspørgslen efter kulturelle tiltag ventes således at være lidt større for denne aldersgruppe, og der forventes en positiv sammenhæng mellem andelen af 16-29-årige og biblioteks-, fritids- og kulturudgifter. Som tidligere beskrevet indgår demografisk udgiftsbehov separat i udgiftsbehovsopgørelsen, så variabelen har alene til grund at tage højde for det forhold, hvis den påvirker resultatet vedrørende de socioøkonomiske faktorer.

Screening af variable – test 2 til 6

Udgiftsområdet er præget af, at fejleddet fra den simple model har en meget høj varians, samt af en del fortegnsskift på kommuners residual (forskellen mellem beregnet og det faktiske udgiftsbehov) henover årene.

I tabel 13.4.3.2 er vist de variable, som efter gennemførelsen af den indledende screening af variable findes relevant at inddrage i analyserne. Evt. markeringer med "***" indikerer, at variabelen inddrages, men vurderes at skulle anvendes med en vis forsigtighed.

Tabel 13.4.3.2. Tilbageværende forklarende variable i analysen af kommunernes udgifter til biblioteks-, fritids- og kulturområdet efter screening (test 2 til 6)

Tilbageværende forklarende variable efter test	Forventet fortegn
Demografi	
1. Andel 16-29-årige	+
Variable vedrørende tilgængelighed	
2. Rejsetid	+/-
3. Landdistriktsgrad	+/-
4. Urbaniseringsgrad	+/-
5. Befolkningstæthed	+/-
Nuværende socioøkonomiske kriterier og variationer heraf	
6. Personer uden beskæftigelse over 5 pct. V1, V2,V3	+/-
7. Personer uden erhvervsuddannelse, 25-49-årige V3*-V4*	+/-
8. Børn i familier med lav uddannelse V2	+/-
9. Udlejede beboelseslejligheder V1-V3	+/-
10. Familier i visse boligtyper V1-V6	+/-
11. Personer med lav indkomst V1*, V2	+/-
12. Indvandrere og efterkommere	+/-
Potentielle nye socioøkonomiske kriterier	
13. Andelen af etagebyggeri i forhold til kommunens samlede boligmasse	+/-
14. Andelen af almennyttige boliger	+/-
15. Udlændinge med lav uddannelse	+/-
16. Børn af enlige forsørgere V1, V2	+/-
17. Børn i familier med straffelovsovertrædelse	+/-
18. Strafferetlige afgørelser, hvor personen er kendt skyldig*	+/-
19. Udsatte forældre V5-V8	+/-
20. Børn, som er flyttet V5,V8,V9	+/-
21. Udpendlere	-
22. Indpendler	+
Korrigerende variable	
23. Beskatningsgrundlaget pr. indbygger – efter udligning V1-V2*	+
24. Beskatningsgrundlaget pr. indbygger	+
25. Dummy-variabel for kommunetype	+/-
26. Dummy-variabel for hovedstadsområdet	+/-

Analyseresultater

I analysen af kommuners biblioteks-, fritids- og kulturudgifter opstilles en statistisk model, dvs. en model hvor alle forklarende variable i udgangspunktet inddrages. Den generelle model er testet ned til kun at indeholde signifikante forklarende variable med forventet fortegn. Estimationsmetoden er OLS. I afsnit 13.5 estimeres ligningen med GLS i en samlet SUR-model, der omfatter alle udgiftsområderne.

På baggrund af de mulige forklarende variable præsenteres den stærkeste model i tabel 13.4.3.3. Modellen forklarer ca. 60 pct. af variationerne i kommunernes udgifter på biblioteks-, fritids- og kulturområdet, hvilket svarer til forklaringsgrad i modellen i betænkning 1361.

Analysen viser, at kommunernes udgifter til biblioteks-, fritids- og kulturområdet har en positiv sammenhæng med andelen af "familier i visse boligtyper", "personer uden beskæftigelse" og urbaniseringsgraden.

De socioøkonomiske variable "personer uden beskæftigelser" og "familier i visse boligtyper" skal opfattes som bredere paraplyvariable, der har til hensigt at afspejle den sociale belastning, som medfører et udgiftspres i kommunerne. Analysen viser, at udsatte boligforhold samt en større andel ledige og personer udenfor arbejdsstyrken giver stigende udgifter til biblioteks-, fritids- og kulturområdet pr. indbygger. Det kan som sagt være forårsaget af de særlige kulturelle tilbud, som kommunerne stiller til rådighed for disse befolkningsgrupper, og variablene tolkes derfor som et udtryk for behov.

Den positive sammenhæng mellem kulturudgifter pr. indbygger og urbaniseringsgraden stemmer overens med resultater fra tidligere analyser, som finder, at der er en tydelig sammenhæng mellem urbaniseringsgraden og kulturvaner.

Tabel 13.4.3.3. Analyse af udgifter til bibliotek, fritid og kultur pr. indbygger, 2010

Variable	Parameter estimat	Robuste standard- fejl	Standar- diserede ko- efficienter	P-værdi	VIF
Konstantled	1.928,4	34,3	0	0	0
Personer uden be- skæftigelse ¹	46,6	13,7	0,2680	0,0010	1,5956
Familier i visse bo- ligtyper, V4 ²	24,3	11,7	0,2321	0,0413	1,8417
Urbaniseringsgrad	26,9	3,9	0,6501	<0,0001	1,8791
Adj. R ² = 60,26 %					

¹Version 1, 2 og 3 er identiske for 2010, idet alle kommuner havde det højeste antal uden beskæftigelse i 2010 i forhold til 2007. Da version 3 er en lineær transformation af version 2 bliver parameterestimererne uafhængige af, hvilken version der anvendes.

²Version 5 og 6 kan ligeledes benyttes uden nævneværdig ændring af modellens resultater.

Modellen er estimeret med robuste standardfejl, og der er således taget højde for eventuelt heteroskedasticitet. Den parvise korrelation i tabel 13.4.3.4 og varians inflation faktoren (VIF) viser ikke tegn på alvorlig multikollinearitet. Test viser endvidere, at fejlleddene er normalfordelte. Modellen er ikke påvirket af markante outliers.

Tabel 13.4.3.4. Korrelation mellem forklarende variable

Forklarende variable	Personer uden beskæftigelse	Familier i visse boligtyp., V4	Urbanise- ringsgraden
Personer uden beskæftigelse	1,00		
Familier i visse boligtyper, V4	0,30	1,00	
Urbaniseringsgraden	-0,33	0,48	1,00
Udgifter	0,12	0,62	0,67

For at teste robustheden af resultatet, er modellen også estimeret på 2009-data og på gennemsnitsværdier for udgifter og forklarende variable i perioden 2008-2010 og fundet signifikante.

Det kommunale udligningssystem består ud over en landsudligning også af en hovedstadsudligning, og det ønskes derfor også undersøgt, hvordan kriterierne påvirker variationer i udgifterne til bibliotek, fritid og kultur pr. indbygger, når hovedstadskommunerne betragtes separat. Modellen baseret kun på de 34 hovedstadskommuner er vist i tabel

13.4.3.5 I modellen for hovedstadskommunerne indgår nogle andre socioøkonomiske variable, som dog også omfatter boligstrukturen.

Tabel 13.4.3.5. Analyse af udgifter til bibliotek, fritid og kultur pr. indbygger, 2010, hovedstadskommuner

Variable	Parameter estimat	Robuste standard- fejl	Standar- diserede ko- efficienter	P-værdi	VIF
Konstantled	2.296,8	73,2	0	0	0
Udlejede beboelseslejligheder, V2	33,7	12,9	0,3888	0,0133	1,7580
Indvandrere og efterkommere	49,0	16,2	0,4796	0,0046	1,9034
Beskatningsgrundlaget, V1	0,049	0,014	0,3246	0,0013	1,1155
Adj. R ² = 55,19 %					

Konklusion

Analysen af variationer i udgifter til kulturområdet pr. indbygger viser, at udgiftsområdet er præget af et socioøkonomisk udgiftspres. Analysen viser en sammenhæng mellem variationer i udgifterne og de socioøkonomiske paraplyvariable "familier i visse boligtyper" og "personer uden beskæftigelse". Endvidere viser analysen en positiv sammenhæng mellem kulturudgifterne og urbaniseringsgraden, hvilket er i tråd med tidligere analyser.

For hovedstadskommunerne viser analysen en positiv sammenhæng mellem de nuværende socioøkonomiske kriterier "udlejede beboelseslejligheder" og "indvandrere og efterkommere" samt beskatningsgrundlaget. Sammenhængen mellem kulturudgifter og beskatningsgrundlaget kan tolkes som, at bedrestillede kommuner har højere udgifter på kulturområdet enten grundet større udbud eller højere efterspørgsel end i andre kommuner.

13.4.4. Udgifter til kommunale veje

Kommunernes udgifter til veje omfatter de samlede nettodrifts- og anlægsudgifter til vejvedligeholdelse, belægning, vintertjeneste, vejanlæg samt standardforbedringer af færdselsarealer. Analysen af udviklingen i kommunernes udgifter til kommunale veje omfatter i modsætning til de øvrige udgiftsområder ikke kun driftsudgifter, men også anlægsudgifter, idet der ofte er forskelle mellem kommunerne, om vejudgifterne konteres under drift eller anlæg.

De samlede kommunale driftsudgifter til veje udgjorde i 2010 5,3 mia. kr. svarende til godt 2,5 pct. af de samlede kommunale korrigerede nettodriftsudgifter. Udgifterne til veje samme år varierede mellem 154 kr. pr. indbygger til 2.766 kr. Det vægtede gennemsnit i 2010 udgjorde 961 kr. pr. indbygger, og varianskoefficienten samme år var 0,36. I forhold til andre kommunale udgiftsområder er dette område præget af en forholdsvis stor spredning i kommunernes udgiftsniveau.

For anlægsudgifterne betragtes et gennemsnit af anlægsudgifterne over den seneste tilgængelige 3 års periode, da anlægsudgifterne kan variere meget år for år. De samlede kommunale anlægsudgifter til veje for perioden 2008-2010 udgjorde i gennemsnit 2,4 mia. kr. pr. år. De gennemsnitlige anlægsudgifterne til veje varierede fra 0 kr. pr. indbygger til 891 kr. pr. indbygger, og det vægtede gennemsnit udgjorde 430 kr. pr. indbygger. Varianskoefficienten for perioden var 0,54, hvilket indikerer en markant spredning i kommunernes anlægsudgifter til veje i perioden 2008-2010.

Tidligere analyser

I betænkning 1361 fra 1998 blev kommunernes udgifter pr. indbygger til veje forklaret ud fra antal meter vej pr. indbygger samt det logaritmiske indbyggertal. Analysen fra 1998 viste, at højere antal meter vej pr. indbygger medførte højere udgifter til kommunale veje, mens en stigning i folketallet medførte færre udgifter til kommunale veje pr. indbygger. Modellen forklarede godt 40 pct. af variationerne i kommunernes udgifter på området.

Forklarende variable

På baggrund af tidligere analyser inddrages følgende variable i analysen:

Tabel 13.4.4.1. Forklarende variable i analysen af kommunernes udgifter til kommunale veje

Forklarende variable	Forventet fortegn
Strukturelle kriterier	
1. Vækst i befolkningstallet, V2	-
2. Indbyggertal (logaritme)	+/-
Variable vedrørende tilgængelighed	
3. Rejsetid	+/-
4. Landdistriktsgrad	+/-
5. Urbaniseringsgrad	+/-
6. Befolkningstæthed	+/-
7. Areal	+/-
Nye socioøkonomiske/strukturelle kriterier	
20. Indpendlere	+
21. Udpendlere	+
22. Pendler	+
23. Meter vej pr. indbygger (kommunevej)	+/-
24. Personbiler pr. indbygger	+
25. Lastbiler pr. indbygger	+
Korrigerende variable	
26. Beskatningsgrundlaget pr. indbygger – efter udligning V1-V2	+
27. Beskatningsgrundlaget pr. indbygger	+
28. Dummy-variable for kommunetype	+/-
29. Dummy-variable for hovedstadsområdet	+/-
30. Dummy-variable for lille ø-kommune	+/-

Kriteriet antal meter vej pr. indbygger har en uhensigtsmæssig virkning på incitamentet til at omlægge privat vej til offentlig vej. Kriteriet har tidligere indgået i det kommunale tilskuds- og udligningssystem frem til og med 1996, men er blevet erstattet af kriteriet rejsetid, som blev fundet mere hensigtsmæssigt.

Normering

Vejudgifterne forventes umiddelbart at have en forholdsvis svag sammenhæng til demografi. Ikke desto mindre er der tidligere påvist en sammenhæng til kommunens størrelse i antal indbyggere, og kommunernes samlede indbyggertal vælges derfor som normeringsgrundlag.

Forventede sammenhænge

Tilgængelighed

Det ønskes undersøgt om, der er en forskel på udgifterne til kommunale veje pr. indbygger mellem kommunerne med forskellige grader af tilgængelighed.

Kommunetype

Det ønskes undersøgt om, der er en forskel på udgifterne til kommunale veje pr. indbygger mellem forskellige kommunetyper.

Velstand

Velstandsvariablen fungerer som en indikator for kommunens ressourcer, samtidig med at den også kan være et udtryk for borgernes efterspørgsel efter gode veje. Borgernes efterspørgsel eller kommunens afholdelse af udgifter på området ventes at være stigende med velstanden. Velstandsvariablen medtages alene for at tage højde for det forhold, hvis den påvirker resultater vedrørende udgiftsbehovsvariablene.

Befolkningsfremgang

I tilfælde af en markant befolkningsfremgang kan det forventes, at der kan være tilpasningsproblemer med at udvide den kommunale service til det nye befolkningsniveau. Nye indbyggere bidrager til kommunernes skattegrundlag og kommunerne kompenseres endvidere for den demografiske udvikling via de demografiske kriterier i den kommunale tilskuds- og udligningsordning. Der sigtes altså i disse analyser på at afspejle merudgifter ud over denne kompensation. Der henvises dog også til betragtningerne om øvrige værktøjer til håndtering af evt. merudgifter, som måtte have en mere springende eller forbigående karakter (f.eks. i form af anlægsbehov), jf. betragtningerne om kriterium for befolkningsfremgang i afsnit 13.2.2.

Pendling

Både ind- og udpendling ventes at slide på vejnettet og dermed øge vejudgifterne.

Vej og biler

Meter vej pr. indbygger.

Et stort antal meter vej pr. indbygger forventes at medføre højere vejudgifter pr. indbygger, idet vedligeholdelse af et stort vejnet til relativt få indbyggere alt andet lige er dyrere for kommunen end, hvis relativt flere indbygger anvender et vejnet af samme størrelse. Omvendt vil et større antal indbygger pr. meter vej give mere slidtage og dermed kræve større vedligeholdelse. Det er derfor ikke muligt at afgøre om variabelen vil være positivt eller negativt korreleret med vejudgifterne pr. indbygger.

Personbiler pr. indbygger.

Det forventes, at et stort antal biler pr. indbygger indebærer en høj anvendelsesgrad – og dermed mere slid på vejnettet, hvilket medfører højere vejudgifter pr. indbygger. Det forventes altså en positiv sammenhæng mellem antal personbiler pr. indbygger og kommunernes udgifter til veje.

Lastbiler pr. indbygger.

Tunge køretøjer er en hårdere belastning for vejnettet end lette køretøjer, og der ventes en positiv sammenhæng mellem antal lastbiler pr. indbygger og udgifter til veje pr. indbygger.

Analyseresultater

Udgangspunktet for analysen af kommunernes vejudgifter er opstilling af en model, som inddrager alle de forklarende variable. Den generelle model testes ned til kun at indeholde signifikante forklarende variable med de forventede fortegn. Estimationsmetoden er OLS.

Det er ikke lykkedes at finde en model, der kan forklare variationer i kommunernes drifts- og anlægsudgifter til veje. Som udgangspunkt kan der opstilles en model, hvor rejsetid indgår som forklarende variabel, men modellen er stærkt påvirket af outliers. Fjernes disse observationer fra modellen, er der en betydelig lavere sammenhæng mellem rejsetid og kommunernes drifts- og anlægsudgifter til kommunale veje.³³

Der er endvidere forsøgt at opdele kommunerne efter kommunetype (bykommune, mellemkommune, landkommune og yderkommuner) samt en opdeling i hovedstadskommuner og andre kommuner, men heller ikke inden for de enkelte kommunetyper kan der opstilles en model, som kan forklare kommunernes drifts- og anlægsudgifter til kommunale veje.

Grundet, at der ikke har kunnet opstilles en model for dette udgiftsområde, indgår dette udgiftsområde ikke i den samlede model i afsnit 13.5.

Konklusion

Analyserne af dette udgiftsområde viser ikke signifikant sammenhæng med hverken det tidligere kriterium for meter vej pr. indbygger – svarende til det tidligere såkaldte "vejkriterium" – eller det nuværende tilgængelighedskriterium (rejsetid), som i dag indgår i udgiftsbehovsopgørelsen.

³³ Det er heller ikke muligt at opstille en model, som indeholder det gamle kriterium "antal meter vej pr. indbygger".

13.4.5. Udgifter til kollektiv trafik

Kommunernes udgifter til kollektiv trafik omfatter de samlede nettodriftsudgifter til kollektiv trafik, herunder udgifter til busdrift, færgedrift, lufthavne samt jernbanedrift. De samlede kommunale udgifter til kollektiv trafik udgjorde i 2010 3,3 mia. kr. svarende til 1,1 pct. af de samlede kommunale korrigerede nettodriftsudgifter. Udgifterne varierede samme år fra 181 kr. pr. indbygger til 10.409 kr., mens det vægtede gennemsnit udgjorde 604 kr. pr. indbygger. Varianskoefficienten samme år var 1,59. I forhold til andre kommunale udgiftsområder er dette område således præget af en markant høj spredning i kommunernes udgiftsniveau pr. indbygger. Det er især Læsø Kommune, som er årsag til den høje spredning på dette udgiftsområde. Læsø Kommunes udgifter til kollektiv trafik pr. indbygger er 10.409 kr., mens Lolland med de næsthøjeste udgifter til kollektiv trafik pr. indbygger har udgifter på 1.519 kr. pr. indbygger.

Der ses særligt høje udgifter hos Lolland, Dragør, Rødovre og Lejre, samt små ø-kommuner som Læsø, Fanø, Ærø og Samsø. Det vægtede gennemsnit for de resterende 90 kommuner er 583 kr. pr. indbygger, og varianskoefficienter falder til 0,34. Det vægtede gennemsnit for Lolland, Dragør, Rødovre, Lejre, Læsø, Fanø, Ærø og Samsø i 2010 udgjorde 1.441 kr. Denne relative store spredning peger på, at det kan være vanskeligt at opstille en samlet model til forklaring af udgifterne hos 98 kommuner.

Opdeles kommunerne efter kommunetype, ses en mindre forskel i det vægtede gennemsnit. Det er højere for bykommuner og yderkommuner (som i høj grad trækkes op af førnævnte 8 kommuner). For bykommuner udgjorde det vægtede gennemsnit af udgifter til kollektiv trafik i 2010 689 kr. pr. indbygger, i mellemkommunerne 488 kr. pr. indbygger, i landkommunerne 504 kr. pr. indbygger og i yderkommuner 666 kr. pr. indbygger.

Tidligere analyser

Variationer i kommunernes udgifter vedrørende kollektiv trafik er ikke tidligere belyst i kendte analyser.

Forklarende variable

Det ønskes undersøgt om socioøkonomiske faktorer og strukturelle faktorer påvirker kommunernes udgifter til kollektiv trafik, og følgende variable inddrages derfor i analysen:

Tabel 13.4.5.1. Forklarende variable i analysen af kommunernes udgifter til kollektiv trafik

Forklarende variable	Forventet fortegn
Strukturelle kriterier	
1. Vækst i befolkningstallet, V2	-
2. Indbyggertal (logaritme)	+/-
Variable vedrørende tilgængelighed	
3. Rejsetid	+/-
4. Landdistriktsgrad	+/-
5. Urbaniseringsgrad	+/-
6. Befolkningstæthed	+/-
7. Areal	+
Nuværende socioøkonomiske kriterier og variationer heraf	
8. Personer uden beskæftigelse over 5 pct. V1-V3	+
9. Personer uden erhvervsuddannelse, 25-49-årige V1-V4	+
10. Børn i familier med lav uddannelse V1,V2	+
11. Udlejede beboelseslejligheder V1-V3	+
12. Familier i visse boligtyper V1-V6	+
13. Personer med lav indkomst V1, V2	+
14. Indvandrere og efterkommere	+
15. Enlige over 65 år V1-V5	+
16. Handicappede	+
17. Psykiatriske patienter	+
Nye socioøkonomiske kriterier	
18. Andelen af etagebyggeri i forhold til kommunens samlede boligmasse	+
19. Andelen af almennyttige boliger	+
20. Indpendlere	+
21. Udpendlere	+
22. Pendler	+
23. Familier med bil	-
24. Familier med mindst 2 biler	-
25. Familier uden biler	+
Korrigerende variable	
26. Beskatningsgrundlaget pr. indbygger – efter udligning V1-V2	+/-
27. Beskatningsgrundlaget pr. indbygger	+/-
27. Dummy-variable for kommunetype	+/-

28. Dummy-variable for hovedstadsområdet	+/-
29. Dummy-variabel for lille ø-kommune	+

Anm.: De forklarende variable er normeret med relevant aldersgruppe, se evt. afsnit 13.2 og 13.3.3.1.

Normering

Der er ikke på forhånd nogen antagelse om en bestemt demografisk gruppe som potentielt brugergruppe. Der normeres derfor med kommunens samlede indbyggertal.

Forventede sammenhænge

Socioøkonomiske kriterier

Der er inddraget socioøkonomiske faktorer, som kunne tænkes at kendetegne personer, der ikke har egen bil, og dermed i højere grad vil anvende et kollektivt trafiktilbud, hvilket medfører højere udgifter pr. indbygger. De socioøkonomiske variable er dermed tænkt som variable, der repræsenterer et udgiftsbehov.

Tilgængelighed og kommunestørrelse

En lav grad af tilgængelighed kan indebære længere strækninger, som skal dækkes af den kollektive trafik og dermed medføre højere udgifter pr. indbygger. Hvis kapacitetsudnyttelsen endvidere er lav på grund af spredt befolkning, medfører det også højere udgifter. Der kan dog være en højere efterspørgsel efter kollektiv trafik i byområderne. Der er derfor ikke entydigt, om der er en negativ eller positiv sammenhæng mellem graden af tilgængelighed og udgifterne til kollektiv trafik. Variable vedrørende tilgængelighed vurderes at være en egentlig udgiftsbehovsvariable inden for dette udgiftsområde.

Kommunetype

Det undersøges, om der er forskel på kommunernes udgifter til kollektiv trafik i forskellige kommunetyper.

Velstand

Beskatningsgrundlaget fungerer som mål for henholdsvis kommunernes ressourcer og borgerne efterspørgsel og krav til den offentlige sektor. Sammenhængen mellem variablen og kommunernes udgifter til kollektiv kan enten betragtes som, at velhavende kommuner har mulighed for at afholde højere udgifter på området eller, at f.eks. højere beskatningsgrundlag pr. indbygger, medfører en øget efterspørgsel efter kommunens service vedr. kollektiv trafik. På den anden side kan det også tænkes, at kommuner med relativt stor velstand ikke mærker den store efterspørgsel efter kollektive trafikudbud, idet borgerne i højere grad anvender egne privatbiler. Velstandsvariablen medtages alene for at tage højde for det forhold, hvis den påvirker resultatet vedrørende udgiftsbehovsvariablene.

Befolkningsfremgang

I tilfælde af en markant befolkningsfremgang kan det forventes, at der kan være tilpasningsproblemer med at udvide den kommunale service til det nye befolkningsniveau. Nye indbyggere bidrager til kommunernes skattegrundlag og kommunerne kompenseres endvidere for den demografiske udvikling via de demografiske kriterier i den kommunale tilskuds- og udligningsordning. Der sigtes altså i disse analyser på at afspejle merudgifter ud over denne kompensation. Der henvises dog også til betragtningerne om øvrige værktøjer til håndtering af evt. merudgifter, som måtte have en mere springende eller forbigående karakter (f.eks. i form af anlægsbehov), jf. betragtningerne om kriterium for befolkningsfremgang i afsnit 13.2.2.

Pendling

Hvis pendlingen sker med kollektive transportmidler ventes det at medføre højere udgifter til kollektiv trafik pr. indbygger. Pendling afprøves som et egentlig udgiftsbehovskriterium inden for dette udgiftsområde.

Bilpark

Familier med bil ventes i mindre grad at anvende kollektive trafiktilbud, så der ventes en negativ sammenhæng mellem familier med bil og udgifterne til kollektiv trafik pr. indbygger, og en positiv sammenhæng mellem familier uden bil og udgifterne til kollektiv trafik pr. indbygger.

Analyseresultater

I analysen af kommuners udgifter til kollektiv trafik opstilles en statistisk model, dvs. en model hvor alle forklarende variable i udgangspunktet er inddraget. Den generelle model testet ned til kun at indeholde signifikante forklarende variable med forventede fortegn. Estimationsmetoden er OLS.

På baggrund af ovenstående forklarende variabel, har det dog ikke været muligt at opstille en model, som kan forklare kommunernes udgifter til kollektiv trafik. Der er forsøgt at lave en analyse på alle kommunerne, men Læsø Kommune er så markant en outlier, at den dominerer modellens resultater. Selv hvis Læsø kommune udelades af analysen, er det ikke muligt at opnå en model, som har nogen forklaringskraft.

Endvidere er der forsøgt at gennemføre analyser isoleret set for enkelte kommunegrupper som bykommuner eller hovedstadskommuner, men heller ikke i disse tilfælde er det muligt at finde en model med forklaringskraft.

Grundet, at der ikke har kunnet opstilles en model for dette udgiftsområde, indgår dette udgiftsområde ikke i den samlede model i afsnit 13.5.

Konklusion

Det har ikke været muligt at opstille en model, der forklarer kommunernes udgifter til kollektiv trafik, og analyserne giver således heller ikke anledning til at pege på nye kriterier.

13.4.6. Udgifter til børnepasning (dagtilbud til børn)

Kommunernes udgifter til børnepasning omfatter de samlede nettodriftsudgifter til søskendetilskud, tilskud til forældre, der vælger privat pasning, forældre på børnepasningsorlov, dagpleje, vuggestuer, børnehaver, integrerede institutioner, åbne pædagogiske tilbud, legestuer, tilskud til privatinstitutioner samt sprogstimulering til børn i førskolealderen.

De samlede kommunale udgifter til børnepasning udgjorde i 2010 25,7 mia. kr. svarende til 8,3 pct. af de samlede kommunale korrigerede nettodriftsudgifter. Udgifterne varierede samme år fra 43.727 kr. pr. 0-5-årige til 86.120 kr. pr. 0-5-årig med et vægtet gennemsnit på 65.680 kr. pr. 0-5-årig. Udgifterne varierede fra 2.695 kr. pr. indbygger til 6.552 kr. pr. indbygger. Varianskoefficienten er 0,12 i 2010, hvilket indikerer, at i forhold til andre kommunale udgiftsområder er børnepasningsområdet præget af en relativ lav spredning i kommunernes udgiftsniveau pr. 0-5-årig.

Tidligere analyser

I betænkning 1361 fra 1998 blev der lavet en analyse af variationen i kommunernes udgifter til børnepasning. Udgifterne til børnepasning blev normeret med antallet af 0-6-årige, og variationerne i kommunernes udgifter blev forklaret ved hjælp af en dummy-variabel for hovedstadskommuner, andelen af familier med tre eller flere børn, andelen af udlejede beboelseslejligheder og 20-66-årige erhvervsaktive kvinder. Børnepasningsudgifterne var stigende med en stigende andel af udlejede beboelseslejligheder og erhvervsaktive kvinder, mens børnepasningsudgifterne var faldende med en stigende andel af familier med 3 eller flere børn. Dummy-variablen indikerede, at hovedstadskommuner havde højere børnepasningsudgifter end øvrige kommuner. Modellen forklarer ca. 52 pct. af variationerne i kommunernes udgifter.

COWI har udarbejdet en undersøgelse for Indenrigs- og Sundhedsministeriet vedr. betydningen af socioøkonomiske faktorer for udgifter, der ellers ikke betegnes som et socialt udgiftsområde, jf. kapitel 10 og 11. Undersøgelsen omfatter bl.a. socioøkonomiske faktorer betydning for børnepasningsområdet, interview og workshops med kommunerne samt en litteraturgennemgang af tidligere undersøgelser vedr. offentlige udgifter til børnepasning. Undersøgelsens overordnede konklusion er, at socioøkonomiske faktorer påvirker kommunernes udgifter til dagpasning.

COWI's undersøgelse peger på nogle overordnede årsager, som medfører et behov for særlig kommunale ydelser og dermed øgede kommunale udgifter på dagpasningsområdet: børn med sociale og emotionelle problemer, børn med handicap, tosprogede børn samt nedsat forældrebetaling.

Litteraturgennemgangen i COWI's undersøgelse peger på, at børn med sociale og emotionelle problemer ofte er kendetegnet ved forældre med misbrugsproblemer, somatiske eller psykisk sygdom, arbejdsløshed, lav uddannelse, dårlig økonomi og vold i hjemmet. Kommuner kan således opleve et udgiftspres på dagpasningsområdet, hvis de har mange børn fra ressourcetsvage familier og skal gøre en særlig indsats for at bryde den negative sociale arv.

En anden undersøgelse foretaget af AE-rådet viser dog, at børn af indvandrere og efterkommer, ufaglærte og personer med lav indkomst oftere ikke er i dagtilbud end andre børn i samme aldersgruppe. Undersøgelse fra AE-rådet (2010) viser, at dækningsgraden på dagtilbud er relativ høj. I gennemsnit er 9 ud af 10 børn i alderen 1-5 år indskrevet i enten dagpleje eller institution. Men hvorvidt børnene er i dagtilbud, afhænger af forældrenes arbejdsmarkedstilknytning, herkomst, uddannelse og indkomst. Andelen af børn, der ikke er i dagtilbud, er op til 4 gange højere, hvis begge forældre er uden arbejde.³⁴

I COWI's undersøgelse deltog også enkelte udvalgte kommuner, som desuden nævner, at børn med mødre med skiftende partnere og børn af unge enlige mødre på overførselsindkomst, uden uddannelse og uden netværk mv. kan være udsatte grupper. Kommunerne fremhæver generelt, at tosprogede børn medfører ekstra udgifter til sprogstimulering mv., ligesom nedsat forældrebetaling ved økonomiske eller socialpædagogiske fripladser og søskendetilskud øger kommunernes udgifter. Ligeledes peger kommunerne på, at en stor andel af børn med handicap/diagnoser kræver ekstra ressourcer.

Forklarende variable

På baggrund af tidligere analyser inddrages følgende forklarende variable i analyserne:

³⁴ En noget ældre analyse "Børn, familie og fritid" fra 1998 lavet af Bureau 2000 undersøger også brugen af offentlige pasningsordninger i forhold til en række baggrundsvARIABLE i familien. Denne analyse finder bl.a. et resultat svarende til undersøgelse fra AE-rådet, at jo højere forældrenes uddannelse er, jo større sandsynlighed er der for, at barnet er i dagtilbud.

Tabel 13.4.6.1. Forklarende variable i analysen af kommunernes udgifter til børnepasning

Forklarende variable	Forventet fortegn
Strukturelle forhold	
1. Vækst i befolkningstallet V2	-
2. Nedgang i befolkningstallet V1-V5, V8	+
Variable vedrørende tilgængelighed	
3. Rejsetid	+/-
4. Landdistriktsgrad	+/-
5. Urbaniseringsgrad	+/-
6. Befolkningstæthed	+/-
Nuværende socioøkonomiske kriterier og variationer heraf	
7. Personer uden beskæftigelse over 5 pct. V1-V3	+/-
8. Personer uden erhvervsuddannelse, 25-49-årige V1-V4	+/-
9. Børn i familier med lav uddannelse V1,V2	+/-
10. Udlejede beboelseslejligheder V1-V3	+/-
11. Familier i visse boligtyper V1-V6	+/-
12. Personer med lav indkomst V1, V2	+/-
13. Indvandrere og efterkommere	+/-
14. Psykiatriske patienter	+/-
Potentielle nye socioøkonomiske kriterier	
15. Andelen af etagebyggeri i forhold til kommunens samlede boligmasse	+/-
16. Andelen af almennyttige boliger	+/-
17. Udlændinge med lav uddannelse	+/-
18. Tosprogede børn	+/-
19. Børn af enlige forsørgere V1, V2	+/-
20. Børn i familier med straffelovsovertrædelse	+/-
21. Udsatte forældre, V5-V8	+/-
22. Børn, som er flyttet, V1 og V5	+/-
23. Kvinders erhvervsfrekvens	+
24. Børn med handicap	+/-
25. Udpendlere	+
26. Pendler	+
Korrigerende variable	
25. Beskatningsgrundlaget pr. indbygger – efter udligning V1-V2	+
26. Beskatningsgrundlaget	+

27. Dummy-variabel for kommune	-
28. Dummy-variabel for hovedstadsområdet	+

Anm.: De forklarende variable er normeret med relevant aldersgruppe, se evt. afsnit 13.2 og 13.3.3.1.

Normering

Børnepasning henvender sig primært til gruppen af 0-5-årige, hvorfor det findes relevant at normere med denne befolkningsgruppe.

Forventede sammenhænge

Socioøkonomiske kriterier

Det forventes, at jo større indikatorerne for omfanget af sociale problemer er, jo højere er udgifterne pr. barn. På den anden side nævner COWI's undersøgelse også, at personer uden erhvervsuddannelse, personer med lav indkomst og indvandrere/efterkommere benytter sig i mindre grad af børnepasningstilbud end andre personer med børn. Det trækker isoleret set i retning af en negativ sammenhæng mellem de socioøkonomiske faktorer og kommunernes udgifter til børnepasning. Det er derfor ikke entydigt, hvilken sammenhæng der kan forventes mellem udgifterne til børnepasning og de socioøkonomiske variable.

Tilgængelighed

Lang rejsetid er et udtryk for lav tilgængelighed og forventes at indebære høje udgifter pr. barn. Omvendt kan det tænkes, at der er større koncentrationer af børn med sociale problemer i de befolkningstætte byer og derfor højere udgifter pr. barn til følge. Det er derfor ikke entydigt om høj landdistriktsgrad, lav urbaniseringsgrad og lille befolkningstæthed vil indebære højere eller lavere udgifter pr. barn.

Befolkningstilbagegang

Befolkningstilbagegang formodes at afspejle nogle strukturelle problemstillinger i kommunen, som indebærer et behov for en særlig indsats. Det forventes således, at en øget befolkningstilbagegang indebærer højere udgifter til dagpasning pr. 0-5-årig.

Velstand

Ressourcevariablene fungerer som mål for henholdsvis kommunernes ressourcer og borgernes efterspørgsel og krav til den offentlige sektor. En positiv sammenhæng mellem variabelen og kommunernes udgifter til børnepasning kan tolkes som, at velhavende kommuner har mulighed for at afholde højere udgifter på området eller, at højere beskatningsgrundlag pr. indbygger, medfører en øget efterspørgsel efter kommunens service på børnepasningsområdet. Der forventes således en positiv sammenhæng mellem velstandsvariablen og kommunernes udgifter til børnepasning. Ressourcevariablen er ikke en udgiftsbehovsvariabel og medtages alene for at korrigere for det forhold, hvis den påvirker de andre estimater.

Arbejdsmarkedsstruktur

Tidligere analyser peger på, at flere kvinder på arbejdsmarkedet øger kommunernes udgifter til børnepasning. Erhvervsaktive kvinder har også tidligere (fra 1987 til 1995) indgået i det kommunale tilskuds- og udligningssystem som et socioøkonomisk kriterium. De senere års udvikling i kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet har dog højst sandsynligt mindsket forskellene mellem kommunerne.

Befolkningsfremgang

I tilfælde af en markant befolkningsfremgang kan det forventes, at der kan være tilpasningsproblemer med at udvide den kommunale service til det nye befolkningsniveau. Nye indbyggere bidrager til kommunernes skattegrundlag og kommunerne kompenseres endvidere for den demografiske udvikling via de demografiske kriterier i den kommunale tilskuds- og udligningsordning. Der sigtes altså i disse analyser på at afspejle merudgifter ud over denne kompensation. Der henvises dog også til betragtningerne om øvrige værktøjer til håndtering af evt. merudgifter, som måtte have en mere springende eller forbigående karakter (f.eks. i form af anlægsbehov), jf. betragtningerne om kriterium for befolkningsfremgang i afsnit 13.2.2.

Kommunetype

Der inddrages en dummy-variabel dels for hovedstadsområdet, dels for kommunetype for at undersøge om udgifterne til børnepasning pr. 0-5-årige er højere i forskellige dele af landet. Der er forskel på, hvordan kommunerne løser opgaven med dagpasning. Nogle kommuner – især bykommuner – anvender primært vuggestuer og andre hovedsagligt dagpleje, og der er forskel i udgiftsniveauet forbundet herved. Det kan diskuteres, hvorvidt denne forskel skal henføres til prioritering eller et reelt udgiftsbehov.

Screening af variable – test 2 til 6

Der gælder generelt for dette udgiftsområde, at variansen på fejlleddene er forholdsvis lav. Dog har de fleste variable et middelhøjt antal kommuner, hvis residual (det faktiske udgiftsbehov fratrukket det beregnet udgiftsbehov) ændrer fortegn henover årene 2008 til 2010.

I nedenstående tabel er vist de variable, som efter gennemførelsen af den indledende screening af variable findes relevant at inddrage i analyserne. Evt. markeringer med "*" indikerer, at variablen inddrages, men vurderes at skulle anvendes med en vis forsigtighed.

Tabel 13.4.6.2. Tilbageværende forklarende variable i analysen af kommunernes udgifter til børnepasning efter screening (test 2 til 6)

Tilbageværende forklarende variable efter test	Forventet fortegn
Strukturelle forhold	
2. Nedgang i befolkningstallet V1*-V5*, V8*	+
Variable vedrørende tilgængelighed	
3. Rejsetid*	+/-
4. Landdistriktsgrad*	+/-
5. Urbaniseringsgrad*	+/-
6. Befolkningstæthed*	+/-
Nuværende socioøkonomiske kriterier og variationer heraf	
7. Personer uden beskæftigelse over 5 pct. V1-V3	+/-
8. Personer uden erhvervsuddannelse, 25-49-årige V1-V4	+/-
9. Børn i familier med lav uddannelse V2	+/-
10. Udlejede beboelseslejligheder V1-V3	+/-
11. Familier i visse boligtyper V1-V6	+/-
12. Personer med lav indkomst V1, V2	+/-
13. Indvandrere og efterkommere	+/-
14. Psykiatriske patienter	+/-
Potentielle nye socioøkonomiske kriterier	
15. Andelen af etagebyggeri i forhold til kommunens samlede boligmasse	+/-
16. Andelen af almennyttige boliger	+/-
17. Udlændinge med lav uddannelse	+/-
18. Tosprogede børn	+/-
19. Børn af enlige forsørgere V1*	+/-
20. Børn i familier med straffelovsovertrædelse	+/-
21. Udsatte forældre, V5-V8	+/-
22. Børn, som er flyttet V1 og V5	+/-
23. Kvinders erhvervsfrekvensen	+
24. Børn med handicap 0-5-årige	+/-
25. Udpendlere	+/-
26. Pendler	+/-
Korrigerende variable	
27. Beskatningsgrundlaget pr. indbygger – efter udligning V1-V2	+
28. Beskatningsgrundlaget pr. indbygger	+

29. Dummy-variabel for kommunetype	-
30. Dummy-variable for hovedstadsområdet	+

Analyseresultater

I analysen af kommuners udgifter til børnepasning opstilles en statistisk model, dvs. en model hvor alle forklarende variable i udgangspunktet er inddraget. Den generelle model er testet ned til kun at indeholde signifikante forklarende variable med forventede fortegn. Estimationsmetoden er OLS. I afsnit 13.5 estimeres ligningen med GLS i en samlet SUR-model, der omfatter alle udgiftsområderne.

I tabel 13.4.6.3 vises den stærkeste model på baggrund af de listede variable i tabel 13.4.6.2 I modellen indgår "familier i visse boligtyper", "personer uden erhvervsuddannelse", "nedgang i befolkningstallet," og beskatningsgrundlaget. Modellen forklarer 61 pct. af variationerne i kommunernes udgifter til børnepasning, hvilket er en forbedring af modellens forklaringsgrad i forhold til betænkning 1361.

Analysen viser, at udgifterne til børnepasning pr. 0-5-årig stiger ved en højere andel af familier i visse boligtyper og ved en befolkningstilbagegang. "Familier i visse boligtyper" afspejler en social profil ved befolkningssammensætningen, som kan bevirke et større udgiftspres for kommunen i form af ydelser til offentlige pasningsordninger. Befolkningstilbagegangen afspejler sandsynligvis nogle strukturelle problemstillinger i kommunen, som kan indebære et behov for en særlig indsats, f.eks. tilpasning af fysiske lokaliteter ved fald i det pasningskrævende børneantal.³⁵

Analysen viser endvidere en negative sammenhæng mellem "personer uden erhvervsuddannelse" og udgifterne til børnepasning. Dette forhold kan tolkes som, at denne befolkningsgruppe i mindre grad har børn i dagtilbud end gennemsnittet. Dette er i overensstemmelse med AE-rådets undersøgelse.³⁶

Ressourcevariablens positive parameterværdi indikerer umiddelbart, at velhavende kommuner har mulighed for at afholde højere udgifter på området eller, at højere beskatningsgrundlag pr. indbygger medfører en øget efterspørgsel efter kommunens service på dagtilbudsområdet. Der er dog en meget høj korrelation mellem ressourcevariablen og en hovedstadsdummy. Det kan også vises ved at udskifte ressourcevariablen med en hoved-

³⁵ Bemærk dog den lave korrelation mellem "nedgang i befolkningen" og udgifterne til dagtilbud i tabel 13.4.6.4.

³⁶ Variablen er dog ikke helt præcis i denne sammenhæng, idet den opgøres som antal personer uden erhvervsuddannelse – uanset om de har børn eller ej.

stadsdummy i modellen. Forklaringsgraden i modellen stiger herved med knap 0,02 pct.³⁷ Det tyder på, at ressourcevariablens indflydelse på modellen kan afspejle en hovedstads-effekt, der også kan omfatte andre forhold, så som højere lønninger, jf. BUPL's lønoppørelse. Man bør derfor være varsom ved at fortolke ressourcevariablens indflydelse som en ren velstandseffekt.

Tabel 13.4.6.3. Udgifter til børnepasning pr. 0-5-årig, 2010

Variable	Parameter estimat	Robuste standard- fejll	Standard- diserede koeffi- cienter	P-værdi	VIF
Konstantled	63.115,0	488,9	0	0	0
Familier i visse bo- ligtyper, V4 ¹	637,1	143,4	0,4213	<0,0001	1,7600
Personer uden erh.v.udd., V1 ²	- 581,4	150,8	-0,3626	0,0002	1,9365
Nedgang i befolk- ningen, V2 ³	1.404,6	341,4	0,2622	<0,0001	1,3112
Beskatnings- grundlaget, V2	0,366	0,089	0,4498	<0,0001	1,7471
Adj. R ² =61,34 %					

¹ Version 6 kan ligeledes benyttes uden nævneværdige ændringer af modellens resultater.

² Version 2 giver en lille forbedring i forklaringsgraden. Version 3 og 4 har begge højere forklaringsgrader på henholdsvis 64,27 pct. og 62,15 pct. men parameterestimatet for ressourcevariablen er ustabil henover 2009 og 2010.

³ Version 2x, 4, 5 og 8 kan ligeledes benyttes uden nævneværdige ændringer af modellens resultater.

Modellerne er estimeret med robuste standardfejll, og der er således taget højde for eventuel heteroskedasticitet. Den parvise korrelation i tabel 13.4.6.5 og varians inflation faktoren (VIF) viser ikke tegn på alvorlig multikollinearitet, og fejllene er normalfordelte. Modellen er robust for 2009 og for gennemsnittet af 2008, 2009 og 2010. Modellens parameterestimer er ikke markant påvirket af outliers.

³⁷ Det bør dog bemærkes, at et par indflydelsesrige outliers bevirker, at fejllene ikke er normalfordelte, når modellen testes på 2010-data.

Tabel 13.4.6.4. Korrelation mellem de forklarende variable

	Familier i visse bolig- typer, V4	Personer uden erhv.udd., V1	Nedgang i befolkn., V2	Beskatnings- grundlaget, V2
Familier i visse boligtyper, V4	1,00			
Personer uden erhv.udd., V1	0,33	1,00		
Nedgang i befolkningen, V2	0,08	0,48	1,00	
Beskatnings- grundlaget, V2	0,43	-0,32	-0,20	1,00
Udgifter	0,52	-0,24	0,03	0,70

Kommunerne udlignes også efter demografiske kriterier. I det nuværende tilskuds- og udligningssystem er vægten på demografiske kriterier ikke baseret på regressionsanalyser, men ud fra de aldersfordelte udgifter i forhold til det samlede udgiftsbehov, jf. afsnit 6.1.1. Nedenfor undersøges om den relevante demografiske gruppe også kan tilføre noget værdi til modellen indeholdende socioøkonomisk variable. Følgende opstilles derfor en analyse af børnepasningsudgifter pr. indbygger, hvor andelen af 0-5-årige indgår som forklarende variabel. Analysen viser ved de standardiserede koefficienter, at den demografiske variabel i højere grad påvirker udgifterne til børnepasning pr. indbygger end de socioøkonomiske faktorer, jf. tabel 13.4.6.5.

Tabel 13.4.6.5. Udgifter til børnepasning pr. indbygger, 2010

Variable	Parameter estimat	Robuste standard- fejl	Standard- diserede koefficien- ter	P-værdi	VIF
Konstantled	4361,8	34,9	0	0	0
Familier i visse bolig- typer, V4	42,5	10,2	0,2754	<0,0001	1,7865
Personer uden erhvuudd., V1	-35,6	10,0	-0,2173	0,0006	1,9357
Nedgang i befolkn., V2	104,9	24,4	0,1918	<0,0001	1,9544
Beskatnings- grundlaget, V2	0,03	0,01	0,3249	<0,0001	1,7916
Andelen af 0-5-årige	664,1	54,0	0,7048	<0,0001	1,7468
Adj. R ² = 81,08 %					

Da det kommunale udligningssystem ud over en landsudligning også består af en hovedstadsudligning, ønskes det også undersøgt, hvordan kriterierne påvirker variationer i udgifterne til børnepasning pr. 0-5-årig, når hovedstadskommunerne betragtes separat. Modellen baseret kun på de 34 hovedstadskommuner er vist i tabel 13.4.6.6. Som det fremgår af tabellen, indgår de to socioøkonomiske variable "familier i visse boligtyper" og "personer uden erhvervsuddannelse" både i modellen for hovedstadskommunerne og i modellen for alle kommuner.

Tabel 13.4.6.6. Udgifter til børnepasning pr. 0-5-årig, 2010, Hovedstadsområdet

Variable	Parameter estimat	Robuste standard- fejl	Standard- diserede koeffi- cienter	P-værdi	VIF
Konstantled	70.574,0	780,2	0	0	0
Familier i visse bolig- typer, V3 ¹	573,8	132,8	0,6800	0,0001	1,1775
Personer uden erhv.uudd., V3 ²	-242,2	74,1	-0,4883	0,0025	1,1775
Adj. R ² = 40,71 %					

¹ Alle versioner kan indgå i modellen, men her vises den udgave med højest forklaringskraft.

² Version 4 er ligeledes brugbar, dog med et lille fald i forklaringsgraden til følge.

Alternativt kan den forklarende variabel "etagebyggeri" indgå i en simpel model til forklaring af udgifterne til børnepasning, men den simple model opnår en lidt lavere forklaringsgrad end den viste model.

Konklusion

Analysen af variationer i udgifterne til dagtilbud giver støtte til det nuværende kriterium "familier i visse boligtyper" og "nedgang i befolkningen". Der ses en negativ sammenhæng mellem kriteriet "personer uden erhvervsuddannelse" og udgifterne til dagtilbud. Dette kan indgå i fastsættelsen af vægten på kriteriet, såfremt kriteriet indgår med en positiv sammenhæng i analyserne på andre udgiftsområder. "Familier i visse boligtyper" og "personer uden erhvervsuddannelse" indgår også i modellen for hovedstadsområdet med samme fortegn som i landsmodellen.

Analysen af variationer i kommunernes udgifter til dagtilbud pr. indbygger viser, at både demografien (antal 0-5-årige) og socioøkonomiske faktorer påvirker variationer i udgifterne til dagtilbud pr. indbygger, og at demografien – ikke overraskende – har større betydning end de socioøkonomiske faktorer på udgifterne til dagtilbud pr. indbygger.

13.4.7. Skoleudgifter

Udgifter til skoleområdet dækker over udgifter til folkeskoler, ungdomsskoler, SFO, specialundervisning til skolebørn, samt fritidshjem og klubber. I 2010 udgjorde udgifterne til skoleområdet 54,6 mia. kr., svarende til 17,6 pct. af de samlede kommunale korrigerede nettodriftsudgifter. Udgifterne varierede fra 61.019 kr. pr. 6-16-årig til 101.202 kr. pr. 6-16-årig. Det vægtede gennemsnit udgjorde 72.493 kr. pr. 6-16-årig. Udgifterne pr. indbygger i 2010 varierede fra 6.464 kr. pr. indbygger til 14.882 kr. pr. indbygger. Varianskoefficienten samme år var 0,09. I forhold til andre kommunale udgiftsområder er der således en relativ lav spredning i kommunernes udgiftsniveau inden for dette udgiftsområde.

Udgifter til specialundervisninger er inddraget i analysen, da specialundervisning knytter sig til folkeskolen, og i praksis er der forskel på, om sammenlignelige udgifter konteres under folkeskole eller specialundervisning, hvilket taler for at betragte området samlet. I denne analyse inddrages derfor både udgifter til folkeskoler m.m. og specialundervisning. Vedrørende udgifter til specialundervisning medtages kun udgifter til specialundervisning af børn i skolealderen, hvilket udgør langt størstedelen af udgifterne til specialundervisning. Udgifter til specialundervisning til voksne og børn i førskolealderen udelades, og indgår ikke i andre analyser.

Tidligere analyser

I betænkning 1361 fra 1998 analyseres faktorer, som kan forklare variationen i skoleudgifter pr. 7-16-årige. I analysen inddrages landdistriktsgraden, udskrivningsgrundlaget, børn

af enlige forsørgere, andelen af udlændinge samt den procentvis ændring i antal 7-16-årige i perioden 1992-96 som forklarende variable. Analysen viser, at en stigende landdistriktgrad, udskrivningsgrundlag, andel børn af enlige forsørgere samt andel udlændinge medfører stigende skoleudgifter pr. 7-16-årige, mens en stigende vækst i antal 7-16-årige indebærer faldende skoleudgifter pr. 7-16-årige. Denne model forklarer ca. 53 pct. af variationerne i kommunernes udgifter til skoleområdet.

Der er lavet en række tidligere analyser af kommunernes udgifter til skoleområdet, bl.a. i forbindelse med en budgetanalyse af folkeskoleområdet fra 1995 af Finansministeriet³⁸, som finder at antal indbyggere i kommunen, klassekvotienten, stedsats, andel erhvervsaktive, andel tosprogede elever, urbaniseringsgrad og lærernes gennemsnitlige skalatrin har betydningen for kommunernes folkeskoleudgifter. En anden analyse af Mouritzen fra 1991 konkluderer bl.a., at variationen i skoleudgifterne i væsentlig grad skal forklares ud fra kommunernes ressourcesituation og prioriteringsforskelle.³⁹

COWI har i foråret 2010 udarbejdet en undersøgelse for Indenrigs- og Sundhedsministeriet vedrørende betydningen af socioøkonomiske faktorer for udgifter, der ellers ikke betegnes som et socialt udgiftsområde, jf. kapitel 10. Undersøgelsen omfatter bl.a. analyser af socioøkonomiske faktorer betydning for skoleområdet, interview og workshops med kommunerne samt en litteraturgennemgang af tidligere undersøgelser vedr. udgifter på skoleområdet.

COWI's litteraturgennemgang refererer bl.a. en nyere og større analyse af Graversen og Heinesen fra 1999⁴⁰, hvor der indgår en række variable, der afspejler økonomiske, sociale, demografiske og politiske forhold i kommunen, og som forventes at påvirke kommunernes udgifter til folkeskolen.

Som der også er beskrevet i kapitel 10, finder Graversen og Heinesen's analyse bl.a., at variable for kommunernes velstand har en effekt på udgifterne pr. elev, idet udgifterne vokser, hvis beskatningsgrundlaget eller andelen af erhvervsaktive vokser. Variable, der er indikatorer for andelen af elever fra socialt udsatte familier, har også en effekt på udgifterne, idet udgifterne pr. elev er højere, jo større indikatorerne for omfanget af sociale problemer er.

³⁸ Folkeskolens økonomi, november 1995, Finansministeriet, Undervisningsministeriet, Kommunernes Landsforening, Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune.

³⁹ Den politiske cyklus. 1991. Forlaget Politica. Århus.

⁴⁰ "Ressourceforbrug i folkeskolen. Forskelle mellem kommunerne. 1999. AKF. Se også Eskild Heinesen: Determinanter for kommunernes udgifter til folkeskolen. 2003. Udarbejdet for strukturkommissionen.

Andre relevante resultater fra analysen af Graversen og Heinesen er bl.a., at lav urbaniseringsgrad medfører øgede udgifter pr. elev. Der er stordriftsfordele, således at effekten af et stort elevtal er mindskede udgifter pr. elev. Endvidere er der en langsom tilpasning af udgifterne til ændrede vilkår i kommunerne. Hvis elevtallet vokser, sker der en hurtig tilpasning opad i udgifterne, således at udgifter pr. elev er omtrent uændrede. Omvendt udløser fald i elevtallet ikke tilsvarende reduktioner i udgifter, hvilket bevirker, at udgifter pr. elev vokser. Det tager tid at tilpasse ressourcer til ændrede behov, specielt hvis det indebærer oprettelse eller nedlæggelse af klasser eller skoler. Endelig finder analysen ingen sammenhæng mellem sammensætningen af kommunalbestyrelsen og udgifter pr. elev til folkeskolen.

En anden analyse af Heinesen fra 2000 vedrørende kommunernes udgifter til skoleområdet finder bl.a. små positive effekter med hensyn til beskatningsgrundlag, stordriftsfordele, asymmetrisk tilpasning til ændringer i elevtallet, og store positive effekter for forskellige mål for andelen af socialt belastede elever.⁴¹

COWI's litteraturgennemgang nævner endvidere en undersøgelse vedrørende betydningen af andelen af privatskoleelever for kommunernes skoleudgifter. Undersøgelsen viser, at privatskolerne modtager et væsentligt mindre tilskud end, hvad de ville koste det offentlige, hvis de gik i folkeskole.

COWI's undersøgelse finder desuden, at kommunernes erfaringer svarer nogenlunde til resultaterne fra litteraturgennemgangen. Kommunerne oplever, at børn med sociale og emotionelle problemer ofte har forældre med en ringe uddannelsesmæssig baggrund eller arbejdsløse forældre, ligesom det fremhæves, at der er en koncentration af børn med særlige behov i udsatte boligområder. Endvidere nævnes børn af forældre med alkoholmisbrug som en udsat gruppe. Børn med sociale og emotionelle problemer indebærer bl.a. ekstra udgifter til specialundervisning, og casestudier viser, at udsatte børn og unge også kan indebære ekstra udgifter, på områder der som regel henregnes til normalområdet. Kommunerne fremhæver også de tosprogede børn, som indebærer ekstra udgifter til bl.a. danskundervisning, ligesom undervisning af syge børn kan medføre relativt store udgifter på grund af dyre enkelt tilfælde.

Forklarende variable

På baggrund af tidligere analyser inddrages følgende forklarende variable i analysen:

⁴¹ "Kommunernes udgifter til folkeskolen. En dynamisk paneldata-model. 2000. AKF.

Tabel 13.4.7.1. Forklarende variable i analysen af kommunernes udgifter til skoleområdet

Forklarende variable	Forventet fortegn
Strukturelle forhold	
1. Nedgang i befolkningstallet V1-V5, V8	+
2. Vækst i 6-16-årige	
Variable vedrørende tilgængelighed	
3. Rejsetid	+
4. Landdistriktsgrad	+
5. Urbaniseringsgrad	-
6. Befolkningstæthed	-
Nuværende socioøkonomiske kriterier og variationer heraf	
7. Personer uden beskæftigelse over 5 pct. V1-V3	+
8. Personer uden erhvervsuddannelse, 25-49-årige V1-V4	+
9. Børn i familier med lav uddannelse V1,V2	+
10. Udlejede beboelseslejligheder V1-V3	+
11. Familier i visse boligtyper V1-V6	+
12. Personer med lav indkomst V1, V2	+
13. Indvandrere og efterkommere	+
Potentielle nye socioøkonomiske kriterier	
14. Andelen af etagebyggeri i forhold til kommunens samlede boligmasse	+
15. Andelen af almennyttige boliger	+
16. Udlændinge med lav uddannelse	+
17. Tosprogede elever	+
18. Børn af enlige forsørgere V1, V2	+
19. Børn i familier med straffelovsovertrædelse	+
20. Udsatte forældre V5-V8	+
21. Børn, som er flyttet V1, V5	+
Korrigerende variable	
22. Andelen af privatskoleelever	-
23. Beskatningsgrundlaget pr. indbygger – efter udligning, V1-V2	+
24. Beskatningsgrundlaget pr. indbygger	+
25. Dummy-variable for kommune type	+/-
26. Dummy-variable for hovedstadsområdet	+/-

Anm.: De forklarende variable er normeret med relevant aldersgruppe, se evt. afsnit 13.2 og afsnit 13.3.3.1.

Normering

Folkeskolen henvender sig primært til gruppen af 6-16-årige, hvorfor det findes relevant at normere med denne befolkningsgruppe.

Forventede sammenhænge

Socioøkonomiske forhold

Det forventes at jo større indikatorerne for omfanget af sociale problemer er, jo højere er udgifterne pr. elev.

Tilgængelighed

Lang rejsetid er et udtryk for lav tilgængelighed og forventes at indebære høje skoleudgifter pr. 6-16-årig. Endvidere kan kapacitetsudnyttelsen ventes at være højere i tættere befolkede områder.

Befolkningstilbagegang

Befolkningstilbagegang formodes at afspejle nogle strukturelle problemstillinger i kommunen, som indebærer et behov for en særlig indsats. Det forventes således, at en øget befolkningstilbagegang indebærer højere skoleudgifter pr. 6-16-årig.

Velstand

Ressourcevariablene fungerer som mål for henholdsvis kommunernes ressourcer og borgernes efterspørgsel og krav til den offentlige sektor. Sammenhængen mellem variablene og kommunernes skoleudgifter kan enten betragtes som, at velhavende kommuner har mulighed for at opprioritere området eller, at f.eks. højere beskatningsgrundlag pr. indbygger, medfører en øget efterspørgsel efter kommunens service på skoleområdet. Det vil sige, at der er en forventet positiv sammenhæng mellem ressourcevariablene og kommunernes udgifter til skoleområdet. Ressourcevariablene medtages alene for at tage højde for det forhold, hvis de påvirker resultatet af de socioøkonomiske faktorer. En ressourcevariabel er ikke tænkt som et muligt kriterium i tilskuds- og udligningssystemet.

Befolkningsfremgang

Ved fald eller stigninger i væksten i antallet af de 6-16-årige kan der tænkes at være en vis tilpasningsperiode, hvor skoleudgifterne skal tilpasse sig det nye niveau i enten positiv eller negativ retning. En stigende vækst i antallet af de 6-16-årige ventes derfor at indebære lavere skoleudgifter pr. 6-16-årige. Kommunerne kompenseres dog for den demografiske udvikling via de demografiske kriterier i tilskuds- og udligningssystemet. Der sigtes altså i disse analyser på at afspejle merudgifter ud over denne compensation. Der henvises dog også til betragtningerne om øvrige værktøjer til håndtering af evt. merudgifter, som måtte

have en mere springende eller forbigående karakter (f.eks. i form af anlægsbehov), jf. betragtningerne om kriterium for befolkningsfremgang i afsnit 13.2.2.

Privatskoleelever

Kommunerne skal betale bidrag til privatskoler (frie grundskoler), hvor det offentlige tilskud udgør 75 pct. af de gennemsnitlige kommunale udgifter til folkeskolen pr. elev. Det formodes derfor, at en kommune med mange privatskoleelever har lavere udgifter til skoleområdet. Variablen er ikke tænkt som en udgiftsbehovsvariabel og medtages alene for i analyserne at kunne tage højde for en evt. indflydelse på udgifterne og således undgå skævhed i parameterestimerne på de socioøkonomiske variable.

Screening af variable – test 2 til 6

Alle variable har på dette udgiftsområde en relativ lav varians på fejleddet i de simple modeller, samt relativt få kommuner, hvis fortegn på residualen (det faktiske udgiftsbehov fratrukket det beregnet) skifter fortegn henover årene 2008 til 2010. Parameterestimatet er dog noget ustabilt henover de tre år.

En variabel vil blive bedømt som mulig modelkriterium ud fra en samlet betragtning af testresultaterne af test 2 til 6. I tabellen nedenfor er variablene blevet indsnævret til disse. Nogle variable er markeret med en stjerne (*). Det betyder, at der er problemer ved inddragelse af variablen, eksempelvis at parameterestimatet er noget ustabilt, men at det ikke tungtvejende nok til, at variablen helt udelades.

Tabel 13.4.7.2. Tilbageværende forklarende variable i analysen af kommunernes udgifter til skoleområdet efter screening (test 2 til 6)

Tilbageværende forklarende variable efter test	Forventet fortegn
Strukturelle forhold	
1. Nedgang i befolkningstallet V1-V4*, V2b, V8	+
2. Vækst i 6-16-årige	-
Variable vedrørende tilgængelighed	
3. Rejsetid	+
4. Landdistriktsgrad	+
5. Urbaniseringsgrad	-
6. Befolkningstæthed	-
Nuværende socioøkonomiske kriterier og variationer heraf	
7. Personer uden beskæftigelse over 5 pct. V1-V3	+
9. Børn i familier med lav uddannelse V2	+
10. Udlejede beboelseslejligheder V1-V3	+
11. Familier i visse boligtyper V1-V6	+
13. Indvandrere og efterkommere	+
Potentielle nye socioøkonomiske kriterier	
14. Andelen af etagebyggeri i forhold til kommunens samlede boligmasse	+
15. Andelen af almennyttige boliger	+
16. Udlændinge med lav uddannelse	+
17. Tosprogede elever	+
18. Børn af enlige forsørgere V1	+
19. Børn i familier med straffelovsovertrædelse	+
20. Udsatte forældre V5-V8	+
21. Børn, som er flyttet V1,V5	+
Korrigerende variable	
22. Andelen af privatskoleelever	-
23. Beskatningsgrundlaget pr. indbygger – efter udligning, V1-V2	+
24. Beskatningsgrundlaget pr. indbygger	+
25. Dummy-variable for kommunetype	+/-
26. Dummy-variable for hovedstadsområdet	+/-

Analyseresultater

Der opstilles en generel statistisk model, dvs. en model hvor alle de forklarende variable i udgangspunktet inddrages. Den generelle model testes ned til kun at indeholde signifikante forklarende variable med forventede fortegn. Estimationsmetoden er OLS. I afsnit 13.5 estimeres ligningen med GLS i en samlet SUR-model, der omfatter alle udgiftsområderne.

Den stærkeste model præsenteres i tabel 13.4.7.3. I modellen forklares variationer i kommunernes skoleudgifter af "indvandrere og efterkommere", "børn i familier med straffelovs-overtrædelse", beskatningsgrundlaget samt en dummyvariabel for små ø-kommuner. Modellen forklarer ca. 58 pct. af variationerne i kommunernes udgifter pr. 6-16-årige, hvilket er en forbedring af modellens forklaringsgrad i forhold til betækning 1361.

Analysen viser, at "indvandrere og efterkommere" samt "børn i familier med straffelovs-overtrædelser" har en positiv sammenhæng med udgifterne til skoleområdet. Resultater understøtter således, at socioøkonomiske faktorer også har en indflydelse på forskellene i kommunens udgifter til skoleområdet, som ellers betegnes som normalområdet. Det bemærkes dog, at kommunerne samtidig kompenseres for visse udgifter, som er mere direkte forbundet med udenlandske borgere fra ikke-vestlige lande, via en særskilt udligningsordning.

I modellen indgår dummyvariablen for lille ø-kommune med positivt fortegn. Denne variabel er korreleret med "nedgang i befolkningen", hvorfor denne kan udskifte dummyvariablen.⁴² Det positive fortegn tyder derfor på, at små ø-kommuner, har strukturelle problemstillinger, såsom lavere kapacitetsudnyttelse, hvilket indebærer højere udgifter pr. 6-16-årige til skoleområdet.

Det positive parameterestimat for beskatningsgrundlaget indikerer, at kommuner med et højere beskatningsgrundlag har højere udgifter på området, og/eller at borgerne efterspørger et højere serviceniveau på skoleområdet. Ressourcevariablen kan med fordel udskiftes med en hovedstadsdummy, hvorefter forklaringsgraden stiger med 0,05 og antallet af outliers falder. Den høje korrelation mellem hovedstadsdummi og ressourcevariablen kan indikere, at den fundne sammenhæng ligeså godt være et udtryk for, at udgifterne til skoleområdet er højere i hovedstadskommunerne end i resten af landet, f.eks. som følge af højere lønninger.⁴³ Det er også i tråd med Finansministeriets budgetanalyse af folkeskoleområdet fra 1995, der finder at stedsatsen har betydning for folkeskoleudgifterne.

⁴² Forklaringsgraden falder dog lidt herved og parameterestimatet for "nedgang i befolkningen" er ustabil mellem 2009 og 2010.

⁴³ Jf. f.eks. Danmarks lærerforenings løntabeller vedr. områdetillæg og Bupl's områdesatser for pædagoger, [http://www.bupl.dk/iwfile/BALG-8FKS96/\\$file/CCE.pdf](http://www.bupl.dk/iwfile/BALG-8FKS96/$file/CCE.pdf).

Tabel 13.4.7.3. Analyse af udgifter til skoleområdet pr. 6-16-årig, 2010, model 1

Variable	Parameter estimat	Robuste standard- fejl	Standard- diserede koeffi- cienter	P-værdi	VIF
Konstantled	73.090,0	524,8	0	0	0
Indvandrere og efter- kommere ¹	540,0	130,3	0,3060	<0,0001	1,7813
Børn i fam. med straffe- lovsovertræd.	4.096,1	653,0	0,4369	<0,0001	1,4227
Beskatningsgrundlaget, V2 ²	0,3685	0,0713	0,4236	<0,0001	1,7560
Lille ø-kommune dum- my	15.044,0	4.541,0	0,3995	0,0013	1,0631
Adj. R ² = 57, 55 %					

¹Variablen kan udskiftes med tosprogede elever, men modellens forklaringsgraden falder med 2 procentpoint.

²Version 1 kan også anvendes, men forklaringsgraden falder med 3 procentpoint.

Det er endvidere muligt at opstille en anden model, hvori "familier i visse boligtyper", "indvandrere og efterkommere" og "nedgang i befolkningen" indgår. Modellen er dog kun robust på 2010-data og forklaringsgraden er ca. 8 procentpoint lavere end i model 1. "Nedgang i befolkningen" kan udskiftes med den lille ø-kommune dummy uden større ændringer af modellens resultater. Denne variant er ligeledes kun robust for 2010-data.

Tabel 13.4.7.4. Analyse af udgifterne til skoleområdet pr. 6-16-årig, 2010 – model 2

Variable	Parameter estimat	Robuste standard fejll	Standard- diserede koeffi- cienter	P-værdi	VIF
Model 2					
Konstantled	73.858,0	595,0	0	0	0
Indvandrere og efter- kommere	532,3	190,6	0,3016	0,0063	2,0657
Familier i visse boligty- per, V4 ¹	653,7	184,2	0,4040	0,0006	2,0621
Nedgang i befolkning- en, V1 ²	1.752,1	531,4	0,2950	0,0014	1,0316
Adj. R ² =49,98 %					

¹ Version 5 og 6 kan også indgå i modellen uden nævneværdig ændring af modellens resultater. Den nuværende version kan også benyttes, dog falder forklaringsgraden med 3,5 procentpoint.

² Alle versioner kan benyttes uden nævneværdige ændringer af modellens resultater.

Modellerne er estimeret med robuste standardfejll, og der er således taget højde for evt. heteroskedasticitet. Den parvise korrelation i tabel 13.4.7.5 og 13.4.7.6 samt varians inflation faktor (VIF) viser ingen tegn på multikollinearitet. Endvidere er fejllleddene normalfordelte. Begge modeller er estimeret for 2009. Det er dog kun model 1, hvor parameterestimaterne ikke ændres betydeligt i 2009. Det har ikke været muligt at analysere på gennemsnitsdata for 2008 til 2010, da versionerne af "familier i visse boligtyper" kun er opgjort for 2009 og 2010. Modellerne har ingen markante outliers.

Tabel 13.4.7.5. Korrelation mellem forklarende variable – model 1

Forklarende variable	Indvandrere og efterkom.	Børn i fam. med straffelovsovertræd.	Beskatningsgrundlaget, V2	Lille ø-kommune dummy
Indvandrere og efterkommere	1,00			
Børn i fam. med straffelovsovertrædelser	0,28	1,00		
Beskatningsgrundlaget, V2	0,51	-0,24	1,00	
Lille ø-kommune Dummy	-0,20	-0,14	-0,15	1,00
Udgifter	0,57	0,36	0,41	0,21

Tabel 13.4.7.6. Korrelation mellem forklarende variable – model 2

Forklarende variable	Indvandrere og efterkommere	Familier i visse boligtyper, V4	Nedgang i befolkningen, V1
Indvandrere og efterkommere	1,00		
Familier i visse boligtyper, V4	0,71	1,00	
Nedgang i befolkningen, V1	-0,07	0,06	1,00
Udgifter	0,57	0,64	0,30

Kommunerne udlignes også efter demografiske kriterier. I det nuværende tilskuds- og udligningssystem er vægten på demografiske kriterier ikke baseret på regressionsanalyser, men ud fra de aldersfordelte udgifter i forhold til det samlede udgiftsbehov, jf. afsnit 6.1.1. Nedenfor undersøges om den relevante demografiske gruppe også kan tilføre noget værdi til modellen indeholdende socioøkonomisk variable. Følgende opstilles derfor en analyse af skoleudgifter pr. indbygger, hvor andelen af 6-16-årige indgår som forklarende variabel. Analysen viser ved de standardiserede koefficienter, at den demografiske variabel i høj grad påvirker udviklingen i skoleudgifterne pr. indbygger jf. tabel 13.4.7.7.

Tabel 13.4.7.7. Analyse af udgifter til skoleområdet pr. indbygger, 2010

Variable	Parameter estimat	Robuste standard- fejl	Standard- diserede koefficienter	P-værdi	VIF
Konstantled	10.404,0	76,6	0	0	0
Indvandrere og efterkommere	90,0	17,4	0,2963	<0,0001	1,7881
Børn i fam. med straf-felovsovertræd.	625,5	99,5	0,3875	<0,0001	1,6060
Beskatningsgrundlaget, V2	0,05	0,01	0,3612	<0,0001	1,7761
Lille ø-kommune dummy	2227,3	603,6	0,3436	0,0004	1,3832
Andelen af 6-16-årige	829,3	70,3	0,8670	<0,0001	1,4209
Adj. R ² = 72,33 %					

Det kommunale udligningssystem består ud over en landsudligning også af en hovedstadsudligning, hvorfor det ønskes undersøgt, hvordan variablene påvirker variationer i skoleudgifterne pr. 6-16-årig, når hovedstadskommunerne betragtes separat. I tabel 13.4.7.8 er vist den model med den højeste forklaringskraft baseret på kun de 34 hovedstadskommuner. I modellen indgår nogle af de samme socioøkonomiske variable som fra landsmodellerne.

Tabel 13.4.7.8. Analyse af udgifter til skoleområdet pr. 6-16-årig, 2010, Hovedstadskommuner – model 1

Variable	Parameter estimat	Robuste standard- fejl	Standard- diserede koefficienter	P-værdi	VIF
Model 1					
Konstantled	79.410,0	836,1	0	0	0
Almennyttige boliger	285,1	62,7	0,5333	<0,0001	1,6167
Børn i familier med straf-felovsovertrædelser	3.481,6	835,0	0,4115	0,0002	1,6167
Adj. R ² = 70,71 %					

En alternativ model, som minder meget om model 1 i landsudligningen er vist i tabel 13.4.7.9, dog er forklaringsgraden noget lavere end model 1 for hovedstadskommuner.

Tabel 13.4.7.8. Analyse af udgifter til skoleområdet pr. 6-16-årig, 2010, Hovedstadskommuner – model 2

Variable	Parameter estimat	Robuste standard- fejl	Standard- diserede koeffici- enter	P-værdi	VIF
Model 2					
Konstantled	79.410,0	946,2	0	0	0
Indvandrere og efterkommere ¹	505,7	169,9	0,3499	0,0053	1,8866
Børn i familier med straffelovsovertræd.	4.062,3	981,9	0,4802	0,0002	1,8965
Privatskoleelever	-396,4	151,4	-0,2598	0,0131	1,0426
Adj. R ² = 62,49 %					

¹ Variablen opgjort som 6-16-årige indvandrere og efterkommere kan også indgå i modellen, dog falder forklaringsgraden en smule.

Konklusion

Flere tidligere analyser finder, at socioøkonomiske faktorer, ressourcer samt urbaniseringsgraden har betydning for kommunernes udgifter til skoleområdet, hvilket i nogen grad også er resultatet af denne analyse. Denne analyse finder, at kommunernes udgiftsbehov øges ved en stigende andel af "indvandrere og efterkommer" eller "tosprogede elever" og andel "børn i familier med straffelovsovertrædelser". Udgifter forbundet med sprogundervisning til tosprogede elever kompenseres kommunerne dog for via en særskilt ordning.

Analysen af variationer i kommunernes udgifter til skoler pr. indbyggere viser, at både demografien (antal 6-16-årige) og socioøkonomiske faktorer påvirker variationer i skoleudgifterne pr. indbygger, og på dette udgiftsområde har demografien – ikke overraskende – større betydning end de socioøkonomiske faktorer.

For hovedstadskommunerne alene er der for udgifterne til skoleområdet endvidere en positiv sammenhæng med andelen af almennyttige boliger og en negativ sammenhæng med andelen af privatskoleelever.

13.4.8. Udgifter til sundhedsområdet

Kommunernes udgifter til sundhedsområdet omfatter de samlede nettodriftsudgifter til aktivitetsbestemt medfinansiering af sundhedsvæsenet, kommunal genoptræning og vedligeholdelsestræning, vederlagsfri behandling hos fysioterapeut, kommunal tandpleje, sund-

hedsfremme og forebyggelse, kommunal sundhedstjeneste samt andre sundhedsudgifter (f.eks. kommunale udgifter til hospiceophold, begravelseshjælp m.m.).

Kommunernes medfinansiering af sundhedsudgifterne er omlagt med virkning fra 2012, ved at grundbidraget pr. indbygger i kommunen bliver omlagt til aktivitetsbestemte medfinansiering. Der er i data for regnskab 2010 til analyserne foretaget en korrektion for ændringer i kommunernes udgifter ved omlægningen. Da korrektionen imidlertid alene er foretaget i data for dette år er modellerne på dette område alene analyseret på dette års data.

De samlede kommunale korrigerede sundhedsudgifter er opgjort til 24,8 mia. kr. i 2010 svarende til 8,0 pct. af de samlede kommunale korrigerede nettodriftsudgifter. Udgifterne varierede samme år fra 3.644 kr. pr. indbygger til 5.833 kr. pr. indbygger, mens det vægtede gennemsnit udgjorde 4.479 kr. pr. indbygger. Varianskoefficienten var 0,08, og i forhold til andre kommunale udgiftsområder er sundhedsområdet således præget af en relativ lav spredning i kommunernes udgiftsniveau pr. indbygger.

Tidligere analyser

Variationer i kommunernes sundhedsudgifter er tidligere belyst i Finansieringsudvalgets rapport om et nyt tilskuds- og udligningssystem fra december 2005. På baggrund af en række socioøkonomiske kriterier, blev der opstillet to modeller. I den ene model indgik kriterierne "psykiatriske patienter", "familier i alment byggeri uden erhvervsuddannelse" og "handicappede". Der blev fundet en positiv sammenhæng mellem graden af disse socioøkonomiske faktorer og sundhedsudgifter. Modellen forklarede ca. 54 pct. af variationerne i kommunernes sundhedsudgifter. I en model 2 blev det undersøgt, om det havde nogen betydning, at det ene kriterium kombinerede familiers bosætning og uddannelsesbaggrund i forhold til, hvis kriteriet kun omfattede familiers bosætning. Det ændrede stort set ikke noget i modellen.

Det Økonomiske Råd har analyseret udviklingen i sundhedsudgifterne (udgifterne omfatter både udgifter i sundheds- og ældreplejesektoren, og er ikke afgrænset til kun kommunale sundhedsudgifter).⁴⁴ Det Økonomiske Råd finder, at sundhedsudgifterne påvirkes af demografiske effekter (ændret aldersfordeling, forlænget levetid og ændret sygelighed) og ikke-demografiske effekter (øget efterspørgsel som følge af øget indkomst og velstand, flere behandlingsmuligheder som følge af lægevidenskabelige fremskridt og produktivitetsudviklingen i sundhedssektoren i forhold til andre sektorer). Umiddelbart tilsiger demografien øgede udgifter, dels som følge af forskelle i generationernes størrelse og dels som følge af en stigende restlevetid blandt ældre. En fortsat stigning i restlevetiden for ældre betyder, at

⁴⁴ Jf. Dansk Økonomi, efterår (2009).

en større andel af befolkningen vil tilhøre de aldersklasser, der traditionelt har høje sundhedsudgifter.

Analysen fra Det Økonomiske Råd viser dog, at en betydelig del af sundhedsudgifterne i de sidste leveår ikke afhænger af alder, men af restlevetiden. Sundhedsudgifterne i de sidste leveår (terminaludgifter) udskydes til en højere alder, når levetiden stiger.

De seneste 15 år har der været en mervækst i sundhedsudgifterne pr. person i forhold til den generelle indkomstvækst. I takt med øget velstand øges efterspørgsel efter flere og bedre sundhedsydelser, hvilket også i de kommende årtier ventes at føre til vækst i de offentlige sundhedsudgifter.

Forklarende variable

På baggrund af tidligere analyser inddrages følgende variable:

Tabel 13.4.8.1. Forklarende variable i analysen af kommunernes sundhedsudgifter

Forklarende variable	Forventet fortegn
Strukturelle forhold	
1. Nedgang i befolkningstallet V1-V5, V8	+
2. Vækst i befolkningstallet V2	-
Variable vedrørende tilgængelighed	
3. Rejsetid	+
4. Landdistriktsgrad	+
5. Urbaniseringsgrad	-
6. Befolkningstæthed	-
Nuværende socioøkonomiske kriterier og variationer heraf	
7. Personer uden beskæftigelse over 5 pct. V1-V3	+
8. Personer uden erhvervsuddannelse, 25-49-årige V1-V4	+
9. Børn i familier med lav uddannelse, V1, V2	+
10. Udlejede beboelseslejligheder V1-V3	+
11. Familier i visse boligtyper V1-V6	+
12. Personer med lav indkomst V1, V2	+
13. Indvandrere og efterkommere	+
14. Enlige over 65 år V1-V5	+
15. Handicappede	+
16. Psykiatriske patienter	+
17. Tabte leveår	+

Potentielle nye socioøkonomiske kriterier

18. Andelen af etagebyggeri i forhold til kommunens samlede boligmasse	+
19. Andelen af almennyttige boliger	+
20. Udlændinge med lav uddannelse	+
21. Restlevetid V1-V4	-
22. Anerkendte arbejdsskader V2	+
23. Personer med tabt erhvervsevne V2	+
24. Strafferetlige afgørelser, hvor personen er kendt skyldig	+
24. Børn i familier med straffelovsovertrædelse	+
26. Børn af enlige forsørgere V1, V2	+
27. Udsatte forældre V5-V8	+
28. Børn, som er flyttet V1,V5	+
29. Sygehuspatienter med udvalgte diagnoser	+

Korrigerende variable

30. 65-årige og derover	+
31. 75-årige og derover	+
32. 85-årige og derover	+
33. 65-74-årige	+
34. 75-84-årige	+
35. Beskatningsgrundlaget pr. indbygger – efter udligning V1-V2	+
36. Beskatningsgrundlaget pr. indbygger	+
37. Dummy-variabel for kommunetype	+/-
38. Dummy-variabel for hovedstadsområdet	+/-
39. Dummy-variabel for lille ø-kommune	+/-

Anm.: De forklarende variabel er normeret med relevant aldersgruppe, se evt. afsnit 13.2 og 13.3.3.1.

Normering

Der er ikke på forhånd antagelser om en bestemt demografisk gruppe som potentiel brugergruppe for sundhedstilbud. Der er dog antagelse om at ældre aldersgrupper vejer tungere end andre aldersgrupper på baggrund af tidligere analyser. Der er valgt at normere med kommunens samlede indbyggertal.

Forventede sammenhænge

Socioøkonomiske forhold

Det forventes at jo større omfanget af sociale forhold, jo dårligere er borgernes sundhedstilstand, hvilket kan betyde højere sundhedsudgifter. Dog kan højere indkomst og velstand indebære et større efterspørgelsespres på sundhedsydelse.

Analysen fra Det Økonomiske Råd peger på, at længere restlevetid isoleret set fører til lavere sundhedsudgifter. Antal personer med arbejdsskade eller tab af erhvervsevne er indikatorer for befolkningens sundhedstilstand og en dårlig sundhedstilstand ventes at indebære højere sundhedsudgifter pr. indbygger.

Tilgængelighed

Der forventes en negativ sammenhæng mellem graden af tilgængelighed og sundhedsudgifterne. En mere spredt bosætning (og dermed f.eks. lang rejsetid) ventes at indebære højere sundhedsudgifter pr. indbygger.

Befolkningstilbagegang

Befolkningstilbagegang formodes at afspejle nogle strukturelle problemstillinger i kommunen, som indebærer et behov for en særlig indsats. Det forventes således, at en øget befolkningstilbagegang indebærer højere sundhedsudgifter pr. indbygger.

Velstand

Beskatningsgrundlaget fungerer som mål for henholdsvis kommunernes ressourcer og borgernes efterspørgsel og krav til den offentlige sektor. Sammenhængen mellem variablene og kommunernes udgifter til sundhed kan enten betragtes som, at velhavende kommuner har mulighed for at afholde højere udgifter på området eller, at f.eks. højere beskatningsgrundlag pr. indbygger, medfører en øget efterspørgsel efter kommunens service på sundhedsområdet. Analyser fra Det Økonomiske Råd peger endvidere på stigende mervækst i sundhedsudgifterne i takt med stigende indkomst. På denne baggrund forventes en positiv sammenhæng mellem velstandsvariablen og kommunernes udgifter til sundhed. Velstandsvariablen medtages alene for at tage højde for det forhold, hvis den påvirker resultatet vedrørende de øvrige faktorer.

Demografi

Da de kommunale sundhedsudgifter primært er koncentreret om udgifter til en ældre målgruppe og tidligere analyser samtidig viser, at udgiftspresset på sundhedsområdet er stort ved ældre aldersgrupper, ventes en positiv sammenhæng mellem andelen af ældre og kommunernes sundhedsudgifter. Demografisk udgiftsbehov indgår separat i udgiftsbehovsopgørelsen, så variabelen har alene til grund at tage højde for det forhold, hvis den påvirker resultatet vedrørende de socioøkonomiske faktorer.

Befolkningsfremgang

I tilfælde af en markant befolkningsfremgang kan det forventes, at der kan være tilpasningsproblemer med at udvide den kommunale service til det nye befolkningsniveau. Nye indbyggere bidrager til kommunernes skattegrundlag og kommunerne kompenseres endvidere for den demografiske udvikling via de demografiske kriterier i den kommunale til-

skuds- og udligningsordning. Der sigtes altså i disse analyser på at afspejle merudgifter ud over denne kompensation. Der henvises dog også til betragtningerne om øvrige værktøjer til håndtering af evt. merudgifter, som måtte have en mere springende eller forbigående karakter (f.eks. i form af anlægsbehov), jf. betragtningerne om kriterium for befolkningsfremgang i afsnit 13.2.2.

Screening af variable – test 2 til 6

Udgiftsområdet har relativt en meget lav varians på fejleddet i de simple modeller. Yderligere er der forholdsvis få kommuner, hvis residual (det faktiske udgiftsbehov fratrukket det beregnet udgiftsbehov) skifter fortegn henover årene 2008-2010.

I nedenstående tabel er vist de variable, som efter gennemførelsen af den indledende screening af variable findes relevant at inddrage i analyserne. Evt. markeringer med "***" indikerer, at variabelen inddrages, men vurderes at skulle anvendes med en vis forsigtighed.

Tabel 13.4.8.2. Tilbageværende forklarende variable i analysen af kommunernes udgifter til sundhed pr. indbygger efter screening (test 2 til 6)

Forklarende variable	Forventet fortegn
Strukturelle forhold	
1. Nedgang i befolkningstallet V1*-V5*, V8*	+
Variable vedrørende tilgængelighed	
3. Rejsetid*	+
4. Landdistriktsgrad*	+
5. Urbaniseringsgrad*	-
6. Befolkningstæthed*	-
Nuværende socioøkonomiske kriterier og variationer heraf	
7. Personer uden beskæftigelse over 5 pct. V1-V3	+
9. Børn i familier med lav uddannelse V2*	+
10. Udlejede beboelseslejligheder V1, V2*, V3	+
11. Familier i visse boligtyper V1-V6	+
13. Indvandrere og efterkommere	+
14. Enlige over 65 år V1*, V2*	+
15. Handicappede	+
16. Psykiatriske patienter*	+
Potentielt nye socioøkonomiske kriterier	
19. Andelen af almennyttige boliger*	+
20. Udlændinge med lav uddannelse	+
21. Restlevetid, V2*, V4*	-
26. Børn af enlige forsørgere V1*, V2*	+
29. Sygehuspatienter med udvalgte diagnoser	+
Korrigerende variable	
30. 65-årige og derover	+
31. 75-årige og derover	+
35. Beskatningsgrundlaget pr. indbygger – efter udligning V2*	+
36. Dummy-variable for kommunetype	
37. Dummy-variable for hovedstadsområdet	
38. Dummy-variable for lille ø-kommune	

Analyseresultater

I analysen af kommuners sundhedsudgifter opstilles en statistisk model, dvs. en model hvor alle forklarende variable i udgangspunktet er inddraget. Den generelle model er testet ned til kun at indeholde signifikante forklarende variable. Estimationsmetoden er OLS. I afsnit 13.5 estimeres ligningen med GLS i en samlet SUR-model, der omfatter alle udgiftsområderne.

I tabel 13.4.8.3 ses den stærkeste model, som på baggrund af de mulige forklarede variable kan forklare variationen i kommunens udgifter til sundhed. I modellen indgår variablene "psykiatriske patienter", "sygehuspatienter med udvalgte diagnoser", "rejsetid" og "nedgang i befolkningen". Modellen forklarer ca. 59 pct. af variationerne i kommunernes udgifter til sundhed. Dette er en forbedring af modellens forklaringsgrad i forhold til Finansieringsudvalgets rapport fra 2005.

Variablene "psykiatriske patienter" og "sygehuspatienter med udvalgte diagnoser" kan tolkes som indikatorer for befolkningens helbred, som i sig selv påvirker kommunernes sundhedsudgifter. Det negative parameterestimat for rejsetidskriteriet synes i umiddelbar kontrast til den positive sammenhæng med "nedgang i befolkningen", da disse variable i høj grad afspejler nogle af de samme kommuner. Men der er også tegn på en relativ høj korrelation mellem de to variable, hvorfor de to parameterestimater ikke nødvendigvis kan tolkes for sig, men som en samlet sammenhæng.

"Nedgang i befolkningen" kan udskiftes med en dummyvariabel for små ø-kommuner, hvilket kan hænge sammen med, at befolkningstilbagegangen og de strukturelle udfordringer her er mest udpræget. De højere udgifter i de små ø-kommuner kan også tænkes at hænge sammen med den besværliggjorte logistik, som f.eks. dårligere mulighed for at foretage behandlinger ambulant, tilbageholdenhed med tidlig udskrivning osv.

Tabel 13.4.8.3. Analyse af sundhedsudgifter pr. indbygger, 2010 – model 1

Variable	Parameter estimat	Robuste standard- fejl	Standard- diserede koeffi- cienter	P-værdi	VIF
Model 1					
Konstantled	4.535,4	24,6	0	0	0
Psykiatriske patienter	245,5	49,4	0,4260	<0,0001	1,1413
Sygehuspatienter med udvalgte diag- noser	226,0	55,0	0,4124	<0,0001	1,2227
Rejsetid	-106,2	27,6	-0,4898	0,0002	2,0242
Nedgang i befolkning- gen, V2x ¹	85,0	27,4	0,3241	0,0026	2,0259
Adj. R ² = 59,03 %					

¹ Alle versioner af variabelen kan benyttes uden nævneværdige ændringer i modellens resultater.

Modellen er estimeret med robuste standardfejl, og der er således taget højde for eventuelt heteroskedasticitet. Den parvise korrelation i tabel 13.4.8.4 og varians inflation faktoren (VIF) viser ingen tegn på multikollinearitet. Fejlleddene er normalfordelte.

Tabel 13.4.8.4. Korrelation mellem forklarende variable – model 1

Forklarende variable	Psykiatri- ske patienter	Sygehuspa- tienter m. udvalgte diagnoser	Rejsetid	Nedgang i befolk- ningen, V2x
Psykiatriske patienter	1,00			
Sygehuspatienter med udvalgte diagnoser	0,24	1,00		
Rejsetid	-0,10	0,30	1,00	
Nedgang i befolkningen, V2x	0,11	0,35	0,68	1,00
Udgifter	0,61	0,48	-0,19	0,18

Det er muligt at opstille en alternativ model dog med en lidt lavere forklaringsgrad, jf. tabel 13.4.8.5. I model 2 indgår variablene ”psykiatriske patienter” ”andel 65+-årige” og ”børn af enlige forsørgere”. Analysen viser, at et stigende omfang af socioøkonomiske forhold samt

en større andel ældre i kommunen indebærer øgede kommunale udgifter på sundhedsområdet.

Tabel 13.4.8.5. Analyse af sundhedsudgifter pr. indbygger, 2010 – model 2

Variable	Parameter estimat	Robuste standard- fejl	Standard- diserede koeffi- cienter	P-værdi	VIF
Model 2					
Konstantled	4.535,4	26,5	0	0	0
Psykiatriske patienter	227,0	45,5	0,3938	<0,0001	1,3062
Andel 65+-årige ¹	42,6	17,4	0,3280	0,0162	1,0908
Børn af enlige forsør- gere, V1	56,3	11,2	0,3795	<0,0001	1,3035
Adj. R ² = 52,33 %					

¹ Aldersgruppen kan hæves til 75+-årige. Herved mindskes påvirkningen fra outliers, dog med et fald i forklaringsgraden tilføje på omkring 2 procentpoint.

Det er muligt at udskifte enten "psykiatriske patienter" eller "børn af enlige forsørgere" med "familier i visse boligtyper".

Hvis modellen består af "psykiatriske patienter", "andel 65+-årige" og "familier i visse boligtyper" er det kun version 4 af sidstnævnte variabel, der giver en robust model. Forklaringsgraden i modellen er på 54,84 pct. Ved at begrænse aldersgruppen til 75+-årige kan version 5 af "familier i visse boligtyper" også benyttes. Forklaringsgraden er ca. 52 pct. Ved en yderligere afgrænsning til 85+-årige kan alle versioner af "familier i visse boligtyper" indgå i modellen, hvilket giver en forklaringsgraden på mellem 48 til 53 pct.

Når "psykiatriske patienter" udskiftes med "familier i visse boligtyper" i model 2 er det kun version 5 og 6 af "familier i visse boligtyper", der kan indgå i modellen. Forklaringsgraden falder til mellem 48 og 49 pct. Hvis variabelen "75+-årige" udskifter "65+-årige", kan version 4 af "familier i visse boligtyper" også indgå, dog falder forklaringsgraden yderligere til mellem 46 og 47 pct.

Variablene "familier i visse boligtyper", "børn af enlige forsørgere" og "psykiatriske patienter" er brede paraplyvariable, som afspejler en social profil, der trækker mere end gennemsnitligt på sundhedsvæsenet. Både "psykiatriske patienter" og "børn af enlige forsørgere" indgår som kriterium i regionernes tilskuds- og udligningssystem på sundhedsområdet. De

positive parameterestimater for disse variable tilsiger således, at en ugunstig social profil indebærer et udgiftspres på området.

Analysen viser også at en højere andel ældre i befolkningen kan bevirke højere sundhedsudgifter, hvilket er i overensstemmelse med tidligere analyser.

Modellen er estimeret med robuste standardfejl, og der er således taget højde for eventuelt heteroskedasticitet. Den parvise korrelation i tabel 13.4.8.6 og varians inflation faktoren (VIF) viser ingen tegn på multikollinearitet. Derudover er fejlleddene normalfordelte.

Tabel 13.4.8.6. Korrelation mellem forklarende variable – model 2

Forklarende variable	Psykiatriske patienter	Andel 65+-årige	Børn af enlige forsørgere, V1
Model 2			
Psykiatriske patienter	1,00		
Andel 65+-årige	0,16	1,00	
Børn af enlige forsørgere, V1	0,43	-0,15	1,00
Udgifter	0,61	0,33	0,50

Det kommunale udligningssystem består udover en landsudligning også af en hovedstadsudligning, hvorfor det ønskes undersøgt, hvordan variablene påvirker variationer i sundhedsudgifterne pr. indbygger, når hovedstadskommunerne betragtes separat. Modellen baseret kun på de 34 hovedstadskommuner er vist i tabel 13.4.8.7.

Tabel 13.4.8.7. Analyse af sundhedsudgifter pr. indbygger, 2010, hovedstadskommunerne

Variable	Parameter estimat	Robuste standard-fejl	Standardiserede koefficienter	P-værdi	VIF
Model					
Konstantled	4.705,6	30,9	0	0	0
Psykiatriske patienter	398,8	48,5	0,7146	<0,0001	1,0438
Sygehuspat. med udvalgte diagnoser	155,0	62,0	0,2307	0,0175	1,4855
Personer uden erhv.udd., V3	8,0	3,0	0,2701	0,0117	1,4408
Adj. R ² = 73,96 %					

Det er muligt yderligere at opstille en alternativ model med "psykiatriske patienter" og "antal arbejdsskader, V2". I denne model opnås en forklaringsgrad på ca. 70 pct. "Sygehuspatienter med udvalgte diagnoser" kan kombineres med "udlejede beboelseslejligheder" i en to-variabel model, dog med en lavere forklaringsgrad på 65 pct.

Konklusion

Analysen af sundhedsudgifter viser, at ud over demografi påvirkes udgifterne også af socioøkonomiske faktorer som "psykiatriske patienter", "familier i visse boligtyper" og "børn af enlige forsørgere". Endvidere ses, at udkantsforhold er forbundet med øget udgifter til sundhed, hvilket kan skyldes større logistiske udfordringer i forbindelse med sygehusbehandling, samt dårligere mulighed for ambulante behandlinger m.m.

De socioøkonomiske faktorer "psykiatriske patienter" og "sygehuspatienter med udvalgte diagnoser" kan ligeledes indgå i forklaringen af hovedstadskommunernes sundhedsudgifter. Endvidere er variablene "personer uden erhvervsuddannelse", "antal arbejdsskader" og "udlejede beboelseslejligheder" fundet signifikant i modeller til forklaring af hovedstadens sundhedsudgifter.

13.4.9. Udgifter til ældre, handicappede og udsatte voksne

Kommunernes udgifter til området vedrørende ældre, handicappede og udsatte voksne omfatter de samlede nettodriftsudgifter til ældreboliger, pleje og omsorg af ældre og handicappede, forebyggende indsats for ældre og handicappede, plejehjem og beskyttede boliger, hjælpemidler, plejevederlag og hjælp til sygeartikler, rådgivning samt tilbud til voksne med særlige behov.

I tidligere analyser og andre sammenhænge er det ofte forsøgt at opsplitte udgifterne inden for dette udgiftsområde i ældreudgifter og udgifter til udsatte voksne og handicappede. Kommunerne skelner imidlertid ikke mellem hvem, der er modtagere af ydelsen, og udgifterne konteres derfor ofte på samme konti, hvorfor kontoplanen ikke giver et grundlag for en opdeling. De er i tidligere analyser gjort forsøg på at opdele udgifterne på enkeltkommuneniveau ud fra en skønnet nøgle for opdelingen på landsniveau. Dette giver dog kun i begrænset omfang mening, da der vil være stor forskel på den enkelte kommunes relative forhold mellem de to udgiftsområder. Der er derfor gjort nye forsøg på at konstruere en kommunefordelt nøgle på baggrund af statistikker om f.eks. antal aldersfordelte visiterede hjemmehjælpstimer. Statistikkerne er baseret på spørgeskemaundersøgelser i kommunerne, men data er mangelfuld, og i flere tilfælde findes der kun oplysninger for 28 kommuner.

Da en kommunalfordelt opsplitningsnøgle ikke er tilgængelig, vælges her at betragte udgiftsområdet samlet i analyserne. Det har selvfølgelig den ulempe, at udgifterne dels er ret-

tet mod forskellige aldersgrupper, og de udgiftsdrivende faktorer varierer alt efter, om der er tale om ældreudgifter eller udgifter til udsatte voksne og handicappede.

De samlede kommunale udgifter til området vedrørende ældre, handicappede og udsatte voksne udgjorde i 2010 64,4 mia. kr., svarende til 20,8 pct. af de samlede kommunale korrigerede nettodrifudsudgifter. Udgifterne varierede samme år fra 9.842 kr. pr. 18+-årig til 23.069 kr. pr. 18+-årig. Det vægtede gennemsnit i 2010 udgjorde 14.905 kr. pr. 18+-årig. Udgifterne pr. indbyggere varierede fra 7.191 kr. til 19.308 kr. Varianskoefficienten samme år var 0,14. I forhold til andre kommunale udgiftsområder er ældre- og handicapområdet således præget af en relativt lav spredning i kommunernes udgiftsniveau pr. 18+-årig.

Tidligere analyser

En tidligere analyse af variationer i kommunernes udgifter til ældreområdet er beskrevet i betænkning 1361 fra 1998. I betænkning 1361 analyseres ældreudgifterne pr. vægtet ældre. Det vil sige, at andelen af 85+årige vægter mere end andelen af 75-84-årige, som vægter mere end andelen af 65-74-årige. I betænkning 1361 opstilles en model, som forklarer variationerne i ældreudgifterne pr. vægtet ældre med en dummy-variabel for kommunetypen, andelen af personer i udlejede beboelseslejligheder samt andelen af ældre over 65 år. Dummy-variablen for kommunetypen viser, at små/store bykommuner har højere udgifter til ældre over 65 år end hovedstads- og landkommuner, og at udgifterne til ældreområdet stiger med stigende andel af personer i udlejede beboelseslejligheder. Endelig finder analysen i betænkning 1361, at udgifterne til ældreområdet falder ved en højere andel af ældre over 65 år. Dette forhold tolkes i betænkning 1361 som enten stordriftsfordele eller et udtryk for prioritering fra kommuner med en lav andel ældreandel, som vælger et højere serviceniveau end kommuner, der har en høj andel af ældre. Modellen forklarer knap 40 pct. af variationerne i kommunernes ældreudgifter.

I Finansieringsudvalgets rapport om et nyt tilskuds- og udligningssystem fra december 2005 foretages også en analyse af udgifterne på ældreområdet. Udgifterne er normeret med kommunernes samlede indbyggertal. I modellerne afprøves variable, der afspejler forskelle i socioøkonomisk status for ældre såsom civilstand, indkomst, kombinationer af civilstand og indkomst samt fald i befolkningstal. Fald i befolkningstallet er inkluderet, da områder med tendens til en negativ udvikling i befolkningstallet typisk oplever en skæv befolkningssammensætning med en høj ældre andel. Der opstilles to modeller. I den ene model forklares ældreudgifterne pr. indbygger af enlige over 65 år og reduktion i befolkningstallet. Modellen forklarer ca. 41 pct. af variationerne i udgifterne. I den anden model indgår alene enlige over 65 år, og modellen forklarer ca. 31 pct. af variationerne i udgifterne. Andre socioøkonomiske faktorer indgår ikke signifikant i modellen.

Udgiftsområdet vedr. udsatte voksne er tidligere analyseret i Finansieringsudvalgets rapport om opfølgning på finansieringsreformen fra februar 2009. I rapporten opstilles en model, hvor variationer i kommunernes udgifter til udsatte voksne forklares ud fra personer uden erhvervsuddannelse, et diagnosekriterium og psykiatriske patienter. Modellen forklarer ca. 40 pct. af variationerne i kommunernes udgifter til udsatte voksne.

COWI har udarbejdet en undersøgelse for Indenrigs- og Sundhedsministeriet vedr. betydningen af socioøkonomiske faktorer for udgifter, der ellers ikke betegnes som et socialt udgiftsområde, jf. kapitel 10 og 11. Undersøgelsen omfatter bl.a. socioøkonomiske faktoreres betydning for ældreområdet, interview og workshops med kommunerne samt en litteratur gennemgang af tidligere undersøgelser vedr. offentlige udgifter til ældre. Den overordnede konklusion på COWI's undersøgelse er, at socioøkonomiske faktorer også påvirker kommunernes udgifter til ældreområdet. Undersøgelsen peger på nogle årsager til behov for særlige kommune ydelse på ældreområdet, som kan øge kommunernes udgifter på ældreområdet. Årsagerne handler om ældres funktionsevne, socialt netværk, anden etnisk baggrund og boligforhold.

Litteraturstudiet i COWI's undersøgelse viser bl.a., at trækket på helbredsrelaterede ydelser er højere i årene umiddelbart inden dødstidspunktet.

COWI's litteraturgennemgang peger på, at de offentlige udgifter til social- og sundhedsydelser til ældre, der bor alene, er højere end til ældre, der bor sammen med andre. Særligt udgiftsniveauet til ældre, der bor alene og samtidig har en lav indkomst, er højt. Endvidere viser litteraturen, at ældre indvandrere mindre hyppigt end ældre danskere modtager pleje- og omsorgsydelser fra det offentlige. Det ser imidlertid ud til, at jo længere tid indvanderne har boet i Danmark, desto mere ligner deres forbrug etniske danskernes forbrug. Mønstret i resultaterne peger på, at to forhold gør sig gældende, nemlig kendskabet til mulighederne for hjælp fra det offentlige, og at ældre indvanderes behov for hjælp i højere grad end etniske danskere behov dækkes af slægtningen.

En del af COWI's analyse omfatter også interview og workshops med nogle enkelte kommuner, som påpeger, at udgifter til pleje og omsorg konteres sædvanligvis på samme måde uanset baggrunden for, at den ældre modtager ydelserne. Der skelnes således ikke i konteringen mellem et normalområde og et mere specialiserede område. I nogle kommuner konteres f.eks. hjemmehjælp i forhold til borgernes alder, idet der sondres mellem borgere over og under 65+-årige. Andre kommuner oplyser, at de ikke laver denne sondring. Det kan vanskeliggøre sammenligninger mellem kommunernes udgifter på ældreområdet.

COWI's undersøgelse kunne give anledning til at inddrage kriterier vedr. ældre, som er overvægtige. COWI har imidlertid anvendt data fra sundhedsprofilen for Region Hovedsta-

den, hvilket er en spørgeskemaundersøgelse af personer bosat i Region Hovedstaden. Data fra spørgeskemaundersøgelser er som udgangspunkt ikke velegnede i udlignings-sammenhæng, idet spørgeskemadata ofte ikke opdateres med en regelmæssig frekvens og er i nogen grad mindre objektive end registerdata. Der er derfor valgt ikke at se nærmere på denne faktor.

COWI's undersøgelse indikerer yderligere, at der kan forventes en vis sammenhæng mellem de ældres sundhedstilstand og kommunernes udgifter til ældre området. Meget syge ældre personer ventes at medføre højere udgifter til ældreområdet. Mens en relativt høj restlevetid for ældre er et tegn på sundhed og ventes at indebære lavere udgifter til ældreområdet. Det har ikke været muligt at opstille andre variable, der kan illustrere sundhedstilstanden blandt de ældre, bl.a. på grund af forskellene i anvendelse af sygehus- og praksissektoren kommunerne imellem, jf. kommentarerne til forslag af kriterier vedr. lægebesøg afsnit 13.2.2.

Forklarende variable

På baggrund af tidligere analyser inddrages følgende variable i analysen:

Tabel 13.4.9.1. Forklarende variable i analysen af kommunernes udgifter til området vedrørende ældre, handicappede og udsatte voksne

Forklarende variable	Forventet fortegn
Strukturelle forhold	
1. Nedgang i befolkningstallet V1-V5, V8	+
2. Vækst i befolkningstallet V2	-
Variable vedrørende tilgængelighed	
3. Rejsetid	+
4. Landdistriktsgrad	+
5. Urbaniseringsgrad	-
6. Befolkningstæthed	-
Nuværende socioøkonomiske kriterier og variationer heraf	
7. Personer uden beskæftigelse over 5 pct. V1-V3	+
8. Personer uden erhvervsuddannelse V1-V4	+
9. Udlejede beboelseslejligheder V1-V3	+
10. Familier i visse boligtyper V1-V6	+
11. Personer med lav indkomst V1, V2	+
12. Indvandrere og efterkommere	+/-
13. Enlige over 65 år V1-V5	+

14. Handicappede	+
15. Psykiatriske patienter	+
16. Tabte leveår	+

Potentielle nye socioøkonomiske kriterier

17. Andelen af etagebyggeri i forhold til kommunens samlede boligmasse	+
18. Andelen af almennyttige boliger	+
19. Udlændinge med lav uddannelse	+/-
20. Restlevetid V1-V4	-
21. Anerkendte arbejdsskader V2	+
22. Personer med tabt erhvervsevne V2	+
23. Folkepensionister som tidligere har været førtidspensionister	+
24. Strafferetlige afgørelser, hvor personen er kendt skyldig	+
25. Sygehuspatienter med udvalgte diagnoser, 65+-årige	+

Korrigerende variable

26. 65-årige og derover	+
27. 75-årige og derover	+
28. 85-årige og derover	+
29. 65-74-årige	+
30. 75-84-årige	+
31. Beskatningsgrundlaget pr. indbygger – efter udligning V1-V2	+
32. Beskatningsgrundlaget pr. indbygger	+
33. Dummy-variabel for kommunetype	
34. Dummy-variabel for hovedstadsområdet	+/-
36. Dummy-variabel for lille ø-kommune	+/-

Anm.: De forklarende variable er normeret med relevant aldersgruppe, se evt. afsnit 13.2 og 13.3.3.1.

Normering

Da udgifterne både er målrettet ældre-, handicappede og udsatte voksne, normeres dette udgiftsområde med antal personer over 17 år.

Forventede sammenhænge

Socioøkonomiske kriterier

Det forventes, at jo større indikatorerne for omfanget af sociale problemer er, jo højere er udgifterne til ældre og handicappede.

Tilgængelighed

Det ventes en negativ sammenhæng mellem graden af tilgængelighed og udgifterne til ældre, handicappede og udsatte voksne. En mere spredt bosat befolkning, hvilket indebærer

lang rejsetid, ventes at medføre et større tids- og ressourceforbrug for at f.eks. hjemmehjælpen kan nå frem til modtageren, og dermed højere udgifter pr. 18+årig.

Befolkningsstilbagegang

Befolkningsstilbagegang formodes at afspejle nogle strukturelle problemstillinger i kommunen, som indebærer et behov for en særlig indsats. Det forventes således, at en øget befolkningsstilbagegang indebærer højere udgifter til ældre, handicappede og udsatte voksne.

Velstand

Beskatningsgrundlaget fungerer som mål for henholdsvis kommunernes ressourcer og borgernes efterspørgsel og krav til den offentlige sektor. Sammenhængen mellem variabelen og kommunernes udgifter til ældre, udsatte voksne og handicappede kan enten betragtes som, at velhavende kommuner har mulighed for at afholde højere udgifter på området eller, at f.eks. højere beskatningsgrundlag pr. indbygger, medfører en øget efterspørgsel efter kommunens service på området vedrørende ældre, handicappede og udsatte voksne. Det vil sige, at der er en forventet positiv sammenhæng mellem resourcevariabelen og kommunernes udgifter til ældre, handicappede og udsatte voksne. Resourcevariabelen medtages alene for at tage højde for det forhold, hvis den påvirker resultatet vedrørende de socioøkonomiske faktorer, og er ikke tænkt som et muligt kriterium i det kommunale tilskuds- og udligningssystem.

Demografi

Tidligere undersøgelser peger på, at en stor andel meget gamle ældre indebærer lavere udgifter pr. 65+-årig. Det er dog muligt, at kommuner med en høj andel ældre vil opprioritere dette udgiftsområde, således at en højere andel ældre kan give anledning til højere udgifter pr. 65+-årige. Det demografiske udgiftsbehov indgår separat i udgiftsbehovsopgørelsen. Derfor indgår de demografiske variable kun som korrigerende variable i modellerne.

Befolkningsfremgang

I tilfælde af en markant befolkningsfremgang kan det forventes, at der kan være tilpasningsproblemer med at udvide den kommunale service til det nye befolkningsniveau. Nye indbyggere bidrager til kommunernes skattegrundlag og kommunerne kompenseres endvidere for den demografiske udvikling via de demografiske kriterier i den kommunale tilskuds- og udligningsordning. Der sigtes altså i disse analyser på at afspejle merudgifter ud over denne kompensation. Der henvises dog også til betragtningerne om øvrige værktøjer til håndtering af evt. merudgifter, som måtte have en mere springende eller forbigående karakter (f.eks. i form af anlægsbehov), jf. betragtningerne om kriterium for befolkningsfremgang i afsnit 13.2.2.

Kommunetype

En dummy-variabel for hovedstadskommunerne, små ø-kommuner og kommunetype bliver testet for at undersøge, om disse forskelle i kommunetyper har betydning for udgiftsniveauet i kommunerne.

Screening af variable – test 2 til 6

På dette udgiftsområde er variablene karakteriseret ved en middelhøj varians på fejleddet i den simple model og et lavt antal af kommuner, hvis residual (det faktiske udgiftsbehov fratrukket det beregnet) ændrer fortegn henover årene 2008 til 2010.

I nedenstående tabel er vist de variable, som efter gennemførelsen af den indledende screening af variable findes relevant at inddrage i analyserne. Evt. markeringer med "*" indikerer, at variabelen inddrages, men vurderes at skulle anvendes med en vis forsigtighed.

Tabel 13.4.9.2. Tilbageværende forklarende variable i analysen af kommunernes udgifter til området vedrørende ældre, handicappede og udsatte voksne efter screening (test 2 til 6)

Forklarende variable	Forventet fortegn
Strukturelle forhold	
1. Nedgang i befolkningstallet V1*-V5*, V8*	+
Variable vedrørende tilgængelighed	
3. Rejsetid*	+
4. Landdistriktsgrad*	+
5. Urbaniseringsgrad	-
Nuværende socioøkonomiske kriterier og variationer heraf	
7. Personer uden beskæftigelse over 5 pct. V1-V3	+
8. Personer uden erhvervsuddannelse V1*,V2*	+
9. Udlejede beboelseslejligheder V2*, V3	+
10. Familier i visse boligtyper V1-V6	+
11. Personer med lav indkomst V1*, V2	+
13. Enlige over 65 år V1*,V2*	+
14. Handicappede	+
15. Psykiatriske patienter*	+
Potentielle nye socioøkonomiske kriterier	
20. Restlevetid V1-V4	-
22. Personer med tabt erhvervsevne V2	+
23. Folkepensionister som tidligere har været førtidspensionister	+
25. Sygehuspatienter med udvalgte diagnoser, 65+-årige	+
Korrigerende variable	
27. 65-årige og derover	+
28. 75-årige og derover	+
29. 85-årige og derover	+
33. Dummy-variabel for kommunetype	+/-
34. Dummy-variabel for hovedstadsområdet	-
35. Dummy-variabel for lille ø-kommune	+/-

Analyseresultater

I analysen af kommuners udgifter til området vedrørende ældre, handicappede og udsatte voksne opstilles en statistisk model, dvs. en model hvor alle forklarende variable i udgangspunktet er inddraget. Den generelle model er testet ned til kun at indeholde signifi-

kante forklarende variable med forventede fortegn. Estimationsmetoden er OLS. I afsnit 13.5 estimeres ligningen med GLS i en samlet SUR-model, der omfatter alle udgiftsområderne.

I tabel 13.4.9.3 ses den stærkeste model, som på baggrund af de forklarede variable i tabel 13.4.9.2, bedst kan forklare variationen i kommunens udgifter til ældre, handicappede og udsatte voksne. I modellen indgår variablene "nedgang i befolkningen", "75+-årige" "personer uden erhvervsuddannelse" samt en ressourcevariabel. Modellen forklarer ca. 75 pct. af variationerne i kommunernes udgifter til ældre, handicappede og udsatte voksneområdet⁴⁵.

Beskatningsgrundlaget kan udskiftes med en hovedstadsdummy. Herved falder forklaringsgraden med 2 procentpoint i forhold til model 1.

Tabel 13.4.9.3. Analyse af kommunernes udgifter til vedrørende ældre, handicappede og udsatte voksne pr. 18-årige over derover, 2010 – model 1

Variable	Parameter estimat	Robuste standard- fejll	Standard- diserede koefficienter	P-værdi	VIF
Model 1					
Konstantled	15.270,0	111,2	0	0	0
Nedgang i befolkn., V2x ¹	368,0	95,6	0,2472	0,0002	1,9750
Andel 75+-årige	755,2	85,4	0,5943	<0,0001	1,5431
Personer uden erhv.udd., V1 ²	122,4	24,8	0,2748	<0,0001	1,4566
Beskatnings-grundlaget, V2	0,055	0,013	0,2413	<0,0001	1,1223
Adj. R ² = 74,23 %					

¹ Alle versioner kan benyttes uden nævneværdige ændringer i forklaringsgraden.

² Version 2 kan også benyttes med et lille fald i forklaringsgraden til følge.

Variationer i udgifterne på området vedrørende ældre, handicappede og udsatte voksne kan dog forklares ved flere forskellige modeller uden, at modellernes styrke falder nævneværdigt. Variablene "nedgang i befolkningstallet" og "andelen af 75+-årige" er gennemgående variable i de forskellige modeller, da de oftest viser sig signifikante. De kan derefter kombineres med variablene "personer uden beskæftigelse over 5 pct., version 1 til 3",

⁴⁵ Bemærk dog den lave korrelation mellem ressourcevariablen og udgifterne, jf. tabel 13.4.9.5.

"personer uden erhvervsuddannelse, version 1 og 2", "familier i visse boligtyper, version 1 til 6", "personer med lav indkomst, version 1 og 2" eller "handicappede". Forklaringsgraden varierer fra 68 til 71 pct. Et eksempel på en model som bl.a. indeholder variabelen "handicappede" ses i tabel 13.4.9.4.

Tabel 13.4.9.4. Analyse af kommunernes udgifter til vedrørende ældre, handicappede og udsatte voksne pr. 18-årige over derover, 2010 – model 2

Variable	Parameter estimat	Robuste standard- fejl	Standar- diserede koeffici- enter	P-værdi	VIF
Model 2					
Konstantled	15.270,0	123,2	0	0	0
Nedgang i befolkningen, V1 ¹	515,9	121,8	0,3346	<0,0001	1,5884
75+-årige	637,1	122,9	0,5014	<0,0001	1,6755
Handicappede	741,0	322,5	0,1631	0,0237	1,2048
Adj. R ² = 68,21 %					

¹ Alle versioner af variabelen kan benyttes med næsten uændret forklaringsgrad.

De nuværende socioøkonomiske kriterier "enlige 65+-årige" og "handicappede" har til formål at belyse variationer i kommunernes udgifter til ældreområdet henholdsvis området vedrørende handicappede og udsatte voksne. Det skyldes, at begge kriterier er fundet signifikante i tidligere analyser, hvor der er foretaget en opsplitning af udgiftsområdet i to dele – et vedrørende ældreudgifter og et vedrørende udgifter til handicappede og udsatte voksne. Analyserne i denne betænkning udføres dog på de samlede udgifter, da en opsplitning af udgifterne ikke har været mulig. Det kan medføre, at sammenhængen mellem "handicappede" og udgifterne til udsatte voksne og handicappede, sløres. Det har endvidere ikke været muligt at finde en robust model, hvori "enlige 65+-årige" indgår. Variabelen er fundet signifikant, men modellerne er ikke robuste, idet fejleddene ikke er normalfordelte og/eller, at der er markante outliers.

Befolkningstilbagegangen indgår i modellerne med et positiv parameterestimat, hvilket peger på, at kommuner, der oplever en befolkningstilbagegang dels kan have nogle strukturelle problemstillinger, som indebærer et større udgiftspres, dels at denne type kommuner ofte har en skæv befolkningssammensætning med en høj andel ældre. Analyserne viser også, at en stigende andel af 75+-årige medfører stigende ældreudgifter. Da udgifterne i modellerne er normeret med den relativt brede aldersgruppe 18+-årige, viser det, at kommuner med en høj andel af 75+-årige har højere udgifter til området vedrørende ældre, ud-

satte voksne og handicappede og/eller at kommuner med en høj andel af 75+-årige prioriterer dette område højere end kommuner med en lavere andel. De standardiserede koefficienter viser, at en ændring i demografien har den største virkning på udgifterne vedrørende ældre, udsatte voksne og handicappede set i forhold til de øvrige variable.

Endvidere viser analyserne også, at indikatorer for kommunens sociale profil også kan forklare variationer i kommunernes udgifter til ældre, udsatte voksne og handicappede.

Analysen i model 1 finder en positiv sammenhæng mellem beskatningsgrundlaget og kommunens udgifter til ældre, udsatte voksne og handicappede. Dette forhold kan tolkes enten som, at velhavende kommuner har mulighed for at afholde højere udgifter på området eller, at f.eks. højere beskatningsgrundlag pr. indbygger, medfører en øget efterspørgsel efter kommunens service på området vedrørende ældre, udsatte voksne og handicappede. Den høje korrelation mellem hovedstadsdummien og ressourcevariablen på 0,81 kan indikere, at den fundne sammenhæng ligeså godt være et udtryk for, at udgifterne til ældre, handicappede og udsatte voksne er højere i hovedstadskommunerne end i resten af landet, f.eks. som følge af højere lønninger.

Modellerne er estimeret med robuste standardfejl og der er således taget højde for eventuelt heteroskedasticitet. Estimationen er yderligere foretaget på 2009-data og på et gennemsnitsdatasæt for 2008 til 2010 for model 1. For version 2 af "personer med lav indkomst" er der kun data for 2010, hvilket betyder, at det kun har været muligt at teste model 2 på 2010-data. I alle tilfælde er modellerne robuste. Den parvise korrelation i tabel 13.4.9.5 og 13.4.9.6 og varians inflations faktoren (VIF) viser ingen tegn på multikollinearitet og fejlleddene er normalfordelte. Hverken model 1 eller 2 har markante outliers.

Tabel 13.4.9.5. Korrelation mellem de forklarende variable – model 1

Forklarende variable	Nedgang i befolkn., V2x	Antal 75+-årige	Personer uden erhv.udd.V1	Beskat- ningsgrund- laget, V2
Nedgang i befolkning, V2x	1,00			
Antal 75+-årige	0,58	1,00		
Personer uden erhv.udd, V1	0,50	0,21	1,00	
Beskatnings-grundlaget, V2	-0,21	-0,12	-0,32	1,00
Udgifter	0,68	0,77	0,61	0,03

Tabel 13.4.9.6. Korrelation mellem de forklarende variable– model 2 (samt variationer heraf)

Forklarende variable	Nedgang i befolkn., V1	Antal 75+årige	Udgifter
Model 2	V1		
Nedgang i befolkningen, V1	1,00		
Antal 75+-årige	0,60	1,00	
Personer uden beskæftigelse	0,47	0,42	0,60
Personer uden erhv.udd., V1	0,47	0,21	0,44
Personer uden erhv.udd., V2	0,46	0,20	0,42
Familier i visse boligtyper, V2	0,02	-0,05	0,18
Familier i visse boligtyper, V3	0,03	-0,05	0,19
Familier i visse boligtyper, V4	0,06	-0,03	0,17
Familier i visse boligtyper, V5	0,03	-0,08	0,15
Familier i visse boligtyper, V6	0,07	-0,03	0,19
Personer med lav Indkomst, V1	0,02	-0,02	0,23
Personer med lav indkomst, V2	0,07	-0,05	0,21
Handicappede	0,33	0,40	0,47
Enlige 65+-årige	0,21	0,39	0,47
Udgifter	0,69	0,77	1,00

Som det nævnes ovenfor er der ikke et grundlag for på enkeltkommuneniveau at opdele udgifterne i ét vedrørende ældreområdet og i ét vedrørende handicappede og udsatte voksne. Det er dog muligt at udskille en delmængde, som kun vedrører udgifterne til handicappede og udsatte voksne, ved hjælp af tabel 13.4.9.7:

Tabel 13.4.9.7. Konti vedrørende handicappede og udsatte voksne

5.32.35, grp.	Hjælpe midler, forbrugsgoder, boligindretning og befordring
001-004,	
grp. 008,	
grp. 091	
5.35.40	Rådgivning og rådgivningsinstitutioner
5.38.42	Botilbud til personer med særlige behov (§§ 109-110)
5.38.44	Alkoholbehandling og behandlingshjem
5.38.45	Behandling af stofmisbrugere
5.38.50	Botilbud til længerevarende ophold (§ 108)
5.38.52	Botilbud til midlertidigt ophold (§ 107)
5.38.53	Kontakt- og ledsageordninger (§§ 45, 97-99)
5.38.58	Beskyttet beskæftigelse (§ 103)
5.38.59	Aktivitets- og samværstilbud (§ 104)

De samlede udgifter for disse konti er testet op mod de variable, der er fundet signifikante i de overstående modellerne vedrørende ældre, handicappede og udsatte voksneområdet.

Det har ikke været muligt at opstille en robust multivariabel-model for de samlede deludgifter i tabel 13.4.9.7.⁴⁶ Det skyldes sandsynligvis, at kontiene er fragmenter af de samlede udgifter til handicappede og udsatte voksne, som endvidere dækker over meget forskellerte grupper af individer. Dog er korrelationen mellem de samlede deludgifter og en del af de forklarende variable forholdsvis høj, hvilket understøtter de fundne sammenhænge mellem de samlede udgifter til ældre, handicappede og udsatte voksne og de forklarende variabel, jf. tabel 13.4.9.8.

⁴⁶ I en simpel model kan variabelen handicappede forklare ca. 27 pct. af variationerne i kommunernes udgifter til handicappede og udsatte voksne.

Tabel 13.4.9.8. Korrelation mellem de forklarende variable (samt variationer heraf) og udgifter på en del af handicap og udsatte voksneområdet (jf. tabel 13.4.9.7)

Forklarende variable	Udgifter
Nedgang i befolkningen, V1	0,32
Personer uden beskæftigelse	0,48
Personer uden erhv.udd., V1	0,47
Personer uden erhv.udd., V2	0,44
Familier i visse boligtyper, V2	0,36
Familier i visse boligtyper, V3	0,35
Familier i visse boligtyper, V4	0,38
Familier i visse boligtyper, V5	0,37
Familier i visse boligtyper, V6	0,38
Personer med lav indkomst,V1	0,22
Personer med lav indkomst,V2	0,32
Handicappede	0,52
Beskatningsgrundlaget, V2	0,10

Kommunerne udlignes endvidere efter demografiske kriterier. I det nuværende tilskuds- og udligningssystem er vægten på de demografiske kriterier ikke baseret på regressionsanalyser, men ud fra de aldersfordelte udgifter i forhold til det samlede udgiftsbehov, jf. afsnit 6.1.1. Det undersøges derfor om den relevante demografiske gruppe også kan tilføre noget værdi til model 1.

Først opstilles en analyse af udgifterne til ældre, handicappede og udsatte voksne pr. indbygger, hvor normeringsvariablen, andelen af 18+-årige, indgår som forklarende variabel i model 1 i stedet for andelen af 75+-årige. Her kan der dog ikke findes et signifikant resultat.

Dernæst undersøges udgifterne pr. indbygger i en model svarende til model 1, som indeholder den demografiske faktor andelen af 75+-årige. Det ses af tabel 13.4.9.9, at resultatet stort set er det samme, som når udgifterne til ældre, udsatte voksne og handicappede pr. 18+-årige analyseres, jf. tabel 13.4.9.3. Forklaringsgraden er dog noget højere.

Tabel 13.4.9.9. Analyse af kommunernes udgifter til vedrørende ældre, handicappede og udsatte voksne pr. indbygger, 2010

Variable	Parameter estimat	Robuste standard- fejl	Standard- diserede koeffi- cienter	P-værdi	VIF
Model 1					
Konstantled	11.856,0	88,6	0	0	0
Nedgang i befolkningen, V2x	357,3	82,3	0,2706	<0,0001	1,9750
Andel 75+-årige	689,3	67,4	0,6128	<0,0001	1,5431
Pers. uden erhv.udd, V1	101,8	20,4	0,2581	<0,0001	1,4566
Beskatningsgrundlaget, V2	0,04	0,01	0,2164	<0,0001	1,1223
Adj. R ² = 79,00 %					

Da det kommunale udligningssystem ud over en landsudligning også består af en hovedstadsudligning, ønskes det også undersøgt, hvordan variablene påvirker variationer i udgifterne til ældre, handicappede og udsatte voksne pr. 18+-årig, når hovedstadskommunerne betragtes separat. Modellen baseret kun på de 34 hovedstadskommuner er vist i tabel 13.4.9.10. Som det fremgår, er modellen en delmodel af model 1.

Tabel 13.4.9.10. Analyse af kommunernes udgifter til vedrørende ældre, handicappede og udsatte voksne pr. 18+-årig, 2010, hovedstadskommunerne

Variable	Parameter estimat	Robuste standard- fejl	Standardi- serede ko- efficienter	P-værdi	VIF
Konstantled	14.914,0	192,9	0	0	0
Personer uden beskæftigelse ¹	327,6	37,1	0,5163	<0,0001	1,0011
Andel 75+-årige ²	849,2	115,2	0,6824	<0,0001	1,0011
Adj. R ² = 74,00 %					

¹ Version 1 og 2 er identiske for 2010, idet alle kommuner havde det højeste antal uden beskæftigelse i 2010 i forhold til 2007. Da version 3 er en lineær transformation af version 2 bliver parameterestimaterne uafhængige af, hvilken version der anvendes.

² Andelen af 65+-årige og andelen af 85+-årige kan ligeledes indgå, men med en noget mindre forklaringsgrad til følge.

Konklusion

Analyserne viser, at demografiske forhold har betydning for variationerne i udgifterne til ældre, handicappede og udsatte voksne, hvilket i høj grad kan hænge sammen med, at det ikke har været muligt at betragte udgifter til ældreområdet separat fra udgifter til udsatte voksne og handicappede. Denne sammensmeltning af udgiftsområder er højst sandsynligt årsag til, at "enlige 65+-årige" ikke kan indgå i en robust model, men variabelen findes dog signifikant på området. Analyserne viser yderligere, at socioøkonomiske faktorer som "personer uden beskæftigelse", "personer uden erhvervsuddannelse", "personer med lav indkomst", "familier i visse boligtyper" og "handicappede" har betydning for de kommunale udgifter til området. Det ses også, at befolkningstilbagegang indebærer højere udgifter til ældre, udsatte voksne og handicappede pr. 18+-årige.

Modellen for hovedstadsområdet viser endvidere, at "personer uden beskæftigelse" og "75+-årige" har betydning for udgifterne vedrørende ældre, udsatte voksne og handicappede.

Analysen af udgifter til ældre, udsatte voksne og handicappede pr. indbygger finder kun samme resultat som analysen af udgifter pr. 18+-årig; at andelen af 75+-årige øger udgifterne til området vedrørende ældre, udsatte voksne og handicappede. Det er ikke overraskende, da området dækker over ældreudgifter. Analysen finder ikke sammenhæng til andre demografiske grupper.

13.4.10. Udgifter til udsatte børn og unge

Kommunernes udgifter til udsatte børn og unge dækker over de samlede nettodriftsudgifter til særlige dagtilbud og særlige klubber samt tilbud til børn og unge med særlige behov.

De samlede kommunale udgifter til udsatte børn og unge udgjorde i 2010 17,0 mia. kr. svarende til 5,5 pct. af de samlede kommunale korrigerede nettodriftsudgifter. Udgifterne i 2010 varierede fra 7.900 kr. pr. 0-17-årig til 24.814 kr. pr. 0-17-årig. Det vægtede gennemsnit udgjorde 14.010 kr. pr. 0-17-årige. Udgifterne pr. indbygger varierede fra 1.288 kr. pr. indbygger til 4.620 kr. pr. indbygger. Varianskoefficienten er 0,25, hvilket indikerer en moderat spredning på dette udgiftsområde i forhold til andre kommunale udgiftsområder.

Den centrale refusionsordning blev fuldt indfaset i 2010. Den gradvise indfasning i årene 2007 til 2009, indebærer, at nettodriftsudgifterne for 2007-2009 ikke er helt sammenlignelige med 2010 data. Analyserne gennemføres dog også på nettodriftsudgifterne fra 2009, som ikke er korrigeret, så de svarer til udgifterne *efter* indfasning af den centrale refusionsordning, da indfasning næsten var afsluttet i 2009, og forskellen vurderes ikke at være stor.

Tidligere analyser

I Finansieringsudvalgets rapport om opfølgning på finansieringsreformen fra februar 2009 blev variationer i kommunernes udgifter til udsatte børn og unge pr. indbygger forklaret af kriterierne "børn i familier med lav uddannelse" og "udlændinge". Modellen forklarede ca. 48 pct. af variationerne i kommunernes udgifter til udsatte børn og unge.

I Finansieringsudvalgets rapport om et nyt tilskuds- og udligningssystem fra december 2005 er der lavet en tilsvarende analyse af variationer i kommunernes udgifter til udsatte børn og unge. I rapporten præsenteredes to modeller. I den ene model indgik kriterierne "børn hos enlige og samboende/-levende med grundskole eller uoplyst som højeste uddannelsesniveau" samt "udlændinge". Model 2 indeholdt "børn i familier med grundskole eller uoplyst som højeste fuldførte uddannelse" samt "udlændinge" som forklarende variable. Analyserne viste, at udgifterne til udsatte børn og unge stiger ved stigende andel af de socioøkonomiske faktorer. Forklaringskraften i de to modeller var 36 pct. henholdsvis 34 pct.

I betænkning nr. 1361 fra 1998 undersøgte variationer i kommunernes udgifter til døgninstitutionsområdet, som omfattede kommunernes samlede nettodriftsudgifter til døgnpleje, forebyggende foranstaltninger og døgninstitutioner for børn og unge. Området omfattede såvel udgifter til handicappede børn som udgifter til børn med sociale vanskeligheder. Variationer i udgifterne blev forklaret af kriterierne "børn af enlige forsørgere" samt et boligkriterium. Modellens forklaringsgrad var 37 pct.

Endvidere foreligger der en del forskning om udsatte børn og deres forældre, som bidrager væsentligt til at få afdækket kendetegn og baggrundsforhold hos udsatte familier. Socialforskningsinstituttet (SFI) har bidraget betydeligt til dette forskningsområde bl.a. i "Anbragte børns udvikling og vilkår" (2008) og "Kortlægning af kommunernes foranstaltninger til udsatte unge" (2009).

Begge rapporter kommer ind på emnet omkring kendetegn og baggrundsforhold hos udsatte familier. Rapporten "Anbragte børns udvikling og vilkår" er baseret på en forløbsundersøgelse, som omfatter alle børn født i 1995, der er eller har været anbragt uden for hjemmet. I undersøgelsen sammenlignes anbragte børn med en gruppe af dårligt socialt stillede børn (børn, som har modtaget en forebyggende indsats, men ikke været anbragt) og resten af årgangen. Rapporten konkluderer bl.a., at anbragte børns familier er demografisk kendetegnet ved unge forældreskaber, eneforældreskaber og større børneflokkede. Socioøkonomisk har familierne en stor overforekomst af marginalisering og fattigdom. Forældrene har ingen eller lav uddannelse og er tabt i uddannelsessystemet. En stor del af de anbragte børns forældre har sygdomsdiagnoser, og der er en overforekomst af misbrug inden for forældregruppen til anbragte børn. En stor gruppe af de anbragte børns forældre

har som barn selv været anbragt uden for hjemmet. Blandt de anbragte børn i denne undersøgelse findes ingen forbedring af de anbragte børns familiemæssige baggrund i 2007 i forhold til 2003.

De anbragte børn er kendetegnet ved at være mere syge end andre børn, og der er en højere forekomst af psykiske problemer (f.eks. damp/ADHD) blandt anbragte børn end hos andre børn. Børnenes adfærdsproblemer er en af de primære anbringelsesgrunde. Andre hyppige årsager til anbringelse er bl.a. forældrenes misbrug eller kriminalitet. Rapporten finder desuden ingen signifikant forskel mellem børn med anden etnisk baggrund og danske børn.

I en anden rapport fra SFI ("Kortlægning af kommunernes foranstaltninger til udsatte unge") beskrives bl.a. kendetegn og baggrundsforhold ved unge, som modtager forebyggende foranstaltninger, i forhold til anbragte unge. Rapporten tegner et billede af, at unge, der modtager forebyggende indsats, har massive og bredspektrede problemer, men kommer fra familier med relativt flere ressourcer end de anbragte. Det kan dog ikke tolkes som om, de kommer fra "gennemsnitlige" familier.

Kendetegnene ved de unge og deres familier i form af uddannelse, arbejdsmarkedstilknøpling, indkomst og boligforhold viser, at unge, der alene modtager forebyggende indsats, har lidt bedre vilkår end anbragte unge. Både unge, som modtager forebyggende indsats, og anbragte unge bor som regel kun hos den ene forælder. Det vil sige, at udsatte unge kommer fra eneforsøgerfamilier. De udsatte unge er også kendetegnet ved at have udpræget helbreds- og skoleproblemer. De udsatte unge er i højere grad end gennemsnitlige unge kendetegnet ved psykiske problemer og faglige skoleproblemer (indlæringsvanskeligheder, fravær m.m.). Kriminalitet og misbrug forekommer også omtrent lige hyppigt for de forskellige grupper af udsatte unge.

SFI har i foråret 2010 endvidere lavet en undersøgelse for Indenrigs- og Sundhedsministeriet for at afdække nærmere karakteristika, baggrundsforhold og flyttemønstre hos udsatte familier, jf. kapitel 10 og 11.

Undersøgelsen peger på nogle forskelle og ligheder mellem kommunetyper vedrørende udsatte familier. Der er forskel på, hvilke anbringelsestyper de forskellige kommunetyper anvender, og anden forskning peger på forskelle i udsatte familiers karakteristika efter geografisk placering. Der ses en tendens til, at den udsatte familie på landet relativt oftere vil være en parfamilie med få uddannelsesmæssige ressourcer, men dog relativt ofte med en far, der har arbejde. I de større byer vil billedet være domineret af en enlig mor uden arbejde og uden uddannelse. Mens billedet i området omkring København vil være præget af både enlige mødre og parfamilier med en relativt høj arbejdsløshed, til trods for et gene-

relt bedre uddannelsesniveau. Det kan tyde på forskelle i, hvordan familiernes problemer ser ud i de enkelte kommuner, og derved også pege på forskelligheder i kommunernes arbejde og tilbud, og det kan være medvirkende til at vanskeliggøre forklaringen af variationerne i kommunernes udgifter til udsatte børn og unge.

SFI's analyse fra 2010 identificerer også nogle karakteristika/risikofaktorer, som kendetegner familier, hvor børnene modtager en foranstaltning. Risikofaktorerne findes i et vist omfang i alle udsatte familier, uanset hvor i Danmark familieforholdene undersøges. Analysen peger særligt på fem karakteristika/risikofaktorer:

- Mor bor ikke i kernefamilie
- Mor har en straffelovsovertrædelse
- Mor er pensionist (som oftest er førtidspensionist) eller kontanthjælpsmodtager
- Mor har ingen uddannelse eller kun grundskole som højeste fuldførte uddannelse
- Mor bor i en udsat boligtype, enten "privat udlejet etagebyggeri med mangler" eller "andet", der består af boliger, der er ejet af en kommune, en amtskommune (før kommunalreformen) eller staten

Analysen peger endvidere på, at kombinationen af en mor, som ikke bor sammen med barnets far, er pensionist eller kontanthjælpsmodtager og med lav uddannelse er den mest udbredte kombination af risikofaktorerne. Analysen viser desuden at børn, som modtager en foranstaltning har haft en væsentlig højere flytteaktivitet end andre børn.

Forklarende variable

På baggrund af tidligere analysere og nyere forskning vedr. udsatte børn og unge inddrages følgende variable i analysen.

Tabel 13.4.10.1. Forklarende variable i analysen af kommunernes udgifter til udsatte børn og unge

Forklarende variable	Forventet fortegn
Strukturelle forhold	
1. Nedgang i befolkningstallet V1-V5, V8	+
Variable vedrørende tilgængelighed	
2. Rejsetid	+/-
3. Landdistriktsgrad	+/-
4. Urbaniseringsgrad	+/-
5. Befolkningstæthed	+/-

Nuværende socioøkonomiske kriterier og variationer heraf

6. Personer uden beskæftigelse over 5 pct. V1-V3	+
7. Personer uden erhvervsuddannelse, 25-49-årige V1-V4	+
8. Børn i familier med lav uddannelse V1,V2	+
9. Udlejede beboelseslejligheder V1-V3	+
10. Familier i visse boligtyper V1-V7	+
11. Personer med lav indkomst V1, V2	+
12. Indvandrere og efterkommere	+
13. Tabte leveår	+
14. Psykiatriske patienter	+
15. Handicappede	+

Potentielle nye socioøkonomiske kriterier

16. Andelen af etagebyggeri i forhold til kommunens samlede boligmasse	+
17. Andelen af almennyttige boliger	+
18. Restlevetiden for 55-årige V1, V2	-
19. Restlevetiden for 60-årige V1, V2	-
20. Udlændinge med lav uddannelse	+
21. Tosprogede børn	+
22. Tosprogede elever	+
23. Børn af enlige forsørgere V1, V2	+
24. Børn i familier med straffelovsovertrædelse	+
25. Strafferetlige afgørelser, hvor personen er kendt skyldig	+
26. Udsatte forældre V5-V8	+
27. Børn, som er flyttet V1, V5	+
28. Børn med handicap 0-17-årige	+

Korrigerende variable

29. Beskatningsgrundlaget pr. indbygger – efter udligning, V1-V2	+
30. Beskatningsgrundlaget pr. indbygger	+
31. Dummy-variable for kommune	+/-
32. Dummy-variable for hovedstadsområdet	+/-
33. Dummy-variable for lille ø-kommune	+/-

Anm.: De forklarende variable er normeret efter relevant aldersgruppe, se evt. afsnit 13.2 og 13.3.3.1.

Normering

Kommunernes tilbud til udsatte børn og unge er målrettet aldersgruppen 0-17-årige. Der normeres derfor med denne aldersgruppe.

Forventede sammenhænge

Socioøkonomiske forhold

På baggrund af tidligere analyser er det forsøgt ved nogle af de nye socioøkonomiske variable at præcisere karakteristika ved personer, som kan tænkes at trække på de kommunale ydelser inden for udgiftsområdet vedrørende udsatte børn og unge. De nye socioøkonomiske variable er derfor i højere grad snævre socioøkonomiske variable end brede paraplykriterier. Det forventes, at jo større indikatorerne for omfanget af sociale problemer er, jo højere er udgifterne pr. 0-17-årig.

Tilgængelighed

Det ønskes undersøgt, om der er forskel på udgifterne til udsatte børn og unge pr. 0-17-årig mellem kommuner afhængig af graden af tilgængelighed. Endvidere ønskes undersøgt, om der er niveauforskelle i udgifterne mellem forskellige kommunetyper.

Befolkningstilbagegang

Befolkningstilbagegang formodes at afspejle nogle strukturelle problemstillinger i kommunen, som indebærer et behov for en særlig indsats. Det forventes således, at en øget befolkningstilbagegang indebærer højere udgifter til udsatte børn og unge pr. 0-17-årig.

Velstand

Denne variabel fungerer som mål for henholdsvis kommunernes ressourcer og borgernes efterspørgsel og krav til den offentlige sektor. Sammenhængen mellem variablene og kommunernes udgifter til udsatte børn kan enten betragtes som, at velhavende kommuner har mulighed for at afholde højere udgifter på området eller, at f.eks. højere beskatningsgrundlag pr. indbygger, medfører et øget krav til kommunens service på området for udsatte børn og unge. Det vil sige, at der er en forventet positiv sammenhæng mellem resourcevariablene og kommunernes udgifter til udsatte børn og unge. Ressourcevariablen medtages alene for at tage højde for det forhold, hvis den påvirker resultatet vedrørende de socioøkonomiske faktorer, og opfattes ikke som en udgiftsbehovsvariabel.

Screening af variable – test 2 til 6

Variablene testet på dette udgiftsområde er kendetegnet ved en høj varians på residualen i den simple model og et højt antal kommuner, hvis residual (det faktiske udgiftsbehov fratrukket det beregnet) skifter fortegn henover årene 2008 til 2010. Det betyder, at en høj forklaringsgrad ikke nødvendigvis medfører, at den opstillede model rammer den enkelte kommunes faktiske udgiftsbehov korrekt.

I nedenstående tabel er vist de variable, som efter gennemførelsen af den indledende screening af variable findes relevant at inddrage i analyserne. Evt. markeringer med "*" indikerer, at variablen inddrages, men vurderes at skulle anvendes med en vis forsigtighed.

Tabel 13.4.10.2. Tilbageværende forklarende variable i analysen af kommunernes udgifter til udsatte børn og unge efter screening (test 2 til 6)

Tilbageværende forklarende variable efter test	Forventet fortegn
Strukturelle forhold	
2. Nedgang i befolkningstallet V1*-V5*, V8*	+
Variable vedrørende tilgængelighed	
3. Rejsetid*	+/-
4. Landdistriktsgrad*	+/-
5. Urbaniseringsgrad*	+/-
6. Befolkningstæthed*	+/-
Nuværende socioøkonomiske kriterier og variationer heraf	
7. Personer uden beskæftigelse over 5 pct. V1-V3	+
8. Personer uden erhvervsuddannelse V1*,V2	+
9. Børn i familier med lav uddannelse V1,V2	+
10. Udlejede beboelseslejligheder V1-V3	+
11. Familier i visse boligtyper V1-V7	+
12. Personer med lav indkomst V1*, V2	+
13. Indvandrere og efterkommere*	+
14. Tabte leveår*	+
15. Psykiatriske patienter	+
16. Handicappede	+
Potentielle nye socioøkonomiske kriterier	
18. Andelen af almennyttige boliger	+
19. Restlevetiden for 55-årige V1, V2	-
20. Restlevetiden for 60-årige V1, V2	-
22. Tosprogede børn 0-5-årige	+
23. Tosprogede elever 6-16-årige	+
24. Børn af enlige forsørgere V2	+
25. Børn i familier med straffelovsovertrædelse	+
26. Strafferetlige afgørelser, hvor personen er kendt skyldig	+
27. Udsatte forældre V5-V8	+
28. Børn, som er flyttet V1,V5	+
29. Børn med handicap 0-17-årige	+

Korrigerende variable

30. Dummy-variable for kommunetype	+/-
31. Dummy-variable for hovedstadsområdet	+/-
32. Dummy-variable for lille ø-kommune	+/-

Analyseresultater

I analysen af kommuners udgifter til udsatte børn og unge opstilles en statistisk model, dvs. en model hvor alle forklarende variable i udgangspunktet er inddraget. Den generelle model er testet ned til kun at indeholde signifikante forklarende variable med forventet fortegn. Estimationsmetoden er OLS. I afsnit 13.5 estimeres ligningen med GLS i en samlet SUR-model, der omfatter alle udgiftsområderne.

Det er muligt at opstille en del forskellige modeller, der kan forklare udgifterne til udsatte børn og unge. Forklaringsgraden ligger omkring 55 pct i de fleste af modellerne. Ingen af tilgængelighedsvariablene, "nedgang i befolkningen", handicapkriteriet eller uddannelsesvariablene er fundet signifikante ved inddragelse i modellerne. Derimod indgår "personer uden beskæftigelse" i de fleste modeller.

Det har ikke været muligt at medtage meget mere end to til tre variable i hver model. Det skyldes sandsynligvis, at de fleste variable er indikatorer for samme fænomen, og vil derfor ikke bidrage med yderligere forklaringsgrad ved inddragelse i samme model.

I tabel 13.4.10.3 vises den mest robuste model med højest forklaringsgrad på variationen i kommunens udgifter til børn og unge. I modellen indgår kriterierne "personer med lav indkomst", "familier i visse boligtyper" og "børn, som er flyttet". "Personer med lav indkomst" samt "familier i visse boligtyper" er bredere paraplyvariable, mens "børn, som er flyttet" er et mere snævert kriterium med den primære hensigt at forklare variationer på området vedrørende udgifter til udsatte børn og unge. Sammenlignet med Finansieringsudvalgets tidligere forsøg på at forklare variationer i kommunernes udgifter til udsatte børn og unge, har nedenstående model en højere forklaringsgrad end tidligere modeller.

"Personer med lav indkomst" kan udskiftes med "personer uden beskæftigelse". Forklaringsgraden falder dog til omkring de 50 pct. og parameterestimerne på især "personer uden beskæftigelse" bliver forholdsvis ustabile. I denne variant af model 1 er det kun muligt at benytte version 4, 5 og 6 af "familier i visse boligtyper".

Det er muligt at benytte "udsatte forældre, V4", "børn i familier med lav uddannelse" (begge versioner) i stedet for "personer med lav indkomst", dog falder forklaringsgraden til ca. 48 pct.

"Børn i familier med lav uddannelse" har tidligere indgået i modeller på dette område og kan også findes signifikant i den nuværende analyse, men ikke med nær så høj forklaringsgrad som de viste modeller.

Tabel 13.4.10.3. Udgifter til udsatte børn og unge pr. 0-17-årig, 2010 – model 1

Variable	Parameter estimat	Robuste standard- fejll	Standard- diserede koeffi- cienter	P-værdi	VIF
Model 1					
Konstantled	13.619,0	217,6	0	0	0
Personer med lav indkomst, V2 ¹	2.067,8	260,4	0,4873	<0,0001	1,5387
Familier i visse bolig- typer, V4 ²	198,9	49,6	0,3047	0,0001	1,6080
Børn som er flyttet, V1	716,3	114,8	0,3990	<0,0001	1,0620
Adj. R ² = 59,03 %					

¹ Det er muligt at udskifte variable med den nuværende version, dog falder forklaringsgraden til 53,81 pct.

² Version 1,2,3,5 og 6 af variabelen kan indgå i stedet for version 4, dog men en lidt lavere forklaringsgrad til følge.

Modellen forklarer knap 60 pct. af variationerne i kommunernes udgifter til udsatte børn og unge. Modellen er estimeret med robuste standardfejll, og der er således taget højde for eventuelt heteroskedasticitet. Den parvise korrelation i tabel 13.4.10.4 og varians inflation faktoren (VIF) viser ingen tegn på multikollinearitet. Fejlledene er normalfordelte. Model 1 er kun estimeret på 2010-data, da version 2 af "personer med lavindkomst" kun er opgjort for 2010. Hvis modellen i stedet estimeres med version 1 kan parameterestimererne sammenlignes mellem 2009 og 2010, for at give et fingerpeg om parameterestimererne er stabile, hvilket er tilfældet. Model 1 er ikke påvirket af outliers i 2010.

Tabel 13.4.10.4. Korrelation mellem de forklarende variable – model 1

Forklarende variable	Personer med lav indkomst V2	Familier i visse boligtyper, V4	Børn, som er flyttet, V1
Model 1			
Personer med lav indkomst, V2	1,00		
Familier i visse boligtyper, V4	0,58	1,00	
Børn, som er flyttet V1	-0,02	-0,21	1,00
Udgifter	0,66	0,51	0,32

Der kan endvidere opstilles en alternativ model (model 2), med andre forklarende variable, som i stort set samme grad kan forklare variationer i kommunernes udgifter til udsatte børn og unge, jf. tabel 13.4.10.5. I denne model er variationerne i udgifterne til udsatte børn og unge forklaret ved en stigende andel af "børn af enlige forsørgere", "tosproget elever" og "børn, som er flyttet". Model 2 forklarer ca. 55 pct. af variationen i udgifterne til udsatte børn og unge.

Tabel 13.4.10.4. Udgifter til udsatte børn og unge pr. 0-17-årig, 2010 – model 2

Variable	Parameter estimat	Robuste standardfejl	Standardiserede koefficienter	P-værdi	VIF
Model 2					
Konstantled	13.619,0	229,1	0	0	0
Børn som er flyttet, V1	499,4	152,2	0,2782	0,0014	1,6372
Børn af enlige forsørgere, V2	407,1	76,6	0,4866	<0,0001	1,4619
Tosproget, 6-17-årige	190,5	40,0	0,3729	<0,0001	1,4568
Adj. R ² = 54,44 %					

Model 2 er testet på 2009-data og gennemsnitsdata for 2008 til 2010 og fundet robust. Model er ligeledes estimeret med robuste standardfejl, og der er således taget højde for eventuelt heteroskedasticitet. Den parvise korrelation i tabel 13.4.10.5 og varians inflation faktoren (VIF) viser ingen tegn på multikollinearitet, og fejleddene er normalfordelte.

Tabel 13.4.10.5. Korrelation mellem de forklarende variable – model 2

Forklarende variable	Børn som	Børn af enlige	Tosprogede
	er flyttet, V1	forsørgere, V2	elever
Børn som er flyttet, V1	1,00		
Børn af enlige forsørgere, V2	0,39	1,00	
Tosprogede elever	-0,39	0,22	1,00
Udgifter	0,32	0,68	0,37

Litteraturen peger på, at der kan være forskel på karakteristika ved udsatte børn og unge i forskellige dele af landet, hvorfor der i det følgende opstilles modeller separat for hovedstadskommunerne og land- og yderkommunerne.

Indledningsvis undersøges den parvise korrelation mellem kommunale udgifter til udsatte børn og unge og en række relevante variable for hovedstadsområdet, bykommuner samt land- og yderkommuner, jf. tabel 13.4.10.6.

Tabel 13.4.10.6. Korrelation mellem udgifter til udsatte børn og unge og forklarende variable, 2010

Variable	Hovedstads-	Bykommuner	Land- og yder-
	området Udgifter	Udgifter	kommuner Udgifter
Pers. uden beskæftigelse	0,68	0,67	0,80
Pers. uden erhv.udd., V2	0,73	0,72	0,21
Børn i fam. med lav udd., V2	0,76	0,79	0,38
Familier i visse boligtyper, V1	0,72	0,75	0,35
Familier i visse boligtyper, V2	0,73	0,76	0,35
Familier i visse boligtyper, V3	0,72	0,76	0,35
Familier i visse boligtyper, V4	0,68	0,71	0,41
Familier i visse boligtyper, V5	0,68	0,71	0,31
Familier i visse boligtyper, V6	0,68	0,71	0,41
Familier i visse boligtyper, V7	0,03	0,11	0,52
Tosprogede elever	0,70	0,73	-0,25
Børn af enlige forsørgere, V2	0,65	0,68	0,74
Udsatte forældre, V7	0,83	0,75	0,62
Børn i fam. med straf.	0,75	0,73	0,44
Børn, der er flyttet, V5	0,07	-0,12	0,58

De parvise korrelationer peger på, at nogle socioøkonomiske forhold dominerer mere i nogle dele af landet end andre. Familier i visse boligtyper (V1-V6), variable vedr. uddannelsesniveau samt indvandrere og efterkommere har en væsentlig klarere sammenhæng med udgifterne til udsatte børn og unge i hovedstadsområdet og bykommunerne end i land- og yderkommunerne. Opgørelsen "familier i visse boligtyper (V7)" (dvs. "familier i visse boligtyper" kun opgjort som "privat udlejning med mangler" og "privat udlejning uden mangler bygget før 1920") og kriteriet vedr. børns flytninger har en væsentlig større korrelation til udgifterne til udsatte børn og unge i land- og yderkommunerne end i bykommuner eller hovedstadsområdet. Boligtypen "privat udlejning" kan således særligt være relevant at teste i forhold til udgifterne i land- og yderkommuner. Denne boligtype er en del af den nuværende opgørelse af paraplykriteriet "familier i visse boligtyper", netop fordi udsatte familier i land- og yderkommuner oftere er bosat i sådan en boligform.

En model baseret kun på de 34 hovedstadskommuner er vist i tabel 13.4.10.7. I modellen indgår de socioøkonomiske variable "familier i visse boligtyper" samt "børn i familier med straffelovsovertrædelser". Førstnævnte kan udskiftes med "personer uden beskæftigelse" og sidstnævnte kan udskiftes med "tabte leveår". Forklaringsgraden falder med 2 procentpoint ved anvendelse af "personer uden beskæftigelse", hvorimod forklaringsgraden ikke ændres nævneværdigt ved anvendelse af "tabte leveår".

Tabel 13.4.10.7. Udgifter til udsatte børn og unge pr. 0-17-årig, 2010, hovedstadskommuner – model 1

Variable	Parameter estimat	Robuste standard- fejl	Standar- diserede koeffici- enter	P-værdi	VIF
Model 1					
Konstantled	13.756,0	372,5	0	0	0
Familier i visse boligtyper, V3 ¹	210,5	66,1	0,4113	0,0031	1,7145
Børn i familier med straffelovs- overtrædelser	1.616,6	412,5	0,4803	0,0004	1,7145
Adj. R ² = 63,26 %					

¹ Alle versioner af variabelen kan anvendes, dog med et fald i forklaringsgraden for version 1, 5 og 6 på henholdsvis 0,7 og 4,5 procentpoint.

Variablen "børn i familier med lav uddannelse" kan alene opnå en næsten ligeså høj forklaringskraft som model 1. Dette er vist i tabel 13.4.10.8.

Tabel 13.4.10.8. Udgifter til udsatte børn og unge pr. 0-17-årig, 2010, hovedstadskommuner – model 2

Variable	Parameter estimat	Robuste standard- fejl	Standard- diserede koeffi- cienter	P-værdi	VIF
Model 2					
Konstantled	13.756,0	403,2	0	0	0
Børn i familier med lav udd. ¹	598,4	98,5	0,7634	<0,0001	1,0000
Adj. R ² = 56,97 %					

¹ Version 2 af variabelen kan ligeledes alene forklare 56 pct. af variationerne i udgifterne til udsatte børn og unge.

Ligeledes kan "udsatte forældre" alene forklare knap 68 pct. af sundhedsudgifterne for hovedstadskommunerne.

I tabel 13.4.10.9 og 13.4.10.10 præsenteres to modeller for land- og yderkommunerne

Tabel 13.4.10.9. Udgifter til udsatte børn og unge pr. 0-17-årig, Land- og yderkommuner, 2010 – model 1

Variable	Parameter estimat	Robuste standard- fejl	Standard- diserede koeffi- cienter	P-værdi	VIF
Konstantled	10.325,0	665,7	0	0	0
Udsatte forældre V7	2.965,1	420,3	0,5900	<0,0001	1,1000
Familier i visse boligtyper, V7	626,3	165,59	0,3714	0,0004	1,0646
Tosprogede elever	-646,6	195,86	-0,3445	0,0019	1,0381
Adj. R ² = 61,52 %					

Tabel 13.4.10.10. Udgifter til udsatte børn og unge pr. 0-17-årig, Land- og yderkommuner, 2010 – model 2

Variable	Parameter estimat	Robuste standard- fejl	Standardiserede koeffi- cienter	P-værdi	VIF
Model 2					
Konstantled	12.641,0	281,2	0	0	0
Personer uden beskæftigelse ¹	664,5	109,8	0,6899	<0,0001	1,3509
Børn som er flyttet, V5	649,4	327,7	0,2326	0,0535	1,3509
Adj. R ² = 67,94 %					

¹ Version 1, 2 er identiske for 2010, idet alle kommuner havde det højeste antal uden beskæftigelse i 2010 i forhold til 2007. Da version 3 er en lineær transformation af version 2, bliver parameterestimerne uafhængige af, hvilken version der anvendes.

"Børn som er flyttet" er kun signifikant på et 6-pct.'s signifikansniveau i 2010, men er signifikant på et 5-pct.'s signifikansniveau både på 2009-data og på gennemsnitsdata af 2008 til 2010. Ingen af modellerne har outliers.

Kommunerne udlignes yderligere efter demografiske kriterier. I det nuværende tilskuds- og udligningssystem er vægten på demografiske kriterier ikke baseret på regressionsanalyser, men ud fra de aldersfordelte udgifter i forhold til det samlede udgiftsbehov, jf. afsnit 6.1.1. Nedenfor undersøges om den relevante demografiske gruppe også kan tilføje noget værdi til modellen indeholdende socioøkonomisk variabel. Følgende opstilles derfor en analyse af udgifterne til udsatte børn og unge pr. indbygger, hvor andelen af 0-17-årige indgår som forklarende variabel, jf. tabel 13.4.10.11.

Modellen opnår ikke nær så høj forklaringsgrad, som analysen af udgifter til udsatte børn og unge pr. 0-17 årig. Endvidere viser de standardiserede koefficienter, at ændringer i den demografiske variabel ikke har større indflydelse på udgifterne end ændringer i nogle af de socioøkonomiske variabel, som "personer uden beskæftigelse" og "familier i visse boligtyper". Sammenhængen mellem variationer i udgifterne og variationer i demografien er altså kun i mindre grad tilstede inden for dette udgiftsområde.

Tabel 13.4.10.11. Udgifter til udsatte børn og unge pr. indbygger, 2010

Variable	Parameter estimat	Robuste standard- fejl	Standard- diserede koeffi- cienter	P-værdi	VIF
Konstantled	3.034,2	45,0	0	0	0
Personer med lav indkomst, V2	356,6	65,9	0,4485	<0,0001	1,8471
Familier i visse bolig- typer, V4	49,4	10,4	0,4038	<0,0001	1,6080
Børn som er flyttet, V1	134,7	21,4	0,4002	0,0001	1,1253
Andelen af 0-17-årige	84,3	27,8	0,2871	0,0031	1,3634
Adj. R ² = 50,05 %					

Konklusion

Analyserne vedr. udgifter til udsatte børn og unge giver støtte dels til nuværende socioøkonomiske kriterier (eller variationer af disse) – såsom "personer uden beskæftigelse", "familier i visse boligtyper", "indvandrere og efterkommere" og "børn i familier med lav uddannelse". Endvidere giver analyserne anledning til at overveje et nyt kriterium vedrørende børn med høj flytteaktivitet, "udsatte forældre" samt "børn af enlige forsørgere". "Børn af enlige forsørgere" har tidligere været anvendt som et socioøkonomisk kriterium i tilskuds- og udligningssystemet, men udgik i 2007 på grund af en uhensigtsmæssig incitamentspåvirkning, jf. afsnit 13.2. Tidligere blev "børn af enlige forsørgere" opgjort som antal børn af enlige forsørgere, som modtager ordinært børnetilskud. Ordinært børnetilskud er et statslig tilskud, så kommunen ville ikke opnå en besparelse, men kun miste tilskud- og udligning i tilfælde af socialt bedrageri med denne opgørelsesmetode. I ovenstående analyse, hvor variabelen "børn af enlige forsørgere" er fundet signifikant, er variabelen dog opgjort som børn af forældre, der ikke er gifte. Denne opgørelsesmetode er præget af regionale forskelle i samlivsmønstre, men giver på den anden side ikke uheldige incitamentspåvirkninger.

Analyserne på kommunetyper giver forskellige modelresultater, hvilket tyder på variationer i den sociale profil. Variabelen "udsatte forældre" har forklaringskraft for begge kommunetyper, men f.eks. indgår variabelen "børn, som er flyttet" i modellen for land- og yderkommunerne, men findes ikke signifikant for hovedstadskommuner. Omvendt har variablerne "børn i familier med straffelovsovertrædelser", "tabte leveår" og "børn i familier med lav uddannelse" meget højere forklaringskraft for hovedstadskommunerne end for andre kommune-

typer. Dette aspekt vil også indgå i vurdering af fastsættelsen af de socioøkonomiske vægte i det kommunale tilskuds- og udligningssystem.

Analysen af udgifterne til udsatte børn og unge pr. indbygger peger på, at socioøkonomiske faktorer i højere grad påvirker variationer i kommunernes udgifter end de demografiske faktorer. Sammenhængen mellem demografi og variationer i udgifterne er således i mindre grad tilstede inden for dette udgiftsområde.

13.4.11. Udgifter til beskæftigelse (ikke-forsikrede)

Kommunernes udgifter til beskæftigelse dækker over udgifter til de ikke-forsikrede, dvs. til sygedagpenge, sociale formål, kontanthjælp, aktiverede kontanthjælpsmodtagere, revalidering, løntilskud, jobcentre, servicejob samt beskæftigelsesordninger.

Fra 2010 har kommunerne medfinansieret udgifterne til de forsikrede ledige, dvs. til arbejdsledighedsdagpenge og til aktivering af de forsikrede ledige. I afsnit 13.4.12 udføres en særskilt analyse af udgifterne til forsikrede ledige.

Folketinget vedtog i december 2010 ændrede regler vedrørende finansieringsomlægninger på beskæftigelsesområdet med virkning fra 1. januar 2011. De kommunale udgifter til beskæftigelsesområdet er derfor blevet korrigeret for disse lovændringer, jf. afsnit 13.1.

Kommunernes korrigerede udgifter til beskæftigelsesområdet udgjorde i 2010 28,2 mia. kr. svarende til 9,1 pct. af de samlede kommunale korrigerede nettodriftsudgifter. I 2010 varierede udgifterne fra 3.740 kr. pr. 18-64-årig til 11.696 kr. pr. 18-64-årig. Det vægtede gennemsnit i 2010 udgjorde 8.245 kr. pr. 18-64-årig. Beskæftigelsesudgifterne pr. indbygger varierer fra 2.090 kr. til 7.075 kr. Varianskoefficienten er 0,24, hvilket indikerer en moderat spredning på dette udgiftsområde i forhold til andre kommunale udgiftsområder.

Tidligere analyser

I betænkning 1361 fra 1998 blev kommunernes udgifter til kontanthjælp pr. aldersbestemt udgift forklaret ud fra de socioøkonomiske kriterier "børn af enlige forsørgere", "20-59-årige uden beskæftigelse over 5 pct.", "ikke-forsikrede 30-59-årige ledige" og et boligkriterium. Analysen viste, at kontanthjælpsudgifterne var stigende i takt med stigende andel af de socioøkonomiske kriterier. Denne model forklarede ca. 75 pct. af variationerne i kommunernes udgifter til kontanthjælp.

I betænkning 1361 blev udgifterne til kontanthjælp normeret med aldersbestemte udgifter. De aldersbestemte udgifter er beregnet ud fra aldersfordeling på kontanthjælpsmodtagerne, hvor de enkelte alderstrin indgår med en landgennemsnitlig "udgiftshyppighed" for kontanthjælp.

Endvidere har Finansieringsudvalget undersøgt variationer i kommunernes udgifter til beskæftigelse, seneste i Finansieringsudvalgets rapport om et nyt tilskuds- og udligningssystem fra december 2005. I rapporten opstilles to modeller, som hver forklarer ca. 75 pct. af variationerne i kommunernes beskæftigelsesudgifter. I den ene model er beskæftigelsesudgifterne forklaret af "børn i familier med lav uddannelse", "familier i alment byggeri mv.", "personer med lav indkomst" samt "tabte leveår". I model 2 indgår "personer uden beskæftigelse" i stedet for "personer med lav indkomst". Kriteriet "tabte leveår" indgik som indikator for befolkningens sundhedstilstand, hvor det forventedes at befolkningen med dårligere sundhedstilstand i højere grad er syge, eller har sværere ved at holde et arbejde, hvilket indebærer højere udgifter til sygedagpenge og andre beskæftigelsesudgifter.

Rambøll har for Indenrigs- og Sundhedsministeriet i foråret 2010 lavet en undersøgelse af udviklingen i de regionale beskæftigelses- og ledigheds mønstre, som bl.a. beskriver nogle af faktorerne bag ledighedsudviklingen, jf. kapitel 8. Analysen peger på, at der i nogen grad ser ud til at være en sammenhæng mellem pendling og ledighedsudviklingen. Andelen af udpendlere reducerer ledigheden, hvilket indikerer, at kommuner, som er en del af et større pendlingsopland, har bedre beskæftigelsesmuligheder og dermed lavere ledighed. Analysen viser endvidere, at uddannelse, etnicitet og boligforhold påvirker ledighedsudviklingen. Andelen af ufaglærte, andelen af ikke-vestlige indbyggere samt andelen af almenlystige boliger øger ledigheden i en stor del af kommunerne.

Forklarende variable

På baggrund af de tidligere analyser inddrages følgende variable, som forklarende variable i analysen.

Tabel 13.4.11.1. Forklarende variable i analysen af kommunernes udgifter til beskæftigelse (ikke-forsikrede)

Forklarende variable	Forventet fortegn
Strukturelle kriterier	
1. Nedgang i befolkningstallet V1-V5, V8	+
Variable vedrørende tilgængelighed	
2. Rejsetid	+
3. Landdistriktsgrad	+
4. Urbaniseringsgrad	-
5. Befolkningstæthed	-

Nuværende socioøkonomiske kriterier og variationer heraf

6. Personer uden beskæftigelse over 5 pct. V1-V3	+
7. Personer uden erhvervsuddannelse, 25-49-årige V1-V4	+
8. Børn i familier med lav uddannelse, V1, V2	+
9. Udlejede beboelseslejligheder V1-V3	+
10. Familier i visse boligtyper V1-V6	+
11. Personer med lav indkomst V1, V2	+
12. Indvandrere og efterkommere	+
13. Psykiatriske patienter	+
14. Tabte leveår	+

Nye socioøkonomiske kriterier

15. Andelen af etagebyggeri i forhold til kommunens samlede boligmasse	+
16. Andelen af almennyttige boliger	+
17. Udlændinge med lav uddannelse	+
18. Restlevetid V1-V4	-
19. Anerkendte arbejdsskader V2	+
20. Personer med tabt erhvervsevne V2	+
21. Børn af enlige forsørgere V1, V2	+
22. Strafferetlige afgørelser, hvor personen er kendt skyldig	+
23. Udsatte forældre V5-V8	+
24. Udpendler	-
25. Lønmodtagere på grundniveau	+

Korrigerende variable

26. Dummy-variabel for kommunetype	+/-
27. Dummy-variabel for hovedstadsområdet	+/-
28. Dummy-variabel for lille ø-kommune	+/-

Normering

Det er primært 18-64-årige, som deltager på arbejdsmarkedet, idet tilbagetrækningsalderen er 65 år. Yderligere er personer under 18 år ikke berettigede til arbejdsmarkedsrelaterede ydelser. Udgifterne normeres derfor med 18-64-årige.

Forventet sammenhæng

Socioøkonomiske kriterier

De socioøkonomiske kriterier fungerer som indikatorer for graden af den sociale belastning i kommunen. Beskæftigelsesområdet betragtes som en større socialopgave, og det ventes derfor at en højere koncentration af social belastning medfører højere udgifter pr. 18-64-årige på beskæftigelsesområdet.

Variable vedr. levetiden kan betragtes som indikatorer for befolkningens helbred. Det ventes, at en "usund" befolkning har sværere ved at holde sig i beskæftigelse. Det forventes således, at jo "sundere" befolkningen er, jo lavere er kommunens beskæftigelsesudgifter.

Variablen "lønmodtagere på grundniveau" skal betragtes som en indikator for typen af arbejdspladser i kommunen. En høj andel af "lønmodtagere på grundniveau" indikerer, at kommunen har mange arbejdspladser, som kan være præget af hårdt fysisk arbejde samt konjunkturfølsomhed, hvilket indebærer en højere risiko for en stigning i antal ledige.

Tilgængelighed

En høj grad af tilgængelig i kommunerne ventes at betyde, at indbyggerne i højere grad har adgang til et større arbejdsmarked, end indbyggere i kommuner med en lav grad af tilgængelighed. Det ventes derfor, at en høj grad af tilgængelighed reducerer udgifterne til beskæftigelsesområdet.

Pendling

Det ventes, at en høj grad af pendling reducerer beskæftigelsesudgifterne. Personer bosat i et stort pendlingsopland har adgang til et større arbejdsmarked, og det ventes derfor, at de vil have nemmere ved at få arbejde, end personer bosat i kommuner med færre pendlingsmuligheder.

Screening af variable – test 2 til 6

Der gælder generelt for dette udgiftsområde, at variansen på variablenes residual i den simple model er forholdsvis lav, dog har de fleste variable et middelhøjt antal kommuner, hvis residual (det faktiske udgiftsbehov fratrukket det beregnet udgiftsbehov) ændrer fortegn henover årene 2008 til 2010.

I nedenstående tabel er vist de variable, som efter gennemførelsen af den indledende screening af variable findes relevant at inddrage i analyserne. Evt. markeringer med "*" indikerer, at variablen inddrages, men vurderes at skulle anvendes med en vis forsigtighed.

Tabel 13.4.11.2. Tilbageværende forklarende variable i analysen af kommunernes udgifter til beskæftigelse (ikke-forsikrede) efter screening (test 2 til 6).

Forklarende variable	Forventet fortegn
Strukturelle kriterier	
1. Nedgang i befolkningstallet V1*-V5*, V8*	+
Variable vedrørende tilgængelighed	
2. Rejsetid*	+
3. Landdistriktsgrad*	+
4. Urbaniseringsgrad*	-
5. Befolkningstæthed*	-
Nuværende socioøkonomiske kriterier og variationer heraf	
6. Personer uden beskæftigelse over 5 pct. V1-V3	+
7. Personer uden erhvervsuddannelse, 25-49-årige V1-V4	+
8. Børn i familier med lav uddannelse V1, V2	+
9. Udlejede beboelseslejligheder V1-V3	+
10. Familier i visse boligtyper V1-V6	+
11. Personer med lav indkomst V1, V2	+
12. Indvandrere og efterkommere*	+
13. Psykiatriske patienter	+
14. Tabte leveår	+
Nye socioøkonomiske kriterier	
16. Andelen af almennyttige boliger	+
18. Restlevetid V1-V4	-
19. Anerkendte arbejdsskader, 18-64-årige V2	+
20. Personer med tabt erhvervssevne V2	+
21. Børn af enlige forsørgere V1, V2	+
22. Strafferetlige afgørelser, hvor personen er kendt skyldig	+
23. Udsatte forældre V5-V8	+
24. Udpendler	-
25. Lønmodtagere på grundniveau	+
Korrigerende variable	
26. Dummy-variabel for kommunetype	+/-
27. Dummy-variabel for hovedstadsområdet	+/-
28. Dummy-variabel for lille ø-kommune	+/-

Analyseresultater

I analysen af kommuners beskæftigelsesudgifter opstilles en statistisk model, dvs. en model hvor alle de mulige forklarende variable (samt alternative definitioner) i udgangspunktet er inddraget. Den generelle model er testet ned til kun at indeholde signifikante forklarende variable med forventet fortegn. Estimationsmetoden er OLS. I afsnit 13.5 estimeres ligningen med GLS i en samlet SUR-model, der omfatter alle udgiftsområderne.

I tabel 13.4.11.3 præsenteres den stærkeste model til forklaring af variationen i kommunens beskæftigelsesudgifter pr. 18-64-årig. I modellen indgår "personer uden beskæftigelse", "familier i visse boligtyper", "lønmodtagerer på grundniveau" samt "personer på lav indkomst". Modellen forklarer ca. 79 pct. af variationen i kommunernes beskæftigelsesudgifter, hvilket er en lille forbedring af forklaringsgraden i forhold til Finansieringsudvalgets tidligere analyser.

Analysen viser, at kommunernes beskæftigelsesudgifter til ikke-forsikrede stiger med andelen af "personer uden beskæftigelse", "familier i visse boligtyper" og "personer med lav indkomst". Disse kriterier kan opfattes som brede paraplyvariable, der kendetegner ikke-forsikrede ledige. Sammenhængen mellem "personer uden beskæftigelse" og variationer i kommunernes beskæftigelsesudgifter til ikke-forsikrede er ikke overraskende, idet afgrænsningen af "personer uden beskæftigelse" bl.a. dækker over ikke-forsikrede ledige. Ligeledes er sammenhængen mellem "personer med lav indkomst" og udgifterne også forventelig, idet fattigdomsgrænsen stort set indebærer, at en stor andel af "personer med lav indkomst" er kontantshjælpsmodtagere.

Variablen "lønmodtagere på grundniveau" kan tolkes som en indikator for en arbejdsmarkedsstruktur med arbejdspladser, hvor risikoen for ledighed er høj. Den positive sammenhæng mellem "lønmodtagere på grundniveau" og kommunernes beskæftigelsesudgifter til ikke-forsikrede ledige indikerer, at et arbejdsmarked kendetegnet ved mange arbejdspladser, hvor kompetancer på grundniveau er tilstrækkelige, indebærer højere udgifter til ikke-forsikrede ledige.

Tabel 13.4.11.3. Analyse af beskæftigelsesudgifter (ikke-forsikrede) pr. 18-64-årig, 2010 – model 1

Variable	Parameter estimat	Robuste standard- fejl	Standard- diserede koeffi- cienter	P-værdi	VIF
Model 1					
Konstantled	7.845,8	80,4	0	0	0
Familier i visse boligtyper, V4 ¹	73,4	14,7	0,2213	<0,0001	1,5339
Personer uden be- skæftigelse ²	165,6	35,1	0,3006	<0,0001	2,1098
Lønmodtagere på grundniveau	185,9	15,8	0,5045	<0,0001	1,3167
Personer med lav indkomst, V2 ³	756,4	120,8	0,3508	<0,0001	2,6542
Adj. R ² = 78,28 %					

¹ Alle versioner kan benyttes, uden nævneværdig ændring af forklaringsgraden.

² Version 1, 2 er identiske for 2010, idet alle kommuner havde det højeste antal uden beskæftigelse i 2010 i forhold til 2007. Da version 3 er en lineær transformation af version 2 bliver parameterestimaterne uafhængige af, hvilken version der anvendes.

³ Version 1 kan også benyttes, men med et lille fald i forklaringsgraden på 2 procentpoint til følge.

I tidligere analyser er der fundet en sammenhæng mellem kriteriet "tabte leveår" og beskæftigelsesudgifterne. Det er imidlertid også muligt at opstille en model 2, som bl.a. indeholder kriteriet "tabte leveår", men dog ikke til samme høje forklaringsgrad som model 1 i tabel 13.4.11.3, se tabel 13.4.11.4 nedenfor. Den positive sammenhæng mellem kriteriet "tabte leveår" og kommunernes beskæftigelsesudgifter til ikke-forsikrede ledige kan tolkes som et udtryk for, at en "usundere" befolkning kan have sværere ved at fastholde arbejde, og dermed kan indebære højere beskæftigelsesudgifter.

Tabel 13.4.11.4. Analyse af beskæftigelsesudgifter (ikke-forsikrede) pr. 18-64-årig, 2010 – model 2

Variable	Parameter estimat	Robuste standard- fejl	Standard- diserede koeffi- cienter	P-værdi	VIF
Konstantled	7.845,8	110,0	0	0	0
Tabte leveår ¹	394,8	154,8	0,2200	0,0123	2,0948
Personer uden beskæftigelse ²	192,4	60,1	0,3492	0,0018	2,7417
Personer uden er- hvervsudd., V2	100,8	40,8	0,2928	0,0152	2,8107
Adj. R ² = 59,32 %					

¹ Variablene "Restlevetid" kan indgå i modellen i stedet for "tabte leveår". Dog bliver modellens forklaringsgrad væsentlig lavere.

² Version 1 og 2 er identiske for 2010, idet alle kommuner havde det højeste antal uden beskæftigelse i 2010 i forhold til 2007. Da version 3 er en lineær transformation af version 2, bliver parameterestimerne uafhængige af, hvilken version der anvendes.

Modellerne er estimeret med robuste standardfejl, og der er således taget højde for eventuel heteroskedasticitet. Den parvise korrelation i tabellerne 13.4.11.5 og 13.4.11.6 og varians inflation faktoren (VIF) viser ingen tegn på multikollinearitet. Endvidere er fejleddene normalfordelte, og modellerne er ikke påvirket af markante outliers.

Tilsvarende analyseresultater fremkommer også, når modellerne estimeres på 2009-data eller på gennemsnitlige værdier for kriterierne og udgifterne for perioden 2008 til 2010.⁴⁷

⁴⁷ For 2009 og 2008 er beregningerne sket på den nuværende version af "personer på lav indkomst" og "familier i visse boligtyper".

Tabel 13.4.11.5. Korrelation mellem forklarende variable – model 1

Forklarende variable	Familier i visse boligtyper, V4	Personer uden beskæft.	Lønmodtagere på grundniveau	Personer med lav indkomst, V2
Model 1				
Familier i visse boligtyper, V4	1,00			
Personer uden beskæftigelse	0,30	1,00		
Lønmodtagere på grundniveau	-0,08	0,28	1,00	
Personer med lav indkomst, V2	0,58	0,62	-0,14	1,00
Udgifter	0,47	0,72	0,52	0,59

Tabel 13.4.11.6. Korrelation mellem forklarende variable – model 2

Forklarende variable	Tabte leveår	Personer uden beskæftigelse	Personer uden erhv.udd., V2
Model 2			
Tabte leveår	1,00		
Personer uden beskæftigelse	0,68	1,00	
Personer uden erhv.udd., V2	0,69	0,77	1,00
Udgifter	0,66	0,72	0,71

Kommunerne udlignes endvidere efter demografiske kriterier. I det nuværende tilskuds- og udligningssystem er vægten på demografiske kriterier ikke baseret på regressionsanalyser, men ud fra de aldersfordelte udgifter i forhold til det samlede udgiftsbehov, jf. afsnit 6.1.1. Nedenfor undersøges om den relevante demografiske gruppe også kan tilføre noget værdi til model 1, der indeholder udelukkende socioøkonomisk variable. I det følgende opstilles derfor en analyse af beskæftigelsesudgifter pr. indbygger, hvor andelen af 18-64-årige indgår som forklarende variabel. Analysen viser, at ændringer i den demografiske variabel påvirker udviklingen i beskæftigelsesudgifterne i i mindre grad end ændringer i en af de socioøkonomiske variable, jf. tabel 13.4.11.7. Der er dog tegn på multikollinearitet i modellen, og parameterestimerne er derfor ikke pålidelige.

Tabel 13.4.11.7. Analyse af beskæftigelsesudgifter (ikke-forsikrede) pr. indbygger, 2010

Variable	Parameter estimat	Robuste standard- fejll	Standard- diserede koeffi- cienter	P-værdi	VIF
Konstantled	4.698,2	48,0	0	0	0
Familier i visse boligtyper, V4	45,8	8,9	0,2179	<0,0001	1,6150
Personer uden beskæftigelse ¹	110,2	24,9	0,3158	<0,0001	3,0374
Lønmodtagere på grundniveau	103,4	10,7	0,4429	<0,0001	1,4849
Personer med lav ind- komst, V2	362,8	111,6	0,2657	0,0016	5,8767
Andel 18-64-årige	105,5	29,3	0,2312	0,0005	2,4154
Adj. R ² = 80,73 %					

¹ Version 1 og 2 er identiske for 2010, idet alle kommuner havde det højeste antal uden beskæftigelse i 2010 i forhold til 2007. Da version 3 er en lineær transformation af version 2, bliver parameterestimaterne uafhængige af, hvilken version der anvendes.

Da det kommunale udligningssystem ud over en landsudligning også består af en hovedstadsudligning, ønskes også undersøgt en model, som kan forklare variationer i hovedstadskommunernes udgifter til beskæftigelse. Den stærkeste model baseret kun på de 34 kommuner, der indgår i hovedstadsudligningen er vist i tabel 13.4.11.8.

Analysen viser, at for hovedstadskommunerne reducerer en høj grad af pendling kommunens udgifter til beskæftigelse. Det er muligt at udelade variabelen "udpendler" af modellen. Herved falder forklaringsgraden til 82,31 pct i 2010. "Personer uden erhvervsuddannelse" kan udskiftes med "lønmodtagere på grundniveau", herved falder forklaringsgraden lidt til 87,94 pct., dog bliver parameterestimaterne mere stabile over perioden 2008 til 2010.

Tabel 13.4.11.8. Analyse af beskæftigelsesudgifter (ikke-forsikrede) pr. 18-64-årig, 2010, Hovedstadskommuner

Variable	Parameter estimat	Robuste standard- fejll	Standard- diserede koeffi- cienter	P-værdi	VIF
Model 1					
Konstantled	6.989,6	122,3	0	0	0
Familier i visse boligtyper, V2 ¹	144,9	24,1	0,4785	<0,0001	2,1089
Personer uden erh.v.udd., V2 ²	172,9	34,0	0,4920	<0,0001	2,1211
Udpendler	-51,7	11,7	-0,2564	<0,0001	1,0104
Adj. R ² = 88,88 %					

¹ Alle vesioner af variabelen kan indgå signifikant i modellen, uden nævneværdigt fald i forklaringsgraden, men her er vist den version, hvor modellen har den højeste forklaringsgrad.

² Den nuværende version kan ligeledes benyttes, men forklaringsgraden falder ca. 1 procentpoint og modellen er i nogen grad præget af en enkelt outliere.

Alternativ kan der opstilles en simpel model med variabelen "udsatte forældre (V4)", som alene kan forklare 82 pct. af udgifterne til beskæftigelsesområdet for de ikke-forsikrede for hovedstadskommunerne.

Konklusion

Analyserne vedrørende beskæftigelsesudgifter til ikke-forsikrede ledige giver støtte til de nuværende socioøkonomiske kriterier (eller variationer af disse) "personer uden beskæftigelse", "personer uden erhvervsuddannelse", "familier i visse boligtyper" samt "personer med lav indkomst". Endvidere viser analyserne en sammenhæng mellem det nuværende kriterium "tabte leveår" og variationer i kommunernes beskæftigelsesudgifter, men denne model har dog en lavere forklaringsgrad end den stærkeste model. Derudover giver analyserne anledning til, at et nyt kriterium vedrørende "lønmodtagere på grundniveau" kan overvejes og evt. supplere det nuværende kriterium "personer uden erhvervsuddannelse", og at et nyt kriterium vedrørende "udsatte forældre" kan overvejes.

Analysen af udgifterne til beskæftigelse for de ikke-sikrede pr. indbygger viser, at demografien (antal 18-64-årige) ligeledes har betydning for variationer i udgifterne.

Analysen af variationer i hovedstadskommunernes beskæftigelsesudgifter viser en positiv sammenhæng mellem udgifterne og de socioøkonomiske variable "familier i visse bolig-

typer" og "personer uden erhvervsuddannelse". Endvidere viser analysen en negativ sammenhæng mellem udgifterne og andelen af udførelse.

13.4.12. Udgifter til beskæftigelse (forsikrede ledige)

Fra 2010 har kommunernes medfinansieret udgifterne til de forsikrede ledige, dvs. til arbejdsløshedsdagpenge og til aktivering af de forsikrede ledige. Kommunerne bliver kompenseret for denne omlægning via. beskæftigelsestilskuddet.

I december 2010 vedtog Folketinget en omfattende refusionsomlægning med virkning fra 1. januar 2011. I den tidligere ordning var refusionssatserne på dagpengeområdet 75/50 pct. afhængig af, om den ledige var i aktivering eller ej, og på kontanthjælps-, ledighedsydelses- og sygedagpengeområdet var refusionssatserne 65/35 pct. I den nye ordning kan kommunerne hjemtage 50 pct. af refusionen af forsørgelsesudgifterne i perioder med virksomhedsrettet aktivering og 30 pct. i perioder med øvrig vejledning og opkvalificering, samt seks uger selvvalgt uddannelse eller passiv forsørgelse.

Udgifter for 2010 er derfor korrigeret for lovændringerne, således at de afspejler kommunernes fremtidige udgifter til de forsikrede. Grundtilskuddet blev beregnet til at skulle afspejle udgifterne i 2009, såfremt kommunerne allerede der havde været pålagt medfinansieringen. Derfor benyttes grundtilskuddet ved midtvejsreguleringen for 2010, som udgifter til de forsikrede i ledige i 2009. Det har ikke været muligt at beregne fiktive udgifter for 2008.

Kommunernes korrigerede udgifter til de forsikrede ledige udgjorde i 2010 13,1 mia. kr. svarende til 4,2 pct. af de samlede kommunale korrigerede nettodriftsudgifter. I 2010 varierede udgifterne fra 2.101 kr. pr. 18-64-årig til 6.488 kr. pr. 18-64-årig. Det vægtede gennemsnit i 2010 udgjorde 3.831 kr. pr. 18-64-årig. Beskæftigelsesudgifterne pr. indbygger varierer fra 1.149 kr. til 4.132 kr. Varianskoefficienten er 0,22, hvilket indikerer en moderat spredning på dette udgiftsområde i forhold til andre kommunale udgiftsområder.

Forklarende variable

De forklarede variable er de samme som forventet for de ikke-forsikrede ledige, dog med tilføjelse af variablene "andel forsikrede ledige" og "forsikrede personer". Der henvises derfor til tabel 13.4.11.1 i afsnit 13.4.11.

Forventede sammenhænge

En høj andel af forsikrede bruttoledige i forhold til den samlede bruttoledighed må alt andet lige formodes at indebære højere udgifter til forsikrede ledige. Ligeledes ventes en høj forsikringsgrad at indebære højere udgifter til forsikrede ledige.

Der bør ligesom for udgifterne til de ikke-forsikrede forventes en positive sammenhæng mellem de socioøkonomiske kriterier og udgifter pr. 18-64-årige til de forsikrede på beskæftigelsesområdet. Sammenhængen forventes dog at være mere sløret end for de ikke-forsikrede, da forsikrede ledige er en mere heterogen gruppe, som eksempelvis godt kan have lange videregående uddannelser og ikke nødvendigvis er kendetegnet ved de socioøkonomiske karakteristika undersøgt i nærværende betænkning.

Indledende screening af variable – test 2 til 6

Da det ikke har været muligt at opgøre data for 2008 og da data for 2009 og 2010 er svære at sammenholde, er der ikke blevet udført nogen screening.

Analyseresultater

I analysen af kommunernes udgifter til de forsikrede ledige opstilles en statistisk model, dvs. en model hvor alle de mulige forklarende variable (samt alternative definitioner) i udgangspunktet inddrages. Den generelle model er testet ned til kun at indeholde signifikante forklarende variable med forventet fortegn. Estimationsmetoden er OLS. I afsnit 13.5 estimeres ligningen med GLS i en samlet SUR-model, der omfatter alle udgiftsområderne.

I tabel 13.4.12.1 præsenteres den stærkeste model til forklaring af variationen i kommunens udgifter til de forsikrede ledige pr. 18-64-årig. I modellen indgår "personer uden erhvervsuddannelse", "børn af enlige forsørgere" og "andel forsikrede ledige". Modellen forklarer knap 59 pct. af variationen i udgifterne til de forsikrede ledige.

Alle variable indgår med et positivt parameterestimat. Variablen "personer uden erhvervsuddannelse" afspejler en gruppe, der alt andet lige kan forventes at være mere udsat for ledighed end de højere uddannede. "Enlige forsørgere" formodes at afspejle en gruppe, som kan have en større risiko for at havne og være fastholdt i ledighed, og derfor kan medføre øget kommunale udgifter til de forsikrede ledige.

Variablen "børn af enlige forsørgere" kan udskiftes med "personer uden beskæftigelse" uden nævneværdig ændring i forklaringsgraden.

Tabel 13.4.12.1. Analyse af beskæftigelsesudgifterne til forsikrede ledige pr. 18-64-årig, 2010 – model 1

Variable	Parameter estimat	Robuste standard- fejll	Standard- diserede koeffi- cienter	P-værdi	VIF
Model 1					
Konstantled	3.831,0	60,3	0	0	0
Personer uden erhv.udd.,V2	101,7	20,1	0,5415	<0,0001	1,3357
Børn af enlige forsørgere, V2	72,0	22,3	0,3108	0,0017	1,5962
Andel forsikrede ledige	68,2	12,2	0,4137	<0,0001	1,2446
Adj. R ² = 58,82 %					

Modellen er estimeret med robuste standardfejll, og der er således taget højde for eventuel heteroskedasticitet. VIF-estimerne og den parvise korrelation i tabel 13.4.12.2 viser ingen tegn på multikollinearitet og fejllledene følger normalfordelingen. Modellen er også signifikant på 2009-data.

Tabel 13.4.12.2. Korrelation mellem forklarende variable – model 1

Forklarende variable	Personer uden erhv.udd., V2	Børn af enlige forsørgere, V2	Andel forsikrede ledige
Personer uden erhv.udd. V2	1,00		
Børn af enlige forsørgere, V2	0,47	1,00	
Andel forsikrede ledige	-0,03	-0,41	1,00
Udgifter	0,67	0,40	0,27

Parameterestimerne er noget ustabile, når resultaterne for 2009 og 2010 sammenlignes. Det kan til dels skyldes, at udgifterne på de forsikrede ledige er beregnet/korrigeret og således ikke kan antages at afspejle de reelle udgifter helt korrekt. Yderligere ses der ofte adfærdsreguleringer i kommunerne i forbindelse med overtagelse af nye opgaver, som derfor bevirker, at udgifterne vil være ujævne i de første år efter opgaveovertagelsen.

Det er forsøgt at opstille en model med variabelen "forsikrede personer", men sammenhængen mellem variabelen og kommunernes udgifter til forsikrede ledige er ikke høj. Den bedste model, hvor variabelen "forsikrede personer" indgår som forklarende variabel, er en model

med "personer uden erhvervsuddannelse" og "forsikrede personer". Forklaringsgraden i den model er dog 10 procentpoint lavere end model 1 præsenteret i tabel 13.4.12.1.

I tabel 13.4.12.3 er der vist en anden model til forklaring af udgifterne til de forsikrede ledige. I denne model indgår "andel forsikrede" også. Derudover indgår "personer uden beskæftigelse" og "antal arbejdsskader". Modellen forklarer knap 58 pct. af variationen i udgifterne. Parameterestimerne er dog stadig ustabile henover 2009 og 2010. Ved inddragelse af en dummy-variabel for lille ø-kommune øges forklaringsgraden med 5 procentpoint. Dog gælder dette kun for 2010-data, da ø-dummi'en bliver insignifikant i 2009.

Tabel 13.4.12.3. Analyse af beskæftigelsesudgifterne til forsikrede ledige pr. 18-64-årig, 2010 – model 2

Variable	Parameter estimat	Robuste standard- fejll	Standard- diserede koeffi- cienter	P-værdi	VIF
Model 2					
Konstantled	3.831,5	61,1	0	0	0
Personer uden beskæftigelse ¹	158,3	25,0	0,5275	<0,0001	1,3599
Anerkendte arbejds- skader, V2	264,2	62,2	0,3273	<0,0001	1,6774
Andel forsikrede ledige	29,5	10,1	0,1792	0,0044	1,4154
Adj. R ² = 57,75 %					

¹ Version 1, 2 er identiske for 2010 idet alle kommuner havde det højeste antal uden beskæftigelse i 2010 i forhold til 2007. Da version 3 er en lineær transformation af version 2 bliver parameterestimerne uafhængige af, hvilken version der anvendes.

Tabel 13.4.12.4. Korrelation mellem forklarende variable – model 2

Forklarende variable	Personer uden beskæftigelse	Anerkendte arbejdsskader, V2	Andel forsikrede ledige
Model 1			
Personer uden beskæftigelse	1,00		
Anerkendte arbejds- skader, V2	0,41	1,00	
Andel forsikrede Ledige	-0,10	0,44	1,00
Udgifter	0,64	0,62	0,27

Fejlleddene i model 2 følger normalfordelingen, og der er ingen indflydelsesrige outliers. Modellen er ligeledes estimeret med robuste standardfejl og der er således taget højde for eventuelt heteroskedasticitet. Den parvise korrelation i tabel 13.4.12.4 og varians inflation faktorerne (VIF) viser ingen tegn på multikorrelation.

I det nuværende tilskuds- og udligningssystem indgår der også demografiske kriterier, hvor vægten på disse ikke er baseret på regressionsanalyser, men ud fra de aldersfordelte udgifter i forhold til det samlede udgiftsbehov, jf. afsnit 6.1.1. Nedenfor undersøges om den relevante demografiske gruppe også kan tilføre noget værdi til model 1, som kun indeholder socioøkonomiske variable. I det følgende opstilles derfor en analyse af beskæftigelsesudgifter til forsikrede ledige pr. indbygger, hvor andelen af 18-64-årige indgår som forklarende variabel. Analysen viser, at ændringer i den demografiske variabel påvirker udviklingen i beskæftigelsesudgifterne i mindre grad end ændringer i "personer uden beskæftigelse" og "andel forsikrede ledige", jf. de standardiserede koefficienter i tabel 13.4.12.5."

Tabel 13.4.12.5. Analyse af beskæftigelsesudgifterne til forsikrede ledige pr. indbygger, 2010

Variable	Parameter estimat	Robuste standard- fejl	Standardiserede koefficienter	P-værdi	VIF
Konstantled	2.291,3	32,6	0	0	0
Personer uden erhv.udd., V2	63,2	12,4	0,5507	<0,0001	1,3713
Børn af enlige forsør- gere, V2	32,5	16,7	0,2292	0,0550	1,8253
Andel forsikrede ledige	41,0	7,0	0,4069	<0,0001	1,2615
Andel 18-64-årige	69,7	19,8	0,2905	0,0006	1,2455
Adj. R ² = 61,60 %					

Det har ikke været muligt at opstille en særskilt model for hovedstadsområdet.

Konklusion

Analyserne i dette afsnit giver inspiration til hvilke socioøkonomiske kriterier, der kan inddrages i tilskuds- og udligningssystemet såfremt det ønskes at udfase beskæftigelsesord-

ningen og inddrage beskæftigelsesudgifterne til de forsikrede ledige i det nuværende generelle tilskuds- og udligningssystem.

Analyserne vedrørende beskæftigelsesudgifter til forsikrede ledige giver støtte til nuværende – eller variationer af nuværende – brede paraplyvariable "personer uden beskæftigelse" og "personer uden erhvervsuddannelse". Endvidere giver analyserne anledning til at overveje nye socioøkonomiske kriterier som "børn af enlige forsørgere" og "anerkendte arbejdsskader". "Børn af enlige forsørgere" er primært tænkt som indikatorer anvendt til forklaring af variationer i kommunale udgifter forbundet med børn og unge, men da der også ses en sammenhæng til beskæftigelsesudgifter til forsikrede ledige, kan variabelen også ses i en bredere sammenhæng som kendetegn ved grupper, der hyppigere er præget af ledighed, eller som har sværere ved at komme ind på arbejdsmarked igen efter en ledighedsperiode. Personer med "anerkendte arbejdsskader" må også forventes at have en højere ledighed end gennemsnitsbefolkningen i den erhvervsaktive alder.

Analyserne peger også på, at det eventuelt kan overvejes at inddrage en ny socioøkonomisk variabel vedrørende forsikrede ledige, hvis beskæftigelsesordningen skal indføres i tilskuds- og udligningssystemet. Dette skal ses som et supplement til "personer uden beskæftigelse" som allerede indgår i tilskuds- og udligningssystemet. Inddragelsen af den nye variabel vil dermed tjene til at udjævne en del af virkningerne ved inddragelsen af området i det generelle system. Det kan dog anføres, at dette mere specifikke kriterium kan være behæftet med en incitamentsproblemstilling, hvis det kan tilskynde kommunerne til at prioritere forsikrede og ikke-forsikrede ledige forskelligt i beskæftigelsesindsatsen.

Analysen af udgifterne til beskæftigelse for de forsikrede pr. indbygger viser, at også demografien (antal 18-64-årige) har betydning for variationer i udgifterne.

Analyserne viser dog også, at det ikke har været muligt at finde resultater, der med det nuværende datagrundlag kan konstateres at have en vis stabilitet i forhold til at kunne afspejle udviklingen over flere år.

Det var ikke muligt at finde en model for hovedstadskommunerne.

13.4.13. Udgifter til førtidspension

Kommunernes udgifter til førtidspension omfatter de samlede nettodriftsudgifter til førtidspension. Statsrefusion for førtidspension er blevet ændret i flere omgange, bl.a. i 1992, hvor fuld refusion blev afskaffet, og senest i 2003, hvor refusionsatserne endnu engang blev ændret. Hvor stor en andel af udgiften kommuner selv skal bære, afhænger af, hvornår førtidspensionen er blevet tilkendt.

De samlede kommunale udgifter til førtidspension i 2010 udgjorde 18,6 mia. kr. svarende til 6,0 pct. af de samlede kommunale korrigerede nettodriftsudgifter. Udgifterne varierede fra 2.286 kr. pr. 18-63-årige til 11.340 kr. pr. 18-63-årige. Det vægtede gennemsnit udgjorde 5.559 kr. pr. 18-63-årige, mens udgifterne pr. indbygger spændte fra 1.335 kr. pr. indbygger til 6.437 kr. pr. indbygger. Varianskoefficienten i 2010 var 0,29. I forhold til andre kommunale udgiftsområder er udgifter til førtidspension således præget af en moderat spredning i kommunernes udgiftsniveau pr. 18-63-årig.

Tidligere analyser

Variationer i kommunernes udgifter til førtidspension er tidligere analyseret i betænkning 1361. I betænkning 1361 omfatter udgifterne førtidspension, revalidering og sygedagpenge, og der opstilles en model, som inddrager andelen af 20-59-årige uden beskæftigelse samt erhvervsbetingede førtidspensioner. Begge forklarende variable er i sagens natur positivt relateret til kommunernes udgifter på området. Modellen forklarer ca. 49 pct. af variationerne i kommunernes udgifter til førtidspension, revalidering og sygedagpenge.

I Finansieringsudvalgets rapport om et nyt tilskuds- og udligningssystem fra december 2005 analyseres variationer i kommunernes udgifter til førtidspension. De socioøkonomiske kriterier "personer uden beskæftigelse over 5 pct." og "personer uden erhvervsuddannelse" anvendes som forklarende variable, og analysen viser, at udgifterne til førtidspension er stigende i takt med stigende andel af personer uden beskæftigelse og personer uden erhvervsuddannelse. Modellen forklarer ca. 65 pct. af variationerne.

I Finansieringsudvalgets rapport om opfølgning på finansieringsreformen fra februar 2009 analyseres variationer i kommunernes udgifter til førtidspension igen. Modellen fra 2009 indeholder de socioøkonomiske kriterier "personer uden beskæftigelse over 5 pct.", "personer uden erhvervsuddannelse samt "familier i beboede sommerhuse" som forklarende variable. Modellen forklarer ca. 66 pct. af variationerne. På baggrund af sammenhængen mellem "familier i beboede sommerhuse" og udgifter til førtidspension blev beboede sommerhuse inddraget som boligtype i det nuværende paraplykriterium "familier i visse boligtyper".

Forklarende variable

På baggrund af tidligere analyser inddrages følgende variable i analysen.

Tabel 13.4.13.1. Forklarende variable i analysen af kommunernes udgifter til førtidspension

Forklarende variable	Forventet fortegn
Strukturelle kriterier	
1. Nedgang i befolkningstallet V1-V5, V8	+
Variable vedrørende tilgængelighed	
2. Rejsetid	+/-
3. Landdistriktsgrad	+/-
4. Urbaniseringsgrad	+/-
5. Befolkningstæthed	+/-
Nuværende socioøkonomiske kriterier og variationer heraf	
6. Personer uden beskæftigelse over 5 pct. V1-V3	+
7. Personer uden erhvervsuddannelse V1-V4	+
8. Børn i familier med lav uddannelse, V1, V2	+
9. Udlejede beboelseslejligheder V1-V3	+
10. Familier i visse boligtyper V1-V6, V8	+
11. Personer med lav indkomst V1, V2	+
12. Indvandrere og efterkommere	+
13. Asylansøgere fra ikke-vestlige lande	+
14. Handicappede	+
15. Psykiatriske patienter	+
16. Tabte leveår	+
Nye socioøkonomiske kriterier	
17. Andelen af etagebyggeri i forhold til kommunens samlede boligmasse	+
18. Andelen af almennyttige boliger	+
19. Udlændinge med lav uddannelse	+
20. Restlevetid V1-V4	-
21. Anerkendte arbejdsskader V2	+
22. Personer med tabt erhvervsevne, V2	+
23. Børn af enlige forsørgere V1, V2	+
24. Strafferetlige afgørelser, hvor personen er kendt skyldig	+
25. Udsatte forældre V5-V8	+
26. Lønmodtagere på grundniveau	+
Korrigerende variable	
27. Dummy-variable for kommunetype	+/-
28. Dummy-variable for hovedstadsområdet	+/-

Anm.: De forklarende variable er normeret efter relevant aldersgruppe, se evt. afsnit 13.2 og 13.3.3.1.

Normering

Førtidspension kan tildeles personer mellem 18 og 63 år. Der er derfor valgt at normere udgifterne med denne aldersgruppe.

Forventede sammenhænge

Socioøkonomiske kriterier

Det forventes at jo større indikatorerne for omfanget af sociale problemer er, jo højere er udgifterne pr. 18-63-årig.

Forslag til nye socioøkonomiske kriterier vedrører aspekter af befolkningens helbred, boligforhold, uddannelse og arbejdsmarkedsstruktur. En undersøgelse fra Arbejdsskadestyrelsen påpeger, at personer med arbejdsskader oftere er på overførselsindkomst end gennemsnitsbefolkningen, jf. afsnit 13.2.2. Det forventes derfor, at personer med arbejdsskader medfører højere udgifter til førtidspension. Længere restlevetid er et udtryk for en forbedret sundhedstilstand. Længere restlevetid ventes derfor at medføre lavere udgifter til førtidspension.

Tilgængelighed

Tilgængelighedsvariablene er inddraget for at undersøge, om der er forskel på kommunernes udgifter alt efter, om det er kommuner med en høj eller lav grad af tilgængelighed. For at undersøge niveauforskelle i udgifterne mellem forskellige kommunetyper, inddrages henholdsvis en dummy-variabel for kommunetype, en dummy-variabel for hovedstadsområdet, samt en dummy-variabel for lille ø-kommune. Derudover indgår rejsetid, urbaniseringsgraden, landdistriktsgraden og befolkningstætheden i modelanalysen.

Befolkningstilbagegang

Befolkningstilbagegang ventes at opfange strukturelle problemstillinger i kommunen, som indebærer høje udgifter. Det kan f.eks. påvises, at kommunerne med nedgang i befolkningen også har en højere andel af førtidspensionister end de resterende kommuner.

Screening af variable – test 2 til 6

Variablenes residualer i den simple model har en høj varians, når de testes på dette udgiftsområde, dog er antallet af kommuner, hvis residual (det faktiske udgiftsbehov fratrukket det beregnet) skifter fortegn henover årene 2008 til 2010, lavt.

En variabel vil blive bedømt som mulig modelkriterium ud fra en samlet betragtning af testresultaterne af test 2 til 6. I tabellen nedenfor er variablene blevet indsnævret til disse.

Nogle variable er markeret med en stjerne (*). Det betyder, at der er problemer ved inddragelse af variabelen, f.eks. at parameterestimatet er noget ustabil, men at de ikke tungtvæjende nok til, at variabelen helt udelades.

Tabel 13.4.13.2. Tilbageværende forklarende variable i analysen af kommunernes udgifter til førtidspension efter screening (test 2 til 6)

Forklarende variable	Forventet fortegn
Strukturelle kriterier	
1. Nedgang i befolkningstallet V1*-V5*, V8*	+
Variable vedrørende tilgængelighed	
2. Rejsetid*	+/-
3. Landdistriktsgrad*	+/-
4. Urbaniseringsgrad*	+/-
Nuværende socioøkonomiske kriterier og variationer heraf	
6. Personer uden beskæftigelse over 5 pct. V1-V3	+
7. Personer uden erhvervsuddannelse V1*-V4	+
8. Børn i familier med lav uddannelse V1*-V2	+
10. Familier i visse boligtyper V1*-V6*,V8*	+
14. Handicappede	+
15. Psykiatriske patienter	+
16. Tabte leveår	+
Nye socioøkonomiske kriterier	
20. Restlevetid, V1-V4	-
21. Anerkendte arbejdsskader, V2	+
22. Personer med tabt erhvervsevne, V2	+
23. Børn af enlige forsørgere V2	+
25. Udsatte forældre, V5-V8	+
26. Lønmodtagere på grundniveau	+
Korrigerende variable	
27. Dummy-variabel for kommunetype	+/-
28. Dummy-variabel for hovedstadsområdet	+/-
29. Dummy-variabel for lille ø-kommune	+/-

Analyseresultater

I analysen af kommuners udgifter til førtidspension opstilles en statistisk model, dvs. en model hvor alle forklarende variable i udgangspunktet er inddraget. Den generelle model er testet ned til kun at indeholde signifikante forklarende variable med forventet fortegn. Estimationsmetoden er OLS. I afsnit 13.5 estimeres ligningen med GLS i en samlet SUR-model, der omfatter alle udgiftsområderne.

I tabel 13.4.13.3 præsenteres den mest robuste model, som på baggrund af de mulige variable kan forklare variationen i kommunens udgifter til førtidspension. I modellen indgår "personer uden beskæftigelse", "psykiatriske patienter", "lønmottagere på grundniveau" og urbaniseringsgraden. Modellen forklarer ca. 78 pct. af variationerne i kommunernes udgifter til førtidspension. Dette er en forbedring af forklaringsgraden på 12 procentpoint i forhold til Finansieringsudvalget tidligere analyser.

Tabel 13.4.13.3. Analyse af udgifter til førtidspension pr. 18-63-årige, 2010, model 1

Variable	Parameter	Robuste standard-fejl	Standardiserede koefficienter	P-værdi	VIF
Model 1					
Konstantled	5.795,1	80,3	0	0	0
Personer uden beskæftigelse ¹	294,8	25,6	0,6187	<0,0001	1,2525
Psykiatriske patienter	370,5	122,7	0,1450	0,0032	1,2439
Lønmottagere på grundniveau	106,1	19,4	0,2919	<0,0001	1,3608
Urbaniserings-Graden	-33,0	6,6	-0,2548	<0,0001	1,4431
Adj. R ² = 77,76 %					

¹ Version 1, 2 er identiske for 2010 idet alle kommuner havde det højeste antal uden beskæftigelse i 2010 i forhold til 2007. Da version 3 er en lineær transformation af version 2 bliver parameterestimerne uafhængige af, hvilken version der anvendes.

Analysen viser, at udgifterne til førtidspension er stigende i andelen af "personer uden beskæftigelse", "psykiatriske patienter" og "lønmottagere på grundniveau". Derimod er udgifterne faldende i urbaniseringsgraden. Urbaniseringsgraden kan i modellen udskiftes med landdistriktsgraden uden, at modellens egenskaber eller resultater ændres nævneværdigt. Dog har urbaniseringsgraden højere vægt (dvs. højere standardiseret koefficient) i modellen end landdistriktsgraden og parameterestimatet ændrer naturligvis fortegn. Modellen

indikerer således, at udgifterne til førtidspension pr. 18-63-årig er højere i landdistrikterne end i byområderne.

"Lønmodtagere på grundniveau" kan udskiftes med "anerkendte arbejdsskader" uden nævneværdig ændring i forklaringsgraden. "Personer uden erhvervsuddannelse" version 3 og 4 kan ligeledes benyttes i modellen i stedet for "lønmodtagere på grundniveau". Dette bevirker, at forklaringsgraden bliver en smule lavere.

Modellen er estimeret med robuste standardfejl, og der er således taget højde for eventuelt heteroskedasticitet. Den parvise korrelation i tabel 13.4.13.4 samt varians inflation faktoren (VIF) viser ingen tegn på multikollinearitet. Fejleddene i modellen er normalfordelte, og der er ingen markante outliers. Modellen er robust på 2009-data og på gennemsnitsdata for 2008 til 2010.

Tabel 13.4.13.4. Korrelation mellem de forklarende variable, model 1

Forklarende variable	Personer uden beskæf.	Psykiatriske patienter	Lønmodtag. på grundniveau	Urbaniseringsgraden
Personer uden beskæftigelse	1,00			
Psykiatriske patienter	0,31	1,00		
Lønmodtagere på grundniveau	0,16	-0,20	1,00	
Urbaniseringsgraden	-0,24	0,21	-0,50	1,00
Udgifter	0,77	0,23	0,49	-0,52

Der kan opstilles en alternativ model (model 2), hvor "handicappede", "udsatte forældre", "personer med tabt erhvervsevne" samt "rejsetid" indgår som forklarende variable med en højere forklaringsgrad end model 1, jf. tabel 13.4.13.5. Parameterestimerne for "personer med tabt erhvervsevne" varierer dog relativt meget henover årene, selvom variabelen er signifikant i alle år. Derudover indeholder modellen to forklarende variable, hvoraf førtidspensionister udgør en delmængde; "handicappede" og "udsatte forældre". Dog er sammenhængen ikke direkte og endogeniteten af de nævnte variable kan derfor diskuteres.

Tabel 13.4.13.5. Analyse af udgifter til førtidspension pr. 18-63-årige, 2010, model 2

Variable	Parameter estimat	Robuste standard- fejl	Standard- diserede koeffici- enter	P-værdi	VIF
Konstantled	5.795,1	56,9	0	0	0
Handicappede	1.752,6	188,8	0,4953	<0,0001	2,8104
Udsatte forældre, V7 ¹	801,1	133,1	0,3369	<0,0001	2,9478
Personer med tabt erhvervsevne, V2	968,0	246,4	0,1489	0,0002	1,5908
Rejsetid	233,6	28,5	0,2430	<0,0001	1,3555
Adj. R ² = 88,83 %					

¹ Version 8 kan også benyttes med en næsten uændret forklaringsgrad.

Model 2 er estimeret med robuste standardfejl, og der er således taget højde for eventuelt heteroskedasticitet. Den parvise korrelation i tabel 13.4.13.6 samt varians inflation faktoren (VIF) viser heller ikke tegn på multikollinearitet. Fejleddene i modellen er normalfordelte, og modellen er robust både på 2009-data og på gennemsnitsdata for 2008 til 2010. Modellen er ikke påvirket af markante outliers.

Tabel 13.4.13.6. Korrelation mellem de forklarende variable, model 2

Forklarende variable	Handi- kappede	Udsatte forældre, V7	Personer med tabt erhv., V2	Rejsetid
Handicappede	1,00			
Udsatte forældre, V7	0,78	1,00		
Personer med tabt erhvervsevne, V2	0,43	0,44	1,00	
Rejsetid	0,20	0,03	0,43	1,00
Udgifter	0,87	0,80	0,62	0,41

I det nuværende tilskuds- og udligningssystem udlignes kommunerne også efter demografiske kriterier, hvor vægten på disse ikke er baseret på regressionsanalyser, men ud fra de aldersfordelte udgifter i forhold til det samlede udgiftsbehov, jf. afsnit 6.1.1. Nedenfor undersøges, om den relevante demografiske gruppe også kan tilføre noget værdi til modellen indeholdende socioøkonomisk variable. I det følgende opstilles derfor en analyse af førtidspensionsudgifterne pr. indbygger, hvor andelen af 18-63-årige indgår som forklarende

variabel. En model svarende til model 1 med udgifter pr. indbygger giver dog ikke noget signifikant resultat. Udgifterne pr. indbygger undersøges også i en model svarende til model 2, jf. tabel 13.4.13.7. De standardiserede koefficienter viser, at ændringer i demografien har en noget mindre indflydelse på variationer i udgifterne til førtidspension end ændringer i socioøkonomiske forhold. Endvidere er den demografiske variabel kun signifikant på et 7 pct.-niveau. Analysen viser, at særligt ændringer i "handicappede" og "udsatte forældre" har relativ stor betydning for variationer i udgifterne til førtidspension.

Tabel 13.4.13.7. Analyse af udgifter til førtidspension pr. indbygger, 2010, model 2

Variable	Parameter estimat	Robuste standard- fejl	Standard- diserede koeffi- cienter	P-værdi	VIF
Konstantled	3.369,0	34,0	0	0	0
Handicappede	968,4	108,7	0,4821	<0,0001	2,9471
Udsatte forældre, V7	483,3	77,5	0,3581	<0,0001	3,2818
Personer med tabt erhvervsevne, V2	563,8	146,3	0,1527	0,0002	1,6245
Rejsetid	124,5	20,9	0,2281	<0,0001	1,5441
Andel 18-63-årige	44,6	24,3	0,1177	0,0693	1,4407
Adj. R ² = 87,62 %					

I det kommunale udligningssystem indgår yderligere en hovedstadsudligning. Derfor undersøges en model, til forklaring af variationer i hovedstadskommunernes udgifter til førtidspension. Den stærkeste model baseret kun på de 34 kommuner, der indgår i hovedstadsudligningen er vist i tabel 13.4.13.8. I modellen indgår alene variabelen "udsatte forældre".

*Tabel 13.4.13.8. Analyse af udgifter til førtidspension pr. 18-63-årige, 2009, Hovedstads-
kommuner – model 1*

Variable	Para- meter estimat	Robuste standard- fejl	Standar- diserede koeffi- cienter	P-værdi	VIF
Model 1					
Konstantled	4.494,4	109,8	0	0	0
Udsatte forældre, V7	1.797,5	129,1	0,8962	<0,0001	1,0000
Adj. R ² = 79,69 %					

Model 1 for hovedstadskommunerne kan ligesom som model 2 for alle landets kommuner kriteriseres for, at "udsatte forældre" er en delmængde af førtidspensionister. Af denne grund præsenteres en anden model i tabel 13.4.13.9 med en lavere forklaringsgrad, men hvor variabelen "udsatte forældre" ikke indgår. Variabelen "anerkendte arbejdsskader" kan erstattes af "personer uden erhvervsuddannelse (V3 og V4)", da forklaringsgraden kun falder en anelse.

Tabel 13.4.13.9. Analyse af udgifter til førtidspension pr. 18-63-årige, 2009, Hovedstads-kommuner – model 2

Variable	Para- meter estimat	Robuste standard- fejl	Standar- diserede koeffi- cienter	P-værdi	VIF
Model 2					
Konstantled	4.494,4	132,9	0	0	0
Familier i visse bo- ligtyper, V1 ¹	124,0	20,4	0,6346	<0,0001	1,0760
Anerkendt arbejds- skader, V2	535,5	124,1	0,4197	0,0001	1,0760
Adj. R ² = 70,24 %					

¹ Alle versioner kan ligeledes indgå, dog falder forklaringsgraden med mellem 1-2 procentpoint.

Konklusion

Analyserne af udgifter til førtidspension giver støtte til kriterier, som allerede anvendes i det nuværende tilskuds- og udligningssystem (eller variationer af disse) samt enkelte nye kriterier. De nuværende socioøkonomiske kriterier – eller variationer af disse – omfatter "personer uden beskæftigelse", "psykiatriske patienter", "personer uden erhvervsuddannelse", handicappede samt rejsetid. Omend handicappede i sagens natur har en tæt relation til antallet af førtidspensionister, og derfor eventuelt ikke bør tildeles en vægt for indflydelse på dette udgiftsområde. Endvidere giver analyserne støtte til overvejelser vedr. nyt kriterium såsom "anerkendte arbejdsskader", "lønmotagere på grundniveau" og "udsatte forældre".

Analysen af variationer i udgifterne til førtidspension pr. indbygger finder meget lille sammenhæng mellem demografi og udgifter. Det er primært socioøkonomiske forhold, som påvirker dette udgiftsområde.

Analysen for hovedstadskommunerne viser en sammenhæng mellem variationer i kommunernes udgifter og den socioøkonomiske variabel "familier i visse boligtyper" – eller variati-

oner af denne – samt nye socioøkonomiske variable "udsatte forældre" og "anerkendte arbejds-skader".

13.4.14. Udgifter til boligstøtte

Kommunernes udgifter til boligstøtte omfatter de samlede nettodriftsudgifter til boligydelse og boligsikring. De samlede kommunale udgifter til boligstøtte i 2010 udgjorde 3,8 mia. kr. svarende til 1,2 pct. af de samlede kommunale korrigerede nettodriftsudgifter. Udgifterne varierede fra 434 kr. pr. 18+-årig til 1.432 kr. pr. 18+-årig. Det vægtede gennemsnit i 2010 udgjorde 886 kr. pr. pr. 18+-årig. Udgifterne pr. indbygger varierede fra 325 kr. til 1.120 kr. Varianskoefficienten er 0,25, hvilket indikerer, at i forhold til andre kommunale udgiftsområder er området præget af en moderat spredning i kommunernes udgiftsniveau pr. 18+-årig.

Tidligere analyser

Variationer i kommunernes udgifter til boligstøtte er tidligere analyseret i betænkning 1361. I betænkning 1361 opstilles en model til analyse af boligsikringsudgifterne pr. 20-59-årig, hvor de forklarende variable er en dummy for hovedstadskommuner, dummy for små/store bykommuner, udlændinge, børn af enlige forsørgere samt et boligkriterium. Dummyvariablene indikerer, at koncentrationen af modtagere af boligsikring i hovedstadsområdet samt andre større bykommuner medfører højere udgifter til boligsikring i disse kommuner. Analysen viser endvidere, at boligstøtteudgifterne er stigende i en stigende andel af udlændinge, børn af enlige forsørgere og boligstøttekriteriet. Modellen forklarer ca. 78 pct. af variationerne i kommunernes udgifter til boligsikring.

I betænkning 1361 opstilles endvidere en model til analyse af boligydelsesudgifter pr. pensionist, hvori der indgår en dummyvariabel for hovedstadskommuner, dummyvariabel for små/store bykommuner, boligkriteriet i andel af alle boliger og andel udlejningsboliger. Modellen forklarer ca. 70 pct. af variationerne i kommunernes udgifter til boligydelse.

I Finansieringsudvalgets rapport om et nyt tilskuds- og udligningssystem fra december 2009 analyseres kommunernes udgifter til boligstøtte pr. indbygger. I modellen indgår et revideret boligstøttekriterium, hvor andelsboliger ikke indgår (som svarer til kriteriet i det nuværende tilskuds- og udligningssystem). Modellen forklarer ca. 76 pct. af variationerne i kommunernes udgifter til boligstøtte.

Forklarende variable

På baggrund af tidligere analyser inddrages følgende variable i analysen:

Tabel 13.4.14.1. Forklarende variable i analysen af kommunernes udgifter til boligstøtte

Forklarende variable	Forventet fortegn
Variable vedrørende tilgængelighed	
1. Landdistriktsgrad	-
2. Urbaniseringsgrad	+
Nuværende socioøkonomiske kriterier og variationer heraf	
3. Personer uden beskæftigelse over 5 pct. V1-V3	+
4. Personer uden erhvervsuddannelse, 25-49-årige V1-V4	+
5. Børn i familier med lav uddannelse V1-V2	+
6. Udlejede beboelseslejligheder V1-V3	+
7. Familier i visse boligtyper V1-V6	+
8. Personer med lav indkomst V1, V2	+
9. Indvandrere og efterkommere	+
10. Enlige over 65 år	+
Nye socioøkonomiske kriterier	
11. Andelen af etagebyggeri i forhold til kommunens samlede boligmasse	+
12. Andelen af almennyttige boliger	+
13. Strafferetslig afgørelse, hvor personen er kendt skyldig	+
14. Udlændinge med lav uddannelse	+
15. Børn i familier med straffelovsovertrædelser	+
16. Børn af enlige forsørgere V1, V2	+
17. Børn, som er flyttet V1, V5	+
18. Udsatte forældre V5-V8	+
Korrigerende variable	
19. Dummy-variable for kommunetype	-
20. Dummy-variable for hovedstadsområdet	+

Normering

Boligstøtte tildeles husstande, som bor til leje i lejligheder med eget køkken. Boligstøtten afhænger endvidere af lejligheden størrelse, huslejens størrelse, antal børn samt indkomst og formue. I analyser før betænkning 1361 fra 1998 har kommunernes boligudgifter været normeret med antallet af standardlejligheder, men dette gav dog meget ringe resultater. Siden da er udgifterne normeret med indbyggertallet i forskellige aldersgrupper. Her er valgt at normere med antallet af 18+-årige i kommunen.

Forventede sammenhænge

Socioøkonomiske kriterier

De socioøkonomiske variable vedr. boligforhold omfatter boliger, hvor beboerne som udgangspunkt er berettiget til at modtage boligstøtte. Der ventes derfor en positiv relation mellem boligvariablene og kommunernes udgifter til boligstøtte. Andre socioøkonomiske variable kendetegner den befolkningsgruppe, som ofte bor i udlejningsboliger og kan modtage boligstøtte. Der ventes således også en positiv relation mellem andre socioøkonomiske kriterier og kommunernes udgifter til boligstøtte.

Kommunetype

Urbaniseringsgraden, landdistriktsgraden, dummy-variable for hovedstadsområdet og dummy-variable for kommunetype er medtaget for at se, om der er forskel på kommunetyperne. Hypotesen er, at beboerne, som ofte modtager boligstøtte, primært bor i bykommuner, dvs. kommuner med en høj urbaniseringsgrad.

Screening af variable – test 2 til 6

Der gælder generelt for dette udgiftsområde, at variansen på variablenes residual i den simple model er forholdsvis høj, og de fleste variable har et middelhøjt antal kommuner, hvis residual (det faktiske udgiftsbehov fratrukket det beregnet udgiftsbehov) ændrer fortegn henover årene 2008 til 2010.

I nedenstående tabel er vist de variable, som efter gennemførelsen af den indledende screening af variable findes relevant at inddrage i analyserne. Evt. markeringer med "*" indikerer, at variablen inddrages, men at den vurderes at skulle anvendes med en vis forsigtighed – f.eks. ved anvendelse af lav vægt, hvis den skal indgå som kriterium.

Tabel 13.4.14.2. Tilbageværende forklarende variable i analysen af kommunernes udgifter til boligstøtte efter screening (test 2 til 6)

Forklarende variable	Forventet fortegn
Variable vedrørende tilgængelighed	
1. Landdistriktsgrad	-
Nuværende socioøkonomiske kriterier og variationer heraf	
3. Personer uden beskæftigelse over 5 pct. V1-V3	+
4. Personer uden erhvervsuddannelse, 25-49-årige V1,V2	+
5. Børn i familier med lav uddannelse, V1,V2	+
6. Udlejningsboliger V1-V3	+
7. Familier i visse boligtyper V1-V6	+
8. Personer med lav indkomst	+
9. Indvandrere og efterkommere	+
10. Enlige over 65 år	+
Nye socioøkonomiske kriterier	
11. Andelen af etagebyggeri i forhold til kommunens samlede boligmasse	+
12. Andelen af almennyttige boliger	+
13. Strafferetslige afgørelser, hvor personen er kendt skyldig	+
14. Udlændinge med lav uddannelse	+
15. Børn i familier med straffelovsovertrædelser	+
16. Børn af enlige forsørgere V1,V2	+
18. Udsatte forældre V5-V8	+
Korrigerende variable	
19. Dummy-variable for kommunetype	-
20. Dummy-variable for hovedstadsområdet	+

Analyseresultater

I analysen af kommuners udgifter til boligstøtte opstilles en statistisk model, dvs. en model hvor alle forklarende variable i udgangspunktet er inddraget. Den generelle model er testet ned til kun at indeholde signifikante forklarende variable med forventede fortegn. Estimationsmetoden er OLS. I afsnit 13.5 estimeres ligning med GLS i en samlet SUR-model, der omfatter alle udgiftsområderne.

I tabel 13.4.14.3 ses den stærkeste model, som på baggrund af de mulige variable kan forklare variationen i kommunens udgifter til boligstøtte. I modellen er der som forventet en positiv sammenhæng mellem udgifter til boligstøtte og udlejede beboelseslejligheder. Det

ses endvidere af de standardiserede koefficienter, at ændringer i udlejede beboelseslejligheder påvirker boligstøtteudgifterne markant mere end "udsatte forældre", som også indgår i model 1. Forklaringsgraden i modellen er 81 pct., hvilket er en lille forbedring i forhold til Finansieringsudvalgets tidligere analyser.

Begge variable indeholder befolkningsgrupper, som ofte har lav indkomst og dermed kan være modtagere af boligstøtte. En større andel af disse befolkningsgrupper forventes derfor at øge boligstøtteudgifterne pr. 18+-årige i kommunerne.

Tabel 13.4.14.3. Analyse af udgifter til boligstøtte pr. 18-årige og der over, 2010

Variable	Parameter estimat	Robuste standard- fejl	Standard- diserede koeffi- cienter	P-værdi	VIF
Konstantled	829,3	9,0		0	0
Udlejede beboelses- lejligheder, V1 ¹	38,5	3,0	0,7458	<0,0001	1,1869
Udsatte forældre, V7	86,3	17,7	0,2952	<0,0001	1,1869
Adj. R ² = 81,42 %					

¹ Version 2 og 3 kan indgå i modellen med en lidt lavere forklaringsgrad, dog er fejleddene ikke normalfordelte i version 3 for 2010.

Modellerne er estimeret med robuste standardfejl, og der er således taget højde for eventuelt heteroskedasticitet. Den parvise korrelation i tabel 13.4.14.4 og varians inflation faktoren (VIF) viser ingen tegn på multikollinearitet. Modellen er ikke påvirket af markante outlier.

Tabel 13.4.14.4. Korrelation mellem de forklarende variable

Forklarende variable	Udlejede beboelses- lejligheder, V1	Udsatte forældre, V3
Udlejede beboelseslejligheder, V1	1,00	
Udsatte forældre, V7	0,40	1,00
Udgifter	0,86	0,59

Modellen er testet på 2009 og på et gennemsnit af 2008 til 2010, og parameterestimerterne er signifikante og relativt stabile i begge tilfælde.

Variablene "børn i familier med lav uddannelse" og "personer uden beskæftigelse" kan indgå i modellen i stedet for "udsatte forældre". Forklaringsgraden falder dog til mellem 75 til 79 pct. alt afhængig af, hvilken version af "udlejede beboelseslejligheder" og af "børn i familier med lav uddannelse" der benyttes. Der er dog et problem med to markante outliers, der bevirker, at fejlleddene ikke er normalfordelte.

Det er muligt, at benytte en anden boligvariable i modellen end "udlejede beboelseslejligheder". Både "familier i visse boligtyper, V1 og V4-V6" og "antal almennyttige boliger" giver robuste modeller. Forklaringsgraden falder dog i gennemsnit henholdsvis 4-9 procentpoint og 11 procentpoint ved benyttelse af "familier i visse boligtyper" eller "antal almennyttige boliger" i stedet for "udlejede beboelseslejligheder".

I det nuværende tilskuds- og udligningssystem udlignes kommunernes udgifter endvidere af demografiske kriterier, hvor vægten på disse ikke er baseret på regressionsanalyser, men ud fra de aldersfordelte udgifter i forhold til det samlede udgiftsbehov, jf. afsnit 6.1.1. Nedenfor undersøges om den relevante demografiske gruppe også kan tilføre noget værdi til modellen indeholdende socioøkonomisk variable. I det følgende opstilles derfor en analyse af boligstøtteudgifter pr. indbygger, hvor andelen af 18+-årige indgår som forklarende variabel. Andelen af 18+-årige er insignifikant i modellen, hvilket vil sige, at andelen af denne befolkningsgruppe ikke kan forklare variationer i kommunernes udgifter til boligstøtte.

Da det kommunale udligningssystem ud over en landsudligning også består af en hovedstadsudligning, ønskes det undersøgt om der findes en model, som kan forklare variationer i hovedstadskommunernes boligstøtteudgifter. Den stærkeste model baseret på kun de 34 kommuner, der indgår i hovedstadsudligningen er vist i tabel 13.4.14.5. Analysen viser, at udlejede beboelseslejligheder er det primære kriterium, der kan forklare variationer i udgifterne til boligstøtte. Kriteriet "kriminalitet", som kan tolkes som et kendetegn ved befolkningsgrupper bosat i udlejningsboliger, bidrager også til variationerne i udgifter til boligstøtte, men i noget mindre grad end "udlejede beboelseslejligheder". De socioøkonomiske kriterier "udsatte forældre" og "personer uden erhvervsuddannelse", som indgår i landsmodellerne kan også indgå enkeltvis i en model for hovedstadskommunerne i stedet for "kriminalitet", men her er vist den stærkeste model.

Tabel 13.4.14.5. Analyse af udgifter til boligstøtte pr. 18-årige og der over, model 1, 2010, hovedstadskommunerne

Variable	Parameter estimat	Robuste standard- fejll	Standardiserede koeffi- cienter	P-værdi	VIF
Model 1					
Konstantled	852,1	18,5	0	0	0
Udlejede beboelseslejligheder, V3 ¹	31,3	2,8	0,7642	<0,0001	1,0851
Kriminalitet	120,6	26,0	0,3593	<0,0001	1,0851
Adj. R ² = 85,84 %					

¹ Samtlige versioner af variabelen kan indgå signifikant i modellen med næsten uændret forklaringsgrad, dog bliver parameterestimerne en smule mere ustabile.

Konklusion

Analysen af kommunernes udgifter til boligstøtte støtter både den nuværende version og en variation af det nuværende boligstøttekriterium, hvor kriteriet ikke vægtes med huslejeniveauet, og kollegieværelser ikke indgår. Da boligstøtte endvidere er indkomstafhængigt ses også en sammenhæng mellem udgifter til boligstøtte og enten et nyt socioøkonomisk kriterium – ”udsatte forældre” – eller de nuværende socioøkonomiske kriterier – ”børn i familier med lav uddannelse”, ”familier i visse boligtyper” og ”personer uden beskæftigelse”.

De samme resultater gør sig gældende for modeller for hovedstadskommunerne, hvor analyserne dog også finder støtte til et nyt kriterium vedrørende kriminalitet. Denne variabel indgår dog ikke i nogen af landsmodellerne for hverken dette eller andre udgiftsområder, og da området vedrørende boligstøtte endvidere udgør en meget lille del af de samlede kommunale udgifter, taler det ikke for at indføre et helt nyt kriterium kun i hovedstadsudligningen.

Der ses ingen sammenhæng mellem demografi og variationer i kommunernes udgifter til boligstøtte.

13.5. Udgiftsbehovsanalyse i en seemingly-unrelated model (SUR)

I dette afsnit vises resultaterne af udgiftsbehovsanalyserne i form af de ligninger beskrevet i afsnit 13.4 estimeret med GLS i en seemingly-unrelated model (SUR-model). Som beskrevet i afsnit 13.3 er antagelsen i en SUR-model, at fejlleddene er korreleret mellem ligninger, hvilket er tilfældet, når udgiftsområderne er underlagt en samlet budgetrestriktion.

I tabel 13.5.1-13.5.10 er præsenteret en model for hvert af de enkelte sektorområder. Modellerne er i dette afsnit estimeret i et system af regressionsligninger under antagelse af korrelerede fejlede. Analysen viser, at de forklarende variabel også er signifikante med det forventede fortegn estimeret med GLS i en SUR-model, som i OLS-analyserne i afsnit 13.4. Dog har nogle parameterestimer ændret størrelse, hvilket skyldes, at der i dette afsnit er taget højde for korrelationen mellem fejleddene.

Bemærk yderligere at versionen på en pågældende variabel kan være ændret. Det skyldes, at en variabel kun kan indgå i én version i tilskuds- og udligningssystemet, hvorfor versionerne på variablene er blevet ensrettet i SUR-modellen. Ensretningen er sket på baggrund af, hvilken version der samlet set i ligningssystemet giver den bedste forklaringsgrad og mest robuste modeller.

For nogle udgiftsområder er der sket en udskiftning af enkelte variable i model 1 og i enkelte tilfælde er model 1 helt udskiftet med model 2. Det skyldes hensynet til maksimering af forklaringsgraden og robustheden af modellerne i SUR-modellen. Konkret drejer det sig om:

1. At model 1 er udskiftet med model 2 for skole-, ældre, handicappede og udsatte voksne- og sundhedsområdet
2. At "børn i familier med lav uddannelse" udskifter "udsatte forældre" i modellen til forklaring af boligstøtteudgifterne
3. At "personer uden erhvervsuddannelse, V3" udskifter "lønmodtagere på grundniveau" i modellen til forklaring af førtidspensionsudgifterne

Udgiftsområderne kollektiv trafik og kommunale veje er ikke inddraget, da det ikke har været muligt at opstille nogen model på disse områder. Derudover ses der bort fra udgifterne til de forsikrede ledige, da kommunerne efter gældende regler kompenseres for disse udgifter i en særskilt ordning.

Tabel 13.5.1. Analyse af administrationsudgifter pr. indbygger, 2010

Forklarende variable	Parameterestimat	Standardfejl	P-værdi
Konstantled	5.375,1	73,5	<0,0001
Indbyggertal (log)	-607,9	114,0	<0,0001
Beskatningsgrundlaget, V2	0,0394	0,0094	<0,0001
Rejsetid	340,9	59,9	<0,0001
Børn af enlige forsørgere, V1	158,7	33,1	<0,0001

Tabel 13.5.2. Analyse af udgifter til bibliotek, fritid og kultur pr. indbygger, 2010

Forklarende Variable	Parameterestimat	Standardfejl	P-værdi
Konstantled	1.928,4	34,3	<0,0001
Personer uden beskæftigelse	43,7	13,6	0,0018
Familier i visse boligtyper, V4	25,8	8,6	0,0036
Urbaniseringsgrad	24,5	3,5	<0,0001

Tabel 13.5.3. Analyse af udgifter til børmpasning pr. 0-5-årig, 2010

Forklarende Variable	Parameterestimat	Standardfejl	P-værdi
Konstantled	63.114,9	473,7	<0,0001
Familier i visse boligtyper, V4	627,0	112,5	<0,0001
Pers. uden erhv.udd, V3	-355,8	69,8	<0,0001
Nedgang i befolkningen, V2x	1.119,8	358,5	0,0024
Beskatnings-grundlaget, V2	0,2140	0,0776	0,0070

Tabel 13.5.4. Analyse af skoleudgifter pr. 6-16-årig, 2010

Forklarende Variable	Parameterestimat	Standardfejl	P-værdi
Konstantled	73.858,0	597,9	<0,0001
Indvandrere og efterkommere	485,0	162,7	0,0037
Familier i visse boligtyper, V4	640,6	157,2	<0,0001
Nedgang i befolkningen, V2x	1.164,7	367,7	0,0021

Tabel 13.5.5. Analyse af sundhedsudgifter pr. indbygger, 2010

Forklarende Variable	Parameterestimat	Standardfejl	P-værdi
Konstantled	4.535,4	26,5	<0,0001
Psykiatriske patienter	244,3	43,2	<0,0001
Andel 65+-årige	35,0	9,1	0,0002
Børn af enlige forsørgere, V1	56,4	11,3	<0,0001

Tabel 13.5.6. Analyse af udgifter til ældre, handicappede og udsatte voksne pr. 18+-årig, 2010

Forklarende Variable	Parameterestimat	Standardfejl	P-værdi
Konstantled	15.270,0	123,9	<0,0001
Nedgang i folketallet, V2x	465,5	104,0	<0,0001
Andel 75+-årige	606,0	89,9	<0,0001
Handicappede	1.012,1	281,8	0,0005

Tabel 13.5.7. Analyse af udgifter til udsatte børn og unge pr. 0-17-årig, 2010

Forklarende Variable	Parameterestimat	Standardfejl	P-værdi
Konstantled	13.619,5	217,3	<0,0001
Personer med lav indkomst, V2	2.372,4	301,6	<0,0001
Familier i visse boligtyper, V4	146,8	50,8	0,0048
Børn, som er flyttet, V1	617,6	106,0	<0,0001

Table 13.5.8. Analysis of employment expenses per 18-64-year-old, 2010

Forklarende Variable	Parameterestimat	Standardfejl	P-værdi
Konstantled	7.845,8	80,4	<0,0001
Familier i visse boligtyper, V.4	82,5	18,4	<0,0001
Personer uden beskæftigelse	170,7	35,6	<0,0001
Lønmodtagere på grundniveau	178,8	18,7	<0,0001
Personer med lav indkomst, V2	651,0	153,3	<0,0001

Table 13.5.9. Analysis of expenses for early pension per 18-63-year-old, 2010

Forklarende Variable	Parameterestimat	Standardfejl	P-værdi
Konstantled	5.795,1	84,6	<0,0001
Personer uden beskæftigelse	313,0	33,0	<0,0001
Psykiatriske patienter	403,4	128,7	0,0023
Personer uden erhv.udd., V3	34,6	10,7	0,0017
Urbaniseringsgraden	-25,0	7,9	0,0021

Table 13.5.10. Analysis of expenses for housing support per 18+-year-old, 2010

Forklarende Variable	Parameterestimat	Standardfejl	P-værdi
Konstantled	829,3	10,1	<0,0001
Udlejede beboelseslejligheder, V3	30,4	2,1	<0,0001
Børn i familier med lav uddannelse, V2	15,3	3,3	<0,0001

The system of regression equations is tested with a Hausman test to see if the parameter estimates from the SUR model are more efficient than the estimates from OLS. The conclusion is that the estimates from the SUR model are more efficient than the estimates from OLS analysis, as it takes account of the relationship between the expenditure areas.

På baggrund af resultaterne fra SUR-regressionen i dette afsnit og OLS-regressionerne i afsnit 13.4 konkluderes det i efterfølgende afsnit 13.7, hvilke variable der kan indgå i det generelle tilskuds- og udligningssystem.

I kapitel 17 benyttes SUR-regressionen til at beregne vægte på de udvalgte variable i afsnit 13.7.

13.6. Udgiftsbehovsanalyse af de samlede kommunale udgifter

Det kan overvejes, om analyserne bør foretages på enkeltområder, som udgiftsmæssigt har en sammenhæng ("sektortilgang"), som der gøres i afsnit 13.4, eller om der bør foretages analyser på de samlede kommunale driftsudgifter ("summarisk tilgang").

Visse forhold kan tale for at analysere på de samlede udgifter. For det første vil det ikke nødvendigvis være sådan, at den rent statistiske forklaringsgrad er bedre ved den første sektororienterede fremgangsmåde end ved den sidste. For det andet vil fremgangsmåden være mere enkel og så at sige opsamle indbyrdes forskydninger mellem sektorområderne. Ved den sektormæssige tilgangsvinkel vil der således være den komplicerende faktor, at indbyrdes sammenhæng mellem udgiftsgrupperne ikke opfanges. En sammenhæng mellem udgiftsgrupperne kan eksempelvis være, at når en kommune vælger at opprioritere skoleområdet, bruges der mindre på ældreområdet.

Omvendt taler andre, og mere væsentlige, forhold for at benytte den sektormæssige tilgangsvinkel, som er valgt i afsnit 13.4. For det første giver den sektormæssige tilgangsvinkel mulighed for at afprøve et større antal faktorer end den mere summariske. For det andet er der i den sektormæssige fremgangsmåde i det hele taget mulighed for mere specifikke analyser og diskussion af de specifikke forhold på de relevante områder end ved den summariske tilgang. For det tredje giver den sektormæssige tilgang mulighed for at opfange forskydninger mellem enkeltområderne, som eventuelt skal påvirke vægtningen af de samlede kriterier.

Selvom den sektormæssige tilgang er valgt i nærværende betænkning, kan det dog være relevant at afprøve visse faktoreres forklaringskraft på det samlede talmateriale. Betydningen af strukturelle forhold for kommunernes udgifter vil sandsynligvis fremtræde tydeligere i en analyse på de samlede udgifter.

Der er derfor opstillet en statistisk model, hvor alle forklarende variable, beskrevet i afsnit 13.2, er inddraget. Den generelle model testet ned til kun at indeholde signifikante forklarende variable med forventet fortegn. Estimationsmetoden er OLS.

På baggrund af de mulige forklarende variabel præsenteres den stærkeste model i tabel 13.6.1. Modellen forklarer ca. 80 pct. af variationerne i de samlede kommunale udgifter.

Analysen viser, at de samlede kommunale udgifter stiger i takt med en højere grad af social belastning i kommunerne. Variablene "personer uden beskæftigelse" og "familier i visse boligtyper", der afspejler den sociale profil i kommunerne, indgår med et positivt parameterestimat i modellen. Disse faktorer kan tolkes som bredere paraplyvariable, der er indikatorer for befolkningsgrupper, som trækker mere end gennemsnitsbefolkningen på de kommunale ydelser. Det kan eksempelvis være ydelser som kontanthjælp, friplads i daginstitutioner, boligstøtte, særlige indsatser til udsatte personer mv.

Analysen finder også en positiv sammenhæng mellem befolkningstilbagegang og de samlede kommunale nettodriftsudgifter. Nedgang i befolkningstallet formodes at afspejle strukturelle problemstillinger i kommunen, der indebærer et behov for en særlig indsats.

Endelig viser analysen, at kommuner med et højt beskatningsgrundlag har højere udgifter. Dette kan tolkes som, at kommuner med et højt beskatningsgrundlag oplever et højere efterspørgselspres fra borgerne. Det kan dog også være et udtryk for, at kommuner med højere beskatningsgrundlag har højere udgifter til f.eks. lønninger.

Tabel 13.6.1. Analyse af de samlede kommunale driftsudgifter pr. indbygger, 2010

Forklarende variable	Parameter estimat	Robuste standard-fejl	Standardiseret koefficient	P-værdi	VIF
Konstantled	52.889,0	216,0	0	0,0000	0
Personer uden beskæftigelse ¹	476,4	95,7	0,3070	<0,0001	1,7523
Familier i visse boligtyper, V4	373,5	64,8	0,3995	<0,0001	1,5878
Nedgang i befolkn.tallet, V2x ²	1.679,3	377,0	0,5061	<0,0001	1,3687
Beskatningsgrundlaget, V2	0,11	0,03	0,2096	0,0019	1,5559

Adj. R² = 80,26 %

¹ Version 1 og 2 er identiske for 2010 idet alle kommuner havde det højeste antal uden beskæftigelse i 2010 i forhold til 2007. Da version 3 er en lineær transformation af version 2 bliver parameterestimerne uafhængige af, hvilken version der anvendes.

² Alle versioner kan indgå i modellen.

Modellen er estimeret med robuste standardfejl, og der er således taget højde for evt. heteroskedasticitet. Den parvise korrelation i tabel 13.6.2 og varians inflation faktoren (VIF) viser ingen tegn på alvorlig multikollinearitet. Modellen påvirkes ikke af outliers, og fejleddene er normalfordelte.

Tabel 13.6.2. Korrelation mellem forklarende variable

	Personer uden beskæftigelse	Familier i visse boligtyper, V4	Nedgang i befolkningen, V2x	Beskatningsgrundlaget, V2
Pers. uden beskæftigelse	1,00			
Familier i visse boligtyper, V4	0,30	1,00		
Nedgang i befolkningen, V2x	0,51	0,08	1,00	
Beskatningsgrundlaget, V2	-0,27	0,43	-0,21	1,00
Udgifter	0,63	0,62	0,65	0,19

Modellen er også estimeret på data for 2009, hvilket giver et resultat svarende til modellen estimeret på 2010-data.

13.7. Overvejelser om inddragelse af nye kriterier på baggrund af resultaterne af analyserne og eventuelle justeringer af de eksisterende

Udgiftsbehovsanalyserne er først foretaget, hvor hvert sektorområde betragtes isoleret set. Som et supplement til OLS-analyserne er udgiftsbehovsanalyserne af sektorområderne dernæst estimeret i et system af regressionsligninger for 10 udgiftsområder i en SUR-model, som antager, at fejleddene er korrelerede. Det vil sige, at der tages højde for, om udgiftsniveauet på et udgiftsområde er afhængig af udgiftsniveauet på andre områder. Udgiftsbehovsanalyserne i afsnit 13.4 og 13.5 af de enkelte udgiftsområder understøtter anvendelsen af rejsetidskriteriet samt samtlige nuværende socioøkonomiske kriterier eller variationer af disse:

- Personer uden beskæftigelse
- Personer uden erhvervsuddannelse
- Udlejede beboelseslejligheder
- Familier i visse boligtyper
- Psykiatriske patienter
- Handicappede
- Indvandrere og efterkommere
- Enlige ældre, 65+-årige

- Nedgang i befolkningstallet
- Personer med lav indkomst
- Børn i familier med lav uddannelse
- Tabte leveår

Flere af de nuværende socioøkonomiske kriterier er blevet opgjort med nye afgrænsninger og sammenhængen til udgifterne undersøgt. I flere tilfælde giver de statistiske analyser støtte til flere versioner af det enkelte kriterium, idet versionerne af kriteriet indgår signifikant i modellen, og der kun er en meget begrænset forskel i forklaringsgraderne.

Kriteriet "personer uden erhvervsuddannelse" indgår signifikant i modeller på området vedr. dagtilbud, ældre, handicappede og udsatte voksne, førtidspension og beskæftigelse. På området vedr. dagtilbud indgår det negativt, mens der er fundet en positiv sammenhæng mellem kriteriet og udgifterne på de andre områder. Der er undersøgt en mulig udvidelse af kriteriets aldersafgrænsning til f.eks. 25-54-årige og en udvidelse af uddannelsesafgrænsningen til også at omfatte personer uden erhvervsuddannelse eller med erhvervsfagliguddannelse. Resultaterne peger på, at kriteriet også vil være signifikant med disse afgrænsninger i modellerne, men det er skiftende i hvilket omfang – og med hvilken ændret version – hvor der kan opnås egentlig små forbedringer af sammenhængen.

Analyserne understøtter også alle versioner af kriteriet "udlejede beboelseslejligheder" på boligstøtteområdet. Det vil sige både den nuværende version og en version, hvor beboelseslejlighederne ikke er vægtet med huslejeprisniveauet og kollegieværelser ikke indgår. Da personer bosat på kollegieværelser ikke kan modtage boligstøtte, og kriteriet har til hensigt at afspejle kommunernes udgifter til boligstøtte, kan det være rimeligt at fjerne kollegieværelser fra kriteriets opgørelse. Vægtningen af huslejeprisniveauet er en mere præcis opgørelse af kriteriet, men idet Danmarks Statistik ikke opdatere huslejeundersøgelsen mere, kan det tale for at opgøre kriteriet uden vægtningen af huslejeprisniveauet. Det vil endvidere forsimple kriteriet. Denne udeladelse betyder et lille tab i forklaringsgraden på landsmodellen, men en forøgelse i forklaringsgraden på hovedstadsmodellen.

Kriteriet "familier i visse boligtyper" indgår signifikant i modeller på mange udgiftsområder. Version 4 er den version, der i de fleste tilfælde kan indgå signifikant i modellerne, dvs. i den opgørelse hvor ældreboliger, "privat udlejning uden mangler bygget før 1920", der ikke ligger i landdistrikter eller i byer med færre end 5.000 indbyggere ekskluderes.

Analyserne underbygger kriteriet "nedgang i befolkningen", som har til hensigt at opfange strukturelle problemstillinger i kommunerne. Det indgår som variabel i analyserne vedr. kommunernes udgifter til folkeskolen, dagtilbud, ældre, handicappede og udsatte voksne samt sundhed. Kriteriet kan indgå i modeller både i den nuværende version og i alternative

versioner. Kriteriet i den nuværende version har udviklet sig således, at der tilføres midler til et antal kommuner, der uanset befolkningstilbagegang i enkelte år ikke kan siges at have strukturelle vanskeligheder. Dette udgør en uhensigtsmæssighed ved kriteriet. Derfor er undersøgt andre varianter af kriteriet, som indeholder et strengere krav til befolkningstilbagegangen. Der er i analyserne ikke fundet højere forklaringskraft hos modeller med variable, der udgør alternative versioner af det nuværende kriterium.

Kriteriet "personer med lav indkomst" kan indgå i modeller på området vedrørende ældre, handicappede og udsatte voksne, udsatte børn og unge og beskæftigelsesområdet. Version 2 af kriteriet har en bedre forklaringsgrad på de to sidstnævnte udgiftsområder end den nuværende version, hvorfor det kunne overvejes at ændre kriteriet til denne. I version 2 skærpes kravet til længden på opholdsperioden i Danmark og familiemedlemmer til enten selvstændige eller studerende uden børn udelukkes.

"Tabte leveår" har til hensigt at kompensere kommunerne for udgifter til sundhed og beskæftigelse (både ikke-forsikrede ledige og forsikrede ledige), og det er det eneste kriterium relateret til befolkningens helbred, som indgår i det nuværende kommunale udlignings-system. Analyserne finder ingen sammenhæng mellem kriteriet og sundhedsudgifterne men en vis sammenhæng mellem kriteriet og beskæftigelsesudgifterne. Det har imidlertid heller ikke været muligt at finde et bedre alternativt kriterium opgjort ud fra befolknings helbredstilstand, som kunne vise en sammenhæng med sundhedsudgifter med tilstrækkelig høj vægt til at kunne indgå i tilskuds- og udligningssystemet.

Kriteriet "børn i familier med lav uddannelse" har tidligere bidraget til forklaring af variationer i kommunernes beskæftigelsesudgifter og udgifter til udsatte børn og unge. Kriteriet er dog ikke fundet signifikant i en model på beskæftigelsesområdet, og analyserne i afsnit 13.4.10 finder modeller med højere forklaringskraft ved inddragelse af andre variable til forklaring af variationer i udgifterne på området vedrørende udsatte børn og unge. Her kan nye variable som "børn, som er flyttet" og "børn af enlige forsørgere" i højere grad forklare variationer i kommunernes udgifter. Det kan derfor overvejes, om kriteriet "børn i familier med lav uddannelse" skal erstattes af nye kriterier, eller om vægten på kriteriet skal sænkes og evt. suppleres af nye kriterier. I modeller for hovedstadskommunerne ses der dog en god sammenhæng mellem kriteriet og variationer i kommunernes udgifter til udsatte børn og unge.

Analyserne giver anledning til at overveje følgende nye socioøkonomiske kriterier baseret på følgende variable, som har indgået i analyserne:

- Børn, som er flyttet
- Børn af enlige forsørgere
- Børn i familier med straffeovertrædelser

- Udsatte forældre
- Sygehuspatienter med udvalgte diagnoser
- Tab af erhvervsevne
- Anerkendte arbejdsskader
- Lønmodtagere på grundniveau

Variablene "børn som er flyttet", "børn af enlige forsørgere", "børn i familier med straffelovsovertrædelser" samt "udsatte forældre" er primært inddraget for at finde en bedre sammenhæng til udviklingen i kommunernes udgifter til udsatte børn og unge. Men variablene er også afprøvet på andre udgiftsområder, hvor de er fundet relevant. Kun variablene "børn som er flyttet" og "børn af enlige forsørgere" indgår i de stærkeste landsmodeller på området vedrørende udsatte børn og unge. "Børn i familier med straffelovsovertrædelser" indgår dog i den stærkeste model for hovedstadskommunerne. Analyserne i denne betænkning viser en højere forklaringsgrad i modeller vedrørende udsatte børn og unge end tidligere, hvilket taler for at introducere disse to variable som kriterier i det kommunale tilskuds- og udligningssystemet. Variablen "børn af enlige forsørgere" indebærer dog som tidligere nævnt et påvirkelighedsproblem, idet det mindsker kommunernes incitament til at afsløre socialt bedrageri. Kriteriet har tidligere indgået i det kommunale tilskuds- og udligningssystem og udgik netop med denne begrundelse, men det bør bemærkes, at Udbetaling Danmark fra 2012 overtager administrationen af børnetilskuddet og i tilknytning hertil også har en kontrolopgave i forhold til borgerne. Dvs. det er ikke alene kommunerne, der har et ansvar for at opklare socialt bedrageri, hvilket mindsker variabelens mulige incitamentsproblem.

Variablen "udsatte forældre" indgår i modellerne på områderne vedrørende boligstøtte, førtidspension, beskæftigelse (ikke-forsikrede ledige) og udsatte børn og unge. Dog er det kun på området vedrørende boligstøtte, at "udsatte forældre" indgår i den stærkeste model, men området udgør kun ca. 1 pct. af de samlede kommunale udgifter, og der kan argumenteres for, at det er et for spinkelt grundlag at introducere et nyt kriterium på. Der ses dog en høj korrelation mellem denne variabel og udgifterne til udsatte børn og unge i land- og yderkommunerne, samt mellem variabelen og udgifterne på beskæftigelses- og førtidspensionsområdet i hovedstadskommunerne.

Variablen "børn i familier med straffelovsovertrædelser" indgår i modeller på området vedrørende skole. Det har tidligere i betænkning 1437 fra 2004 været overvejet at inddrage et kriterium vedrørende kriminalitet, men det er ikke blevet indført. Da variabelen ikke indgår på området vedrørende udsatte børn og unge i landsmodellen, er argumentet for at indføre et sådan kriterium i mindre grad til stede. Dertil kommer en mulig uhensigtsmæssighed i profilen i fordelingen på enkeltkommuner.

Variablen "sygehuspatienter med udvalgte diagnoser" indgår i modellen på området vedrørende sundhed. Variablen bidrager til forklaring af variationer i kommunernes udgifter til sundhed, men i sådan en lille grad at vægten til denne variable bliver for lille – især når udgiftsområdets størrelse også tages i betragtning. Grundlaget for at inddrage denne variabel som kriterium i udligningssystemet er derfor ikke tilstrækkelig stor.

"Tab af erhvervsevne" og "anerkendte arbejdsskader" indgår i modeller på førtidspensionsområdet. Variablene har til hensigt at opfange kendetegn ved personer, som har en højere risiko for at være uden beskæftigelse og/eller blive tilkendt førtidspension. Variablene indgår dog ikke i de stærkeste modeller og vejer relativt lidt i den samlede forklaring af udgiftsområderne, hvorfor de som kriterium i udgiftsbehovsopgørelsen ville få ubetydelig vægt.

Analyserne på området vedr. førtidspension og beskæftigelse underbygger indførelsen af "lønmodtagere på grundniveau" som kriterium. "Lønmodtagere på grundniveau" har fokus på erhvervsstrukturen og afspejler de færdigheder, som arbejdspladserne forudsætter, og kan således også afspejle arbejdspladser, som er mere konjunkturfølsomme og/eller forbundet med fysisk nedslidning. Det bør dog bemærkes, at i en konjunkturedgang vil der være færre "lønmodtagere på grundniveau" i takt med fald i beskæftigelsen, hvilket – ud over tabet af arbejdspladser – kan have en yderligere negativ virkning for enkelte kommuner i sammenhæng med udligning og tilskud. Der er en tæt sammenhæng med det nuværende kriterium "personer uden erhvervsuddannelse", som afspejler de faktiske færdigheder hos borgerne, dvs. uanset evt. funktion på arbejdsmarkedet (disse kan således heller ikke indgå i samme statistiske model i analyserne på grund af høj korrelation). En evt. indførelse af "lønmodtagere" på grundniveau" som kriterium vil således skulle ses som supplement til det nuværende kriterium "personer uden erhvervsuddannelse".

Bilag 13.1. Variabelopgørelse

Personer uden beskæftigelse:

Tabel A. Udtræk fra den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS)

Arbejdsmarkedstilknytning

Variabel = Socstil	Socstil-koder
Arbejdsløse	200
Pensionister	328,329,331
Andre uden for arbejdsstyrken	315,316,317,318,319,320,321,322,323,324,325, 326,327,330,332,333,334,335,400

Anm.: Socstill-koder 315 og 316 indgår fra og med RAS2008, som udkom i maj 2010.

Personer uden erhvervsuddannelse:

Tabel B. Udtræk fra Befolkningens Uddannelse (BU) – nuværende version

Højeste fuldførte uddannelse

Variabel = hfudd	Hfudd-forspalte
Grundskole	10
Uoplyst	90

Tabel B. Udtræk fra Befolkningens Uddannelse (BU) – version 2

Højeste fuldførte uddannelse

Variabel = hfudd	Hfudd-forspalte
Grundskole	10
Uoplyst	90
Erhvervsfaglig uddannelse	35

Tabel B. Udtræk fra Befolkningens Uddannelse (BU) – version 3

Højeste fuldførte uddannelse

Variabel = hfudd	Hfudd-forspalte
Grundskole	10
Uoplyst	90
Erhvervsfaglig uddannelse	35
Almengymnasial uddannelse	20
Erhvervsgymnasial uddannelse	25

Børn i familier med lav uddannelse:

Antal 0-16-årige børn i familier (defineret ud fra E-familie-begrebet), hvor familiemedlemmernes højeste fuldførte uddannelse er grundskole eller uoplyst:

Tabel C. Udtræk fra Befolkningens Uddannelse (BU) – nuværende version

Familiemedlemmernes højeste fuldførte uddannelse	Hfudd-forspalte
Variabel = hfudd	
Grundskole	10
Uoplyst	90

Antal 0-16-årige børn i familier (familier defineret ud fra E-familie-begrebet), hvor forældrenes højeste fuldførte uddannelse er grundskole eller uoplyst – og ingen af forældrene er under uddannelse:

Tabel C. Udtræk fra Befolkningens Uddannelse (BU) – version 2

Forældrenes højeste fuldførte uddannelse	Hfudd-forspalte
Variabel = hfudd	
Grundskole	10
Uoplyst	90

Udlejede beboelseslejligheder

Tabel D. Udtræk fra BBR, nuværende version

Beboelsestype	BBR-variable og -koder
Udlejede beboelseslejligheder og kollegieværelser eksklusiv andelslejligheder	F308='1', '2' eller (F308 = ('1','2','3')) og F307=('150')) F102 forskellig fra ('41') F392='1'
Opførelsesår	
Før 1990	F207<'1900'
1990-1919	'1900'<=F207<='1919'
1920-1939	'1920'<=F207<='1939'
1940-1949	'1940'<=F207<='1949'
1950-1959	'1950'<=F207<='1959'
1960-1964	'1960'<=F207<='1964'
1965-1969	'1965'<=F207<='1969'
1970-1974	'1970'<=F207<='1974'
1975-1979	'1975'<=F207<='1979'
1980-1984	'1980'<=F207<='1984'
1985-1989	'1985'<=F207<='1989'
1990-1994	'1990'<=F207<='1994'
1995-	F207<='1995'

Tabel D. Udtræk fra BBR, version 2

Beboelsestype	BBR-variable og -koder
Udlejede beboelseslejligheder og kollegieværelser eksklusiv andelslejligheder	F308='1', '2' eller (F308 = ('1','2','3')) og F307=('150')) F102 forskellig fra ('41') F392='1'

Tabel D. Udtræk fra BBR, version 3

Beboelsestype	BBR-variable og -koder
Udlejede beboelseslejligheder eksklusiv kollegieværelser og eksklusiv andelslejligheder	F308='1','2' F102 forskellig fra ('41') F392='1'

Familier i visse boligtyper

Tabel E. Udtræk fra BBR, nuværende version

Boligtype	BBR-kriterier (Med mindre andet er angivet, skal mindst ét kriterium i hver enkelt linje skal være opfyldt)
Almene opført før 1966	F102='20' F207 < '1966'
Almene opført 1966-1980	F102='20' '1966' <= F207 <= '1980'
Almene opført efter 1980	F102='20' F207 > '1980')
Priv.udlej.enfam.m/mangl	F102 = ('10','30','40','90') F392 = ('1','3','9') F318='0',F319='0',F229=('3','9') F308 =('1','2','3') F307 =('110','120','130')
Priv.udlej.enfam.u/mangl	F102 = ('10','30','40','90') F392 = ('1','3','9') F318>'0' F319>'0' F229 =('1','2','5','6','7','8') F308 =('1','2','3') F307 =('110','120','130') F207<'1920'
Priv.udlej.etage.m/mangl	F102 = ('10','30','40','90') F392 = ('1','3','9') F318='0',F319='0',F229=('3','9') F308 =('1','2','3') F307 =('140')
Priv.udlej.etage.u/mangl	F102 = ('10','30','40','90') F392 = ('1','3','9') F318>'0' F319>'0' F229 =('1','2','5','6','7','8') F308 =('1','2','3') F307 =('140') F207<'1920'
Sommerhuse	F308 =('5') F307 =('510','540','590')

Tabel E. Udtræk fra BBR, – version2 – ældreboliger sorteret fra vha. statistik om modtagere af boligydelse til personer bosat i ældreboliger

Boligtype	BBR-kriterier (Med mindre andet er angivet, skal mindst ét kriterium i hver enkelt linje skal være opfyldt)
Almene opført før 1966	F102='20' F207 < '1966' F307=('110','120','130','140') F308=('1','2','3')
Almene opført 1966-1980	F102='20' '1966' <= F207 <= '1980' F307=('110','120','130','140') F308=('1','2','3')
Almene opført efter 1980	F102='20' F207 > '1980' F307=('110','120','130','140') F308=('1','2','3')
Priv.udlej.enfam.m/mangl	F102 = ('10','30','40','90') F392 = ('1','3','9') F318='0',F319='0',F229=('3','9') F308 =('1','2','3') F307 =('110','120','130')
Priv.udlej.enfam.u/mangl	F102 = ('10','30','40','90') F392 = ('1','3','9') F318>'0' F319>'0' F229 =('1','2','5','6','7','8') F308 =('1','2','3') F307 =('110','120','130') F207<'1920'
Priv.udlej.etage.m/mangl	F102 = ('10','30','40','90') F392 = ('1','3','9') F318='0',F319='0',F229=('3','9') F308 =('1','2','3') F307 =('140')
Priv.udlej.etage.u/mangl	F102 = ('10','30','40','90') F392 = ('1','3','9') F318>'0' F319>'0' F229 =('1','2','5','6','7','8')

Sommerhuse

F308 =('1', '2', '3')

F307 =('140')

F207 < '1920'

F308 =('5')

F307 =('510', '540', '590')

Tabel E. Udtræk fra BBR, – version3 – inkl. kommunalt ejede boliger og ældreboliger sorteret fra vha. statistik om modtagere af boligydelse til personer bosat i ældreboliger

Boligtype	BBR-kriterier (Med mindre andet er angivet, skal mindst ét kriterium i hver enkelt linje skal være opfyldt)
Almene opført før 1966	F102='20' F207 < '1966' F307=('110','120','130','140') F308=('1','2','3')
Almene opført 1966-1980	F102='20' '1966' <= F207 <= '1980' F307=('110','120','130','140') F308=('1','2','3')
Almene opført efter 1980	F102='20' F207 > '1980') F307=('110','120','130','140') F308=('1','2','3')
Priv.udlej.enfam.m/mangl	F102 = ('10','30','40','90') F392 = ('1','3','9') F318='0',F319='0',F229=('3','9') F308 =('1','2','3') F307 =('110','120','130')
Priv.udlej.enfam.u/mangl	F102 = ('10','30','40','90') F392 = ('1','3','9') F318>'0' F319>'0' F229 =('1','2','5','6','7','8') F308 =('1','2','3') F307 =('110','120','130') F207<'1920'
Priv.udlej.etage.m/mangl	F102 = ('10','30','40','90') F392 = ('1','3','9') F318='0',F319='0',F229=('3','9') F308 =('1','2','3') F307 =('140')
Priv.udlej.etage.u/mangl	F102 = ('10','30','40','90') F392 = ('1','3','9') F318>'0' F319>'0' F229 =('1','2','5','6','7','8')

F308 =('1','2','3')

F307 =('140')

F207<'1920'

Sommerhuse

F308 =('5')

F307 =('510','540','590')

Kommunalt ejede boliger

F102=('50','60')

F308=('1','2','3')

Tabel E. Udtræk fra BBR, – version 4 – ældreboliger sorteret fra vha. statistik om modtagere af boligydelse til personer bosat i ældreboliger og "privat udlejning uden mangler" indgår kun, hvis boligen er beliggende i landdistrikter eller i byer med færre end 5.000 indbyggere.

Boligtype	BBR-kriterier (Med mindre andet er angivet, skal mindst ét kriterium i hver enkelt linje skal være opfyldt)
Almene opført før 1966	F102='20' F207 < '1966' F307=('110','120','130','140') F308=('1','2','3')
Almene opført 1966-1980	F102='20' '1966' <= F207 <= '1980' F307=('110','120','130','140') F308=('1','2','3')
Almene opført efter 1980	F102='20' F207 > '1980' F307=('110','120','130','140') F308=('1','2','3')
Priv.udlej.enfam.m/mangl	F102 = ('10','30','40','90') F392 = ('1','3','9') F318='0',F319='0',F229=('3','9') F308 =('1','2','3') F307 =('110','120','130')
Priv.udlej.enfam.u/mangl	F102 = ('10','30','40','90') F392 = ('1','3','9') F318>'0' F319>'0' F229 =('1','2','5','6','7','8') F308 =('1','2','3') F307 =('110','120','130') F207<'1920'
Priv.udlej.etage.m/mangl	F102 = ('10','30','40','90') F392 = ('1','3','9') F318='0',F319='0',F229=('3','9') F308 =('1','2','3') F307 =('140')
Priv.udlej.etage.u/mangl	F102 = ('10','30','40','90') F392 = ('1','3','9') F318>'0' F319>'0'

F229 =('1', '2', '5', '6', '7', '8')

F308 =('1', '2', '3')

F307 =('140')

F207 < '1920'

Sommerhuse

F308 =('5')

F307 =('510', '540', '590')

Tabel E. Udtræk fra BBR, – version5 – ældreboliger sorteret fra vha. statistik om modtagere af boligydelse til personer bosat i ældreboliger og "privat udlejning uden mangler" indgår kun, hvis boligen er beliggende i landdistrikter eller i byer med færre end 1.000 indbyggere.

Boligtype	BBR-kriterier (Med mindre andet er angivet, skal mindst ét kriterium i hver enkelt linje skal være opfyldt)
Almene opført før 1966	F102='20' F207 < '1966' F307=('110','120','130','140') F308=('1','2','3')
Almene opført 1966-1980	F102='20' '1966' <= F207 <= '1980' F307=('110','120','130','140') F308=('1','2','3')
Almene opført efter 1980	F102='20' F207 > '1980' F307=('110','120','130','140') F308=('1','2','3')
Priv.udlej.enfam.m/mangl	F102 = ('10','30','40','90') F392 = ('1','3','9') F318='0',F319='0',F229=('3','9') F308 =('1','2','3') F307 =('110','120','130')
Priv.udlej.enfam.u/mangl	F102 = ('10','30','40','90') F392 = ('1','3','9') F318>'0' F319>'0' F229 =('1','2','5','6','7','8') F308 =('1','2','3') F307 =('110','120','130') F207<'1920'
Priv.udlej.etage.m/mangl	F102 = ('10','30','40','90') F392 = ('1','3','9') F318='0',F319='0',F229=('3','9') F308 =('1','2','3') F307 =('140')
Priv.udlej.etage.u/mangl	F102 = ('10','30','40','90') F392 = ('1','3','9') F318>'0' F319>'0'

F229 =('1', '2', '5', '6', '7', '8')

F308 =('1', '2', '3')

F307 =('140')

F207 < '1920'

Sommerhuse

F308 =('5')

F307 =('510', '540', '590')

Tabel E. Udtræk fra BBR, – version6 – inkl. kommunalt ejede boliger og ældreboliger sorteret fra vha. statistik om modtagere af boligydelse til personer bosat i ældreboliger. "Privat udlejning uden mangler" indgår kun, hvis boligen er beliggende i landdistrikter eller i byer med færre end 5.000 indbyggere.

Boligtype	BBR-kriterier (Med mindre andet er angivet, skal mindst ét kriterium i hver enkelt linje skal være opfyldt)
Almene opført før 1966	F102='20' F207 < '1966' F307=('110','120','130','140') F308=('1','2','3')
Almene opført 1966-1980	F102='20' '1966' <= F207 <= '1980' F307=('110','120','130','140') F308=('1','2','3')
Almene opført efter 1980	F102='20' F207 > '1980' F307=('110','120','130','140') F308=('1','2','3')
Priv.udlej.enfam.m/mangl	F102 = ('10','30','40','90') F392 = ('1','3','9') F318='0',F319='0',F229=('3','9') F308 =('1','2','3') F307 =('110','120','130')
Priv.udlej.enfam.u/mangl	F102 = ('10','30','40','90') F392 = ('1','3','9') F318>'0' F319>'0' F229 =('1','2','5','6','7','8') F308 =('1','2','3') F307 =('110','120','130') F207<'1920'
Priv.udlej.etage.m/mangl	F102 = ('10','30','40','90') F392 = ('1','3','9') F318='0',F319='0',F229=('3','9') F308 =('1','2','3') F307 =('140')
Priv.udlej.etage.u/mangl	F102 = ('10','30','40','90') F392 = ('1','3','9') F318>'0'

	F319>'0'
	F229 =('1','2','5','6','7','8')
	F308 =('1','2','3')
	F307 =('140')
	F207<'1920'
Sommerhuse	F308 =('5')
	F307 =('510','540','590')
Kommunalt ejede boliger	F102=('50','60')
	F308=('1','2','3')

Tabel E. Udtræk fra BBR, version 7 – privat udlejning med mangler og privat udlejning uden mangler bygget før 1920

Boligtype	BBR-kriterier (Med mindre andet er angivet, skal mindst ét kriterium i hver enkelt linje skal være opfyldt)
Priv.udlej.enfam.m/mangl	F102 = ('10','30','40','90') F392 = ('1','3','9') F318='0',F319='0',F229=('3','9') F308 =('1','2','3') F307 =('110','120','130')
Priv.udlej.etage.m/mangl	F102 = ('10','30','40','90') F392 = ('1','3','9') F318='0',F319='0',F229=('3','9') F308 =('1','2','3') F307 =('140')
Priv.udlej.enfam.u/mangl	F102 = ('10','30','40','90') F392 = ('1','3','9') F318>'0' F319>'0' F229 =('1','2','5','6','7','8') F308 =('1','2','3') F307 =('110','120','130') F207<'1920'
Priv.udlej.etage.u/mangl	F102 = ('10','30','40','90') F392 = ('1','3','9') F318>'0' F319>'0' F229 =('1','2','5','6','7','8') F308 =('1','2','3') F307 =('140') F207<'1920'

Tabel E. Udtræk fra BBR, version 8 – beboede sommerhuse

Boligtype	BBR-kriterier (Med mindre andet er angivet, skal mindst ét kriterium i hver enkelt linje skal være opfyldt)
Sommerhuse	F308 =('5') F307 =('510','540','590')

Psykiatriske patienter

Antal personer som i løbet af de seneste 10 år har fået en af følgende diagnoser:

Tabel F. Udtræk fra det centrale psykiatriske forskningsregister/landspatient-registret

Diagnosekode

F00-F29

Handicappede

Antal udviklingshæmmede personer under 66 år og antallet af 20-59-årige personer uden for arbejdsstyrken med handicap. Kriteriet opgøres som antallet af 20-59-årige uden for arbejdsstyrken, som i løbet af de seneste 5 år har fået stillet en aktions- eller bidiagnose:

Tabel G. Udtræk fra forebyggelsesregistret

Diagnosekoder				
DQ05	DF039	DF439	DG825	DQ799
DQ03	DF079	DF459	DG929	DQ850-DQ851
DQ65-DQ79	DF101-DF102	DF480	DG950	DQ899
DQ86-DQ87	DF109	DF489	DH540	DQ909
DQ90-DQ99	DF112	DF500	DH547	DQ999
DE76	DF122	DF502	DH579	DM070-DM076
DE84	DF191	DF602-DF603	DH819	DM090-DM092
DD66-DD67	DF209	DF699	DH919	DM098
DG10-DG12	DF219	DF799	DH939	DM410
DG20-DG24	DF229	DF899	DI609	DZ891-DZ898
DG35-DG37	DF289	DF989	DI694	
DG50-DG64	DF319	DF999	DE713	
DG71	DF339	DG039	DE754	
DG81-DG83	DF349	DG122	DE831	
DG91	DF388	DG241	DE851	
DM05-DM06	DF409	DG409	DD680-DD682	
DM08	DF419	DG700	DQ079	
DM12-DM14	DF429	DG819	DQ743	
DM45	DF431-DF432	DG822	DQ763	

Personer med diagnosekoden DF799 (udviklingshæmmede) indgår i udtrækket uanset om de er i eller uden for arbejdsstyrken og alder under 66 år.

Diagnosekoder med kun 4 tegn betyder, at alle underliggende diagnoser er medtaget. Diagnoserne er klassificeret efter WHO's ICD-10 klassifikation. Yderligere beskrivelse findes på www.medinfo.dk/sks/brows.php.

Enlige over 65 år

TABEL H. Udtræk fra befolkningsregistret

Civilstandskode

U=ugift

F=skilt

E=enke/enkemand

O=ophævet partnerskab

L=længstlevende af to partnere

Indvandrere og efterkommer

Kriteriet opgøres som antallet af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande:

TABEL I: Definition af vestlige og ikke-vestlige lande i befolkningsregistret

Vestlige lande			Ikke-vestlige lande
EU-lande	Resten af Norden	Andre lande	Alle øvrige lande
Belgien			
Bulgarien	Island	Andorra	
Cypern	Norge	Liechtenstein	
Estland		Monaco	
Finland		San Marino	
Frankrig		Schweiz	
Grækenland		Vatikanstaten	
Holland		Canada	
Irland		USA	
Italien		Australien	
Letland		New Zealand	
Litauen			
Luxembourg			
Malta			
Polen			
Portugal			
Rumænien			
Slovakiet			
Slovenien			
Spanien			
Storbritannien			
Sverige			
Tjekkiet			
Tyskland			
Ungarn			
Østrig			

Nedgang i befolkningstallet

Tabel J. Kriterieværdier, nedgang i befolkningstallet, version 2

	2011	2010	2009	2008
Brøndby	437	695	902	847
Glostrup	0	0	0	242
Herlev	473	640	684	748
Albertslund	262	587	883	1210
Hvidovre	0	434	517	509
Rødovre	0	319	394	625
Ishøj	296	296	0	499
Vallensbæk	0	0	0	0
Fredensborg	0	0	320	433
Helsingør	0	501	0	0
Hørsholm	0	0	0	153
Greve	0	0	587	831
Odsherred	330	0	0	0
Lolland	2866	2465	2164	2026
Guldborgsund	860	647	584	548
Vordingborg	418	0	0	0
Bornholm	1464	1209	1121	1122
Langeland	798	700	712	608
Ærø	218	260	284	334
Haderslev	425	0	0	0
Sønderborg	674	470	0	0
Tønder	1286	1479	1303	1514
Esbjerg	0	0	665	665
Aabenraa	608	587	0	0
Lemvig	933	959	1156	1250
Struer	610	374	353	347
Norddjurs	611	495	0	0
Samsø	253	131	209	138
Morsø	734	664	568	618
Skive	459	387	489	512
Thisted	835	893	993	1123
Frederikshavn	1502	1789	1710	1986
Vesthimmerland	870	0	0	0
Læsø	139	171	181	225
Jammerbugt	0	0	297	328
Hjørring	1000	961	771	885

Tabel J. Kriterieværdier, nedgang i befolkningstallet, version 2X

	2011	2010	2009	2008
Brøndby	437	695	902	847
Glostrup	0	0	0	242
Herlev	473	640	684	748
Albertslund	262	587	883	1210
Hvidovre	0	434	517	509
Lyngby-Taarbæk	0	0	0	488
Rødovre	0	319	394	625
Ishøj	296	296	0	499
Vallensbæk	0	0	0	0
Fredensborg	0	0	320	433
Helsingør	0	501	0	501
Hørsholm	0	0	0	153
Rudersdal	0	0	0	312
Greve	0	0	587	831
Solrød	0	0	117	124
Odsherred	330	0	0	0
Faxe	194	0	0	0
Kalundborg	584	399	0	0
Lolland	2866	2465	2164	2026
Guldborgsund	860	647	584	548
Vordingborg	418	289	0	0
Bornholm	1464	1209	1121	1122
Assens	487	0	0	0
Faaborg-Midtfyn	263	0	0	0
Nyborg	181	0	0	0
Svendborg	378	0	0	0
Langeland	798	700	712	608
Ærø	218	260	284	334
Haderslev	425	0	0	0
Sønderborg	674	470	0	0
Tønder	1286	1479	1303	1514
Esbjerg	0	0	665	665
Aabenraa	608	587	0	0
Lemvig	933	959	1156	1250
Struer	610	374	353	347
Norrdjurs	611	495	0	0
Samsø	253	131	209	138
Ringkøbing-Skjern	762	0	0	0

Morsø	734	664	568	618
Skive	459	387	489	512
Thisted	835	893	993	1123
Frederikshavn	1502	1789	1710	1986
Vesthimmerland	870	524	0	0
Læsø	139	171	181	225
Jammerbugt	254	0	297	328
Hjørring	1000	961	771	885

Tabel J. Kriterieværdier, nedgang i befolkningstallet, version 3

	2011	2010	2009	2008
Brøndby	184	684	902	810
Glostrup	0	0	0	10
Herlev	361	552	596	748
Albertslund	60	438	782	1210
Hvidovre	0	87	517	371
Rødovre	0	29	117	438
Ishøj	39	44	0	324
Fredensborg	0	0	112	264
Helsingør	0	210	0	0
Hørsholm	0	0	0	11
Greve	0	0	25	449
Odsherred	71	0	0	
Lolland	2866	2465	2164	2026
Guldborgsund	784	571	508	472
Vordingborg	187	0	0	0
Bornholm	1464	1209	1121	1122
Langeland	798	700	712	608
Ærø	218	260	284	334
Haderslev	98	0	0	0
Sønderborg	420	81	0	0
Tønder	1214	1407	1231	1442
Esbjerg	0	0	217	490
Aabenraa	154	133	0	0
Lemvig	933	959	1156	1250
Struer	506	270	249	243
Norddjurs	357	116	0	0
Samsø	244	122	206	135
Morsø	727	657	561	618
Skive	346	274	376	399
Thisted	816	874	974	1123
Frederikshavn	1502	1789	1710	1986
Vesthimmerland	190	0	0	0
Læsø	139	171	181	225
Jammerbugt	0	0	11	128
Hjørring	953	914	724	838

Tabel J. Kriterieværdier, nedgang i befolkningstallet, version 4

	2011	2010	2009	2008
Brøndby	437	695	902	847
Glostrup	0	0	0	242
Herlev	473	640	684	748
Albertslund	262	587	883	1210
Hvidovre	0	434	517	509
Rødovre	0	319	394	625
Ishøj	296	296	0	499
Fredensborg	0	0	320	433
Helsingør	0	501	0	0
Greve	0	0	587	831
Odsherred	330	0	0	0
Lolland	2866	2465	2164	2026
Guldborgsund	860	647	584	548
Vordingborg	418	0	0	0
Bornholm	1464	1209	1121	1122
Langeland	798	700	712	608
Ærø	218	260	284	334
Haderslev	425	0	0	0
Sønderborg	674	470	0	0
Tønder	1286	1479	1303	1514
Esbjerg	0	0	665	665
Aabenraa	608	587	0	0
Lemvig	933	959	1156	1250
Struer	610	374	353	347
Norddjurs	611	495	0	0
Samsø	253	131	209	138
Morsø	734	664	568	618
Skive	459	387	489	512
Thisted	835	893	993	1123
Frederikshavn	1502	1789	1710	1986
Vesthimmerland	870	0	0	0
Læsø	139	171	181	225
Jammerbugt	0	0	297	328
Hjørring	1000	961	771	885

Tabel J. Kriterieværdier, nedgang i befolkningstallet, version 5

	2011	2010	2009	2008
Brøndby	437	695	902	847
Glostrup	0	0	0	242
Herlev	473	640	684	748
Albertslund	0	587	883	1210
Hvidovre	0	434	517	509
Rødovre	0	0	394	625
Ishøj	296	296	0	499
Fredensborg	0	0	320	433
Greve	0	0	587	831
Lolland	2866	2465	2164	2026
Guldborgsund	860	647	584	548
Vordingborg	418	0	0	0
Bornholm	1464	1209	1121	1122
Langeland	798	700	712	608
Ærø	218	260	284	334
Sønderborg	674	0	0	0
Tønder	1286	1479	1303	1514
Esbjerg	0	0	665	665
Lemvig	933	959	1156	1250
Struer	610	374	353	347
Norrdjurs	611	495	0	0
Samsø	253	131	209	138
Morsø	734	664	568	618
Skive	459	387	489	512
Thisted	835	893	993	1123
Frederikshavn	1502	1789	1710	1986
Vesthimmerland	870	0	0	0
Læsø	139	171	181	225
Jammerbugt	0	0	0	328
Hjørring	1000	961	771	885

Tabel J. Kriterieværdier, nedgang i befolkningstallet, version 8

	2011	2010	2009	2008
København	0	0	0	1122
Ballerup	0	123	123	123
Brøndby	437	695	902	847
Gentofte	0	0	342	342
Gladsaxe	0	0	0	252
Glostrup	0	0	242	242
Herlev	473	640	684	748
Albertslund	262	587	883	1210
Hvidovre	357	434	517	509
Lyngby-Taarbæk	488	488	488	488
Rødovre	319	319	394	625
Ishøj	296	296	249	499
Vallensbæk	0	0	0	233
Allerød	0	0	126	126
Fredensborg	117	191	320	433
Helsingør	501	501	501	501
Hørsholm	153	153	153	153
Rudersdal	312	312	312	312
Frederikssund	19	0	0	0
Greve	415	415	587	831
Halsnæs	24	0	0	0
Solrød	146	146	146	0
Gribskov	0	4	31	31
Odsherred	330	138	0	0
Faxe	194	0	0	0
Kalundborg	584	399	0	0
Slagelse	140	54	54	0
Stevns	89	19	2	2
Lolland	2866	2465	2164	2026
Guldborgsund	860	647	584	548
Vordingborg	418	289	71	0
Bornholm	1464	1209	1121	1122
Assens	487	0	0	0
Faaborg-Midtfyn	263	111	0	0
Nyborg	181	18	0	0
Svendborg	378	166	0	0
Langeland	798	700	712	608
Ærø	218	260	284	334

Haderslev	425	260	143	161
Billund	104	104	83	83
Sønderborg	674	470	116	0
Tønder	1286	1479	1303	1514
Esbjerg	268	595	665	665
Fanø	0	13	26	27
Varde	265	259	182	256
Aabenraa	608	587	165	165
Holstebro	116	116	0	175
Lemvig	933	959	1156	1250
Struer	610	374	353	347
Norddjurs	611	495	345	128
Randers	0	0	0	77
Samsø	253	131	209	138
Ringkøbing-Skjern	762	393	105	313
Morsø	734	664	568	618
Skive	459	387	489	512
Thisted	835	893	993	1123
Brønderslev	19	3	179	179
Frederikshavn	1502	1789	1710	1986
Vesthimmerland	870	609	316	403
Læsø	139	171	181	225
Rebild	0	48	0	0
Mariagerfjord	198	181	0	103
Jammerbugt	254	269	297	328
Hjørring	1000	961	771	885

Bilagstabel K. Oversigt over anvendte kriterier i kommunernes udgiftsbehov

Virkning fra:	1973-	1975-	1976-	1980	1981-	1984-	1987-	1992-	1995	1996-	2007	2008	2009	2010
	75	76	79	83,8	83,7	85,7	75,6	75,2	73,7	76,3	68,60	68,36	68,11	67,87
Kriterier:	----- Vægt, pct. -----													
Alderskriterier i alt	84,0	91,0	91,0	82,8	83,7	85,7	75,6	75,2	73,7	76,3	68,60	68,36	68,11	67,87
Areal	8,0	5,0	4,0											
Veilængde	8,0	4,0	3,0	5,4	5,4	3,1	3,1	3,1	3,1					
Boligslettekriterium			2,0	1,8	0,9	1,2	1,3	1,7	1,9	1,8				
Førtidspensionskriterium									1,3	1,9				
Råsetid											1,40	1,40	1,39	1,39
Demografisk delsum	100	100	100	90	90	90	80	80	80	80	70,00	69,75	69,50	69,25
Sociale kriterier														
Børn af enlige forældre				10,0	5,0	5,0	7,5	7,5	7,5	6,5				
Socialt belastede boliger					5,0	5,0	7,5	7,5	7,5	5,0				
Fuldidsledige							2,5	2,5	2,5					
Erhvervsaktive kvinder							2,5	2,5	2,5					
Personer uden beskæftigelse (over 5 %)										5,0	5,40	5,45	5,49	5,54
Udlændige fra 3. verdenslande										2,0				
Indbyggere i socialt belastede boligområder										1,5				
Personer uden erhv. udd.											5,25	5,29	5,34	5,38
Udlejede beboelseslejl.											1,50	1,51	1,53	1,54
Psykiatriske patienter											1,50	1,51	1,53	1,54
Familier i visse boligtyper											4,50	4,54	4,58	4,61
Børn i familier med lav udd.											4,50	4,54	4,58	4,61
Enlige over 65 år											0,75	0,76	0,76	0,77
Pers. med lav indkomst											3,00	3,03	3,05	3,08
Antal handicappede											1,50	1,51	1,53	1,54
Indv. og efterkommere											0,75	0,76	0,76	0,77
Tabte leveår											0,75	0,76	0,76	0,77
Sum, i alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

14. Indregningen af produktionsjord i ejendomsværdiopgørelsen mv.

I dette kapitel behandles problematikken om udligning og indregning af produktionsjord i ejendomsværdiopgørelsen i udligningen. Det fremgår af udvalgets kommissorium, at udvalget skal "vurdere mulighederne for, at indregningen af ejendomsskatter i udligningen kan tilpasses, således at der korrigeres for den lavere skatteværdi af produktionsjord, uden at der sker utilsigtede byrdefordelingsmæssige forskydninger."

Med vedtagelsen af lov nr. 705 af 25. juni 2010 er skatten på produktionsjord yderligere nedsat med 5,1 promille fra 2011.

I loven er fastlagt, at kommunerne i 2011 vil blive kompenseret individuelt af staten for nedsættelsen af skatten på produktionsjord. Af lovbemærkningerne fremgår, at denne kompensationsordning vil blive videreført, indtil der kan foretages en samlet justering af det kommunale tilskuds- og udligningssystem. Den individuelle kompensation er således videreført i 2012.

Finansieringsudvalget har derfor yderligere til opgave at behandle problemstillingen om kompensation for nedsættelsen af skatten på produktionsjord i tilknytning til udvalgets arbejde, med henblik på, at kommunerne fremadrettet kan blive kompenseret herfor over bloktilskuddet, uden at der sker utilsigtede byrdefordelingsmæssige forskydninger.

I kapitlet er beskrevet en metode for indregning af grundværdierne vedrørende landbrugs-ejendomme og øvrige ejendomme hver for sig i udligningen, og der er foretaget en beregning af virkningen af en ændret opgørelsesmetode. Endvidere er belyst en mulig tilpasning af udligningen med henblik på at begrænse de byrdefordelingsmæssige udsving ved en ændret opgørelsesmetode.

14.1. Opgørelsen af beskatningsgrundlaget til udligningen efter gældende regler

Ved opgørelsen af den kommunale udligning indgår beskatningsgrundlaget, der beregnes som udskrivningsgrundlaget tillagt en procentandel af grundværdierne.

Procentandelen afspejler grundskyldens relative skattekraft i forhold til indkomstskatten og beregnes som forholdet mellem den gennemsnitlige grundskyldpromille og den gennemsnitlige udskrivningsprocent. Procentandelen er for 2012 fastsat til 9,8 pct..

14.2. Loftet over grundskyldpromillen på produktionsjord

Før kommunalreformen kunne kommunerne fastsætte en grundskyldpromille mellem 6 og 24 promille. For produktionsjord gjaldt der et loft på 12 promille, dog således at den enkelte kommune blev kompenseret individuelt for provenutabet.

For den enkelte kommune var der således ikke forskel på skatteværdien af grundværdier vedr. produktionsjord og grundværdi vedr. øvrige ejendomme.

For de tidligere amtskommuner var grundskyldpromillen fastsat ved lov til 10 promille. Af landbrugsejendomme mv. opkrævedes dog grundskyld med 5,7 promille. Denne promille blev dog nedsat ved flere lovændringer som kompensation for reduktion i direkte EU-tilskud til landmændene. I 2006 var promillen 1,0.

Som en del af kommunalreformen overtog kommunerne amternes grundskyld på henholdsvis 1 promille vedr. landbrugsejendomme og 10 promille vedr. øvrige ejendomme og kommunernes individuelle kompensationsordning vedr. 12-promilleloftet for produktionsjord blev afskaffet.

I 2007 kunne kommunerne således fastsætte en generel grundskyldpromille på mellem 16 og 34 promille. For landbrugsejendomme mv. var udgangspunktet dog en promille, der var 9 promille lavere og således at der gælder et loft på 13 promille for landbrugsejendomme i de tilfælde, hvor den almindelige grundskyldpromille er fastsat til mere end 22.

Den kommunale grundskyldpromille for landbrugsejendomme mv. blev dog i forlængelse af lov nr. 1554 af 20. december 2006 yderligere nedsat med 0,7 promille. Herefter blev grundskyldpromillen for landbrugsejendomme fastsat med en promille der er 9,7 promille lavere end for øvrige ejendomme og med et loft på 12,3 promille. Kommunerne blev i 2007 kompenseret individuelt for denne yderligere nedsættelse af grundskyldpromillen for landbrugsejendomme mv. Fra 2008 kompenseres kommunerne for denne yderligere nedsættelse over bloktilskuddet.

Fra og med 2007 har der således været forskel på skatteværdien af grundværdier vedr. produktionsjord og skatteværdien af øvrige ejendomme for kommunerne. Fra 2008 er denne forskel yderligere forstærket som følge af bortfaldet af den individuelle kompensationsordning vedrørende nedsættelsen på 0,7 promille, og vil forstærkes yderligere ved en ophævelse af den individuelle kompensationsordning vedrørende nedsættelsen af grundskyldpromille med 5,1 promille fra 2011.

14.3. Indregning af grundværdierne vedrørende landbrugsejendomme mv. og øvrige ejendomme hver for sig

For en kommune hvor en stor del af grundværdierne vedrører landbrug vil anvendelsen af en generel indregningsprocent medføre en overvurdering af grundværdiernes skattekraft i opgørelsen af beskatningsgrundlaget. Omvendt vil en kommune med en lav andel af landbrugsjord få undervurderet beskatningsgrundlaget.

Med henblik på at afhjælpe denne skævhed kunne beskatningsgrundlaget alternativt opgøres ved at anvende to procentandele – en vedr. landbrug og en vedr. øvrige ejendomme.

I udligningsberegningen for 2012 er den gennemsnitlige grundskyldpromille vedr. produktionsjord på 11,99 promille (inkl. 5,1 promille vedr. kompensationsordningen) og på 26,06 promille vedr. øvrige ejendomme. Med en gennemsnitlig udskrivningsprocent på 24,92, giver dette en procentandel på 4,8 pct. vedr. produktionsjord og 10,5 pct. vedr. øvrige ejendomme.

Ved bortfald af kompensationsordningen på 5,1 promille reduceres den gennemsnitlige grundskyldpromille vedr. produktionsjord til 6,89 promille, hvilket giver en pct. andel på 2,8 pct..

14.4. Belysning af virkningen af afskaffelsen af den individuelle kompensationsordning for 2012 og en ændret opgørelsesmetode af beskatningsgrundlaget til udligningen

Der er foretaget en beregning, hvor den individuelle kompensationsordning omlægges til bloktilskud og der samtidig foretages en tilpasning af beskatningsgrundlaget i udligningen, således at der sker en opdeling af grundværdierne vedr. produktionsjord og øvrige ejendomme, der indregnes med henholdsvis 2,8 pct. og 10,5 pct..

Beregningen fremgår af bilag 14.1. Kolonne 3 i tabellen angiver udligningsvirkningen af det ændrede beskatningsgrundlag og ændringen i bloktilskud. Kolonne 4 viser virkningen af bortfaldet af kompensationsordningen svarende til 5,1 promille af grundværdien vedr. pro-

duktionsjord. Den samlede virkning i 1.000 kr. fremgår af kolonne 5, Den samlede virkning, som ændring beskatningsniveau fremgår af kolonne 6.

Det skal bemærkes, at den økonomiske virkning af den lavere værdi af produktionsjord indgik i de beregninger, der lå til grund for finansieringsreformen. Den lavere værdi af produktionsjord gennemført på tidspunktet for beregningerne har således været en del af grundlaget for vurderingen af ændringerne i finansieringssystemet. Dette forhold bør indgå, når konsekvenserne ved at ændre indregningen vurderes.

Af tabellen fremgår, at hovedstadsområdet generelt taber, mens en række udkants- og landkommuner vinder. Største tab er der i kommunerne Rudersdal, Fanø, Hørsholm og Gentofte med henholdsvis 0,18-0,20 skattepoint. De største gevinster har Lolland Kommune med 0,52 skattepoint, Samsø med 0,45 skattepoint, Langeland med 0,39 skattepoint, Tønder med 0,37 skattepoint, Morsø med 0,35, Lemvig med 0,33 og Guldborgsund med 0,32 skattepoint.

14.5. Belysning af virkningen af tilpasninger af udligningen med henblik på at begrænse de byrdefordelingsmæssige virkninger af en ændret opgørelse af beskatningsgrundlaget

Med henblik på at belyse mulighederne for at begrænse de byrdefordelingsmæssige virkninger af en ændret opgørelse af beskatningsgrundlaget og afskaffelsen af den individuelle kompensation vedrørende grundskyld af landbrugsjord på 5,1 promille er der foretaget en beregning, hvor grænsen vedr. udligning til kommuner med højt strukturelt underskud (jf. udligningslovens § 12) er ændret fra 96,5 pct. til 100 pct. og vægten af rejsetidskriteriet i landsudligningen er nedsat fra 2,0 pct. til 1,5 pct..

I bilag 14.2 er i kolonne 1 vist ændringen i tilskud og udligning ved en ændret opgørelse af det kommunale beskatningsgrundlag. Heri er indregnet virkningen af nedsættelsen af grundskyld vedr. landbrug på 5,1 promille. Kolonne 2 viser virkningen af en nedsættelse af vægten af rejsetidskriteriet i landsudligningen fra 2,0 pct. 1,5 pct. og af at ændre grænsen vedr. udligning til kommuner med højt strukturelt underskud fra 96,5 pct. til 100 pct. Den samlede virkning fremgår af kolonne 3. Kolonne 4 til 6 viser virkninger som ændring i beskatningsniveau.

Overordnet reduceres de byrdefordelingsmæssige forskydninger ved at ændre opgørelsen af beskatningsgrundlaget til udligningen. De byrdefordelingsmæssige forskydninger for kommunerne set på regionsplan er meget begrænsede. Læsø Kommune har afvigende et meget stort tab på 0,86 pct. af beskatningsgrundlaget, mens kommunerne Odsherred, Fanø og Rudersdal har tab mellem 0,19 og 0,14 pct. af beskatningsgrundlaget. De største gevinster findes fortsat hos Lolland Kommune med 0,34 pct. af beskatningsgrundlag samt

hos kommunerne Tønder, Guldborgsund og Morsø, som har gevinster på mellem 0,20 og 0,17 pct. af beskatningsgrundlaget. For det overvejende flertal af kommuner er der dog tale om begrænsede forskydninger med tab eller gevinst på mindre end 0,1 pct. af beskatningsgrundlaget.

Bilag 14.1: Kommunaløkonomisk konsekvensberegning 2012
Belysning af virkningen af afskaffelsen af den individuelle kompensationsordning
for 2012 og en ændret opgørelsesmetode af beskatningsgrundlaget i udligningen

	Samlet udligning og tilskud (korri-geret) basis-kørsel	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel	Samlet ændring i udligning og tilskud 1.000 kr (2)-(1) (-=tab)	Ændring i indi-viduel kompen-sation vedr. grund-skyld 1.000 kr (-=tab)	Samlet ændring 1.000 kr (3)+(4) (-=tab)	Samlet ændring i beskat-nings-niveau (*) (+=-tab)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
HELE LANDET	93.520.896	94.086.156	565.260	-565.260	0	0,00
HOVEDSTADSOMRÅDET	23.515.464	23.180.904	-334.560	-38.124	-372.684	0,10
1084 REGION HOVEDSTADEN	21.703.692	21.378.276	-325.416	-24.912	-350.328	0,11
101 København	9.722.796	9.636.144	-86.652	0	-86.652	0,09
147 Frederiksberg	688.044	677.796	-10.248	0	-10.248	0,05
151 Ballerup	764.988	751.728	-13.260	-36	-13.296	0,15
153 Brøndby	961.152	954.612	-6.540	0	-6.540	0,12
155 Dragør	-312	-4.884	-4.572	-108	-4.680	0,16
157 Gentofte	-770.496	-806.544	-36.048	0	-36.048	0,18
159 Gladsaxe	851.712	835.224	-16.488	0	-16.488	0,14
161 Glostrup	307.668	302.508	-5.160	0	-5.160	0,13
163 Herlev	485.280	479.532	-5.748	-12	-5.760	0,12
165 Albertslund	784.200	779.976	-4.224	-12	-4.236	0,10
167 Hvidovre	935.472	924.324	-11.148	-12	-11.160	0,13
169 Høje-Taastrup	1.018.068	1.012.572	-5.496	-996	-6.492	0,08
173 Lyngby-Taarbæk	36	-20.820	-20.856	-348	-21.204	0,17
175 Rødovre	709.776	701.916	-7.860	0	-7.860	0,12
183 Ishøj	728.784	727.116	-1.668	-336	-2.004	0,06
185 Tårnby	596.496	587.256	-9.240	-108	-9.348	0,13
187 Vallensbæk	150.888	147.156	-3.732	0	-3.732	0,14
190 Furesø	86.916	75.792	-11.124	-384	-11.508	0,14
201 Allerød	-70.860	-75.756	-4.896	-744	-5.640	0,11
210 Fredensborg	321.564	315.792	-5.772	-1.548	-7.320	0,09
217 Helsingør	994.992	981.504	-13.488	-1.440	-14.928	0,14
219 Hillerød	445.140	441.696	-3.444	-2.676	-6.120	0,07
223 Hørsholm	-267.528	-280.068	-12.540	-168	-12.708	0,19
230 Rudersdal	-628.524	-657.288	-28.764	-372	-29.136	0,20
240 Egedal	176.280	173.892	-2.388	-2.004	-4.392	0,06
250 Frederikssund	558.504	564.108	5.604	-4.296	1.308	-0,02
260 Halsnæs	647.064	645.564	-1.500	-1.260	-2.760	0,06
270 Gribskov	438.444	433.140	-5.304	-3.672	-8.976	0,12
400 Bornholms kommune	1.067.148	1.074.288	7.140	-4.380	2.760	-0,05

(*) Anm.: Ændring i beskatningsniveau beregnet iht. basiskørslets beskatningsgrundlag

Bilag 14.1: Kommunaløkonomisk konsekvensberegning 2012
Belysning af virkningen af afskaffelsen af den individuelle kompensationsordning
for 2012 og en ændret opgørelsesmetode af beskatningsgrundlaget i udligningen

	Samlet udligning og tilskud (korri-geret) basis-kørsel	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel	Samlet ændring i udligning og tilskud 1.000 kr (2)-(1) (-=tab)	Ændring i individuel kompensation og vedr. grundskyld 1.000 kr (-=tab)	Samlet ændring 1.000 kr (3)+(4) (-=tab)	Samlet ændring i beskatningsniveau (*) (+=tab)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1085 REGION SJÆLLAND	14.652.060	14.881.968	229.908	-129.204	100.704	-0,08
253 Greve	462.672	451.632	-11.040	-600	-11.640	0,13
259 Køge	1.009.836	1.012.284	2.448	-3.528	-1.080	0,01
265 Roskilde	746.364	737.064	-9.300	-3.384	-12.684	0,08
269 Solrød	81.084	75.576	-5.508	-624	-6.132	0,15
306 Odsherred	644.640	646.560	1.920	-4.632	-2.712	0,05
316 Holbæk	1.258.788	1.273.428	14.640	-9.288	5.352	-0,05
320 Faxe	615.612	629.904	14.292	-6.960	7.332	-0,14
326 Kalundborg	984.708	1.005.588	20.880	-9.972	10.908	-0,14
329 Ringsted	586.164	594.588	8.424	-5.076	3.348	-0,07
330 Slagelse	1.772.040	1.788.864	16.824	-10.440	6.384	-0,05
336 Stevns	359.028	371.796	12.768	-5.184	7.584	-0,21
340 Sorø	510.948	520.860	9.912	-4.908	5.004	-0,11
350 Lejre	219.936	228.564	8.628	-4.272	4.356	-0,09
360 Lolland	1.526.364	1.580.784	54.420	-19.488	34.932	-0,52
370 Næstved	1.433.208	1.451.808	18.600	-11.412	7.188	-0,06
376 Guldborgsund	1.422.108	1.469.436	47.328	-18.636	28.692	-0,32
390 Vordingborg	1.018.560	1.043.232	24.672	-10.800	13.872	-0,20
1083 REGION SYDDANMARK	23.622.132	23.904.636	282.504	-166.452	116.052	-0,06
410 Middelfart	602.328	609.552	7.224	-4.968	2.256	-0,04
420 Assens	854.844	873.756	18.912	-8.316	10.596	-0,17
430 Faaborg-Midtfyn	1.027.164	1.052.016	24.852	-10.824	14.028	-0,19
440 Kerteminde	405.480	411.756	6.276	-3.576	2.700	-0,07
450 Nyborg	639.636	648.768	9.132	-4.860	4.272	-0,09
461 Odense	4.134.060	4.107.912	-26.148	-3.540	-29.688	0,10
479 Svendborg	1.190.028	1.198.980	8.952	-6.672	2.280	-0,03
480 Nordfyn	601.488	620.256	18.768	-7.728	11.040	-0,26
482 Langeland	359.808	372.768	12.960	-5.184	7.776	-0,39
492 Ærø	152.748	155.688	2.940	-1.272	1.668	-0,18
510 Haderslev	1.163.244	1.191.456	28.212	-12.324	15.888	-0,19
530 Billund	396.132	407.136	11.004	-4.884	6.120	-0,16
540 Sønderborg	1.520.508	1.532.592	12.084	-8.412	3.672	-0,03
550 Tønder	937.500	971.868	34.368	-13.260	21.108	-0,37
561 Esbjerg	2.336.196	2.343.384	7.188	-8.748	-1.560	0,01
563 Fanø	28.992	27.900	-1.092	-108	-1.200	0,20
573 Varde	843.516	872.976	29.460	-13.296	16.164	-0,21
575 Vejen	917.376	944.988	27.612	-10.812	16.800	-0,29
580 Aabenraa	1.281.516	1.305.864	24.348	-11.412	12.936	-0,15
607 Fredericia	978.624	972.936	-5.688	-1.848	-7.536	0,10
621 Kolding	1.497.588	1.507.620	10.032	-9.948	84	0,00
630 Vejle	1.753.356	1.774.464	21.108	-14.460	6.648	-0,04

(*) Anm: Ændring i beskatningsniveau beregnet iht. basiskørselens beskatningsgrundlag

Bilag 14.1: Kommunaløkonomisk konsekvensberegning 2012
Belysning af virkningen af afskaffelsen af den individuelle kompensationsordning
for 2012 og en ændret opgørelsesmetode af beskatningsgrundlaget i udligningen

	Samlet udligning og tilskud (korri-geret) basis-kørsel	Samlet udligning og tilskud ændrings-kørsel	Samlet ændring i udligning og tilskud 1.000 kr (2)-(1) (-=tab)	Ændring i individuel kompensation vedr. grundskyld 1.000 kr (-=tab)	Samlet ændring 1.000 kr (3)+(4) (-=tab)	Samlet ændring i beskatningsniveau (*) (+=tab)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1082 REGION MIDTJYLLAND	21.879.888	22.115.328	235.440	-165.060	70.380	-0,04
615 Horsens	1.735.008	1.743.348	8.340	-7.668	672	-0,01
657 Herning	1.495.632	1.518.372	22.740	-12.696	10.044	-0,08
661 Holstebro	989.544	1.005.276	15.732	-8.304	7.428	-0,09
665 Lemvig	419.544	436.680	17.136	-6.492	10.644	-0,33
671 Struer	474.684	483.240	8.556	-3.888	4.668	-0,14
706 Syddjurs	677.304	694.620	17.316	-9.012	8.304	-0,13
707 Norddjurs	864.948	887.676	22.728	-9.468	13.260	-0,24
710 Favrskov	666.360	680.136	13.776	-9.264	4.512	-0,06
727 Odder	303.960	309.348	5.388	-4.464	924	-0,03
730 Randers	1.952.544	1.975.296	22.752	-12.144	10.608	-0,08
740 Silkeborg	1.319.712	1.327.056	7.344	-9.540	-2.196	0,02
741 Samsø	92.244	96.756	4.512	-1.752	2.760	-0,45
746 Skanderborg	714.456	719.724	5.268	-6.372	-1.104	0,01
751 Aarhus	5.141.064	5.080.272	-60.792	-6.996	-67.788	0,14
756 Ikast-Brande	815.304	827.628	12.324	-6.072	6.252	-0,11
760 Ringkøbing-Skjern	962.592	999.384	36.792	-15.888	20.904	-0,23
766 Hedensted	751.428	771.552	20.124	-9.408	10.716	-0,16
779 Skive	981.180	1.005.204	24.024	-10.164	13.860	-0,20
791 Viborg	1.522.380	1.553.760	31.380	-15.468	15.912	-0,11
1081 REGION NORDJYLLAND	11.663.124	11.805.948	142.824	-79.632	63.192	-0,07
773 Morsø	559.872	576.840	16.968	-6.348	10.620	-0,35
787 Thisted	981.060	1.012.476	31.416	-12.288	19.128	-0,30
810 Brønderslev	768.684	786.120	17.436	-7.260	10.176	-0,21
813 Frederikshavn	1.330.092	1.333.080	2.988	-4.968	-1.980	0,02
820 Vestthimmerland	909.996	928.356	18.360	-7.548	10.812	-0,21
825 Læsø	54.780	55.224	444	-324	120	-0,04
840 Rebild	471.264	488.988	17.724	-6.984	10.740	-0,25
846 Mariagerfjord	830.604	845.940	15.336	-7.116	8.220	-0,13
849 Jammerbugt	754.284	767.736	13.452	-7.248	6.204	-0,11
851 Aalborg	3.559.368	3.551.628	-7.740	-10.188	-17.928	0,06
860 Hjørring	1.443.120	1.459.560	16.440	-9.360	7.080	-0,07

(*) Anm: Ændring i beskatningsniveau beregnet iht. basiskørselens basiskatningsgrundlag

Bilag 14.2: Kommunaløkonomisk konsekvensberegning 2012
Belysning af virkningen af tilpasninger af udligningen med henblik på at begrænse
de byrdefordelmæssige virkninger af en ændret opgørelse af beskatningsgrundlaget

	Ændring i udlig- ning og 5,1 prom. kopen- sation vedr. grundskyld 1.000 kr. jf. Bilag 14.1 (-tab)	Ændring i udlig- ning som følge af vægt- ændring af rejsetids- kriterium og ændret pgf. 12 grænse 1.000 kr. (-tab)	Samlet ændring 1.000 kr (1)+(2) (-tab)	Kol(1) som ændring i beskat- nings- niveau (* (+=tab)	Kol(2) som ændring i beskat- nings- niveau (* (+=tab)	Kol(3) som ændring i beskat- nings- niveau (* (+=tab)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
HELE LANDET	0	0	0	0,00	0,00	0,00
HOVEDSTADSOMRÅDET	-372.684	348.156	-24.528	0,10	-0,10	0,01
1084 REGION HOVEDSTADEN	-350.328	313.560	-36.768	0,11	-0,10	0,01
101 København	-86.652	129.576	42.924	0,09	-0,14	-0,05
147 Frederiksberg	-10.248	25.668	15.420	0,05	-0,13	-0,08
151 Ballerup	-13.296	8.532	-4.764	0,15	-0,10	0,05
153 Brøndby	-6.540	7.596	1.056	0,12	-0,13	-0,02
155 Dragør	-4.680	2.220	-2.460	0,16	-0,07	0,08
157 Gentofte	-36.048	13.392	-22.656	0,18	-0,07	0,11
159 Gladsaxe	-16.488	11.976	-4.512	0,14	-0,10	0,04
161 Glostrup	-5.160	4.560	-600	0,13	-0,11	0,02
163 Herlev	-5.760	4.428	-1.332	0,12	-0,09	0,03
165 Albertslund	-4.236	6.564	2.328	0,10	-0,15	-0,05
167 Hvidovre	-11.160	9.660	-1.500	0,13	-0,11	0,02
169 Høje-Taastrup	-6.492	8.052	1.560	0,08	-0,10	-0,02
173 Lyngby-Taarbæk	-21.204	9.480	-11.724	0,17	-0,08	0,10
175 Rødovre	-7.860	7.788	-72	0,12	-0,12	0,00
183 Ishøj	-2.004	4.620	2.616	0,06	-0,15	-0,08
185 Tårnby	-9.348	7.932	-1.416	0,13	-0,11	0,02
187 Vallensbæk	-3.732	2.976	-756	0,14	-0,11	0,03
190 Furesø	-11.508	6.912	-4.596	0,14	-0,08	0,05
201 Allerød	-5.640	3.996	-1.644	0,11	-0,08	0,03
210 Fredensborg	-7.320	6.600	-720	0,09	-0,08	0,01
217 Helsingør	-14.928	10.272	-4.656	0,14	-0,09	0,04
219 Hillerød	-6.120	4.272	-1.848	0,07	-0,05	0,02
223 Hørsholm	-12.708	4.572	-8.136	0,19	-0,07	0,12
230 Rudersdal	-29.136	8.952	-20.184	0,20	-0,06	0,14
240 Egedal	-4.392	5.676	1.284	0,06	-0,07	-0,02
250 Frederikssund	1.308	1.152	2.460	-0,02	-0,02	-0,03
260 Halsnæs	-2.760	2.580	-180	0,06	-0,05	0,00
270 Gribskov	-8.976	528	-8.448	0,12	-0,01	0,11
400 Bornholms kommune	2.760	-6.972	-4.212	-0,05	0,12	0,07

(*) Anm: Ændring i beskatningsniveau beregnet iht. basiskørløns beskatningsgrundlag

Bilag 14.2: Kommunaløkonomisk konsekvensberegning 2012
Belysning af virkningen af tilpasninger af udligningen med henblik på at begrænse
de byrdefordelmæssige virkninger af en ændret opgørelse af beskatningsgrundlaget

	Ændring i udlig- ning og 5,1 prom. kopen- sation vedr. grundskyld 1.000 kr. jf. Bilag 14.1 (--tab)	Ændring i udlig- ning som følge af vægt- ændring af rejsetids- kriterium og ændret pgf. 12 grænse 1.000 kr. (--tab)	Samlet ændring 1.000 kr (1)+(2) (--tab)	Kol(1) som ændring i beskat- nings- niveau (* (+=tab)	Kol(2) som ændring i beskat- nings- niveau (* (+=tab)	Kol(3) som ændring i beskat- nings- niveau (* (+=tab)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1085 REGION SJÆLLAND	100.704	-56.520	44.184	-0,08	0,04	-0,03
253 Greve	-11.640	8.676	-2.964	0,13	-0,10	0,03
259 Køge	-1.080	6.000	4.920	0,01	-0,06	-0,05
265 Roskilde	-12.684	12.756	72	0,08	-0,08	0,00
269 Solrød	-6.132	3.036	-3.096	0,15	-0,07	0,07
306 Odsherred	-2.712	-6.888	-9.600	0,05	0,13	0,19
316 Holbæk	5.352	-9.144	-3.792	-0,05	0,09	0,04
320 Faxe	7.332	-3.612	3.720	-0,14	0,07	-0,07
326 Kalundborg	10.908	-9.648	1.260	-0,14	0,13	-0,02
329 Ringsted	3.348	-3.324	24	-0,07	0,06	0,00
330 Slagelse	6.384	-7.296	-912	-0,05	0,06	0,01
336 Stevns	7.584	-2.004	5.580	-0,21	0,06	-0,16
340 Sorø	5.004	-3.360	1.644	-0,11	0,07	-0,04
350 Lejre	4.356	-840	3.516	-0,09	0,02	-0,07
360 Lolland	34.932	-12.528	22.404	-0,52	0,19	-0,34
370 Næstved	7.188	-5.916	1.272	-0,06	0,05	-0,01
376 Guldborgsund	28.692	-12.480	16.212	-0,32	0,14	-0,18
390 Vordingborg	13.872	-9.948	3.924	-0,20	0,15	-0,06
1083 REGION SYDDANMARK	116.052	-118.260	-2.208	-0,06	0,07	0,00
410 Middelfart	2.256	-3.732	-1.476	-0,04	0,06	0,03
420 Assens	10.596	-6.756	3.840	-0,17	0,11	-0,06
430 Faaborg-Midtfyn	14.028	-10.776	3.252	-0,19	0,14	-0,04
440 Kerteminde	2.700	-2.568	132	-0,07	0,07	0,00
450 Nyborg	4.272	-3.480	792	-0,09	0,07	-0,02
461 Odense	-29.688	3.132	-26.556	0,10	-0,01	0,09
479 Svendborg	2.280	-6.156	-3.876	-0,03	0,07	0,05
480 Nordfyn	11.040	-5.532	5.508	-0,26	0,13	-0,13
482 Langeland	7.776	-5.892	1.884	-0,39	0,30	-0,09
492 Ærø	1.668	-2.532	-864	-0,18	0,27	0,09
510 Haderslev	15.888	-8.928	6.960	-0,19	0,11	-0,08
530 Billund	6.120	-3.900	2.220	-0,16	0,10	-0,06
540 Sønderborg	3.672	-4.848	-1.176	-0,03	0,04	0,01
550 Tønder	21.108	-9.612	11.496	-0,37	0,17	-0,20
561 Esbjerg	-1.560	-5.196	-6.756	0,01	0,03	0,04
563 Fanø	-1.200	216	-984	0,20	-0,04	0,16
573 Varde	16.164	-11.808	4.356	-0,21	0,15	-0,06
575 Vejen	16.800	-7.548	9.252	-0,29	0,13	-0,16
580 Aabenraa	12.936	-9.468	3.468	-0,15	0,11	-0,04
607 Fredericia	-7.536	-504	-8.040	0,10	0,01	0,10
621 Kolding	84	-4.800	-4.716	0,00	0,03	0,03
630 Vejle	6.648	-7.572	-924	-0,04	0,04	0,01

(*) Anm: Ændring i beskatningsniveau beregnet iht. basiskorslens basiskorsgrundlag

Bilag 14.2: Kommunaløkonomisk konsekvensberegning 2012
Belysning af virkningen af tilpasninger af udligningen med henblik på at begrænse
de byrdefordelmæssige virkninger af en ændret opgørelse af beskatningsgrundlaget

	Ændring i udlig- ning og 5,1 prom. kompen- sation vedr. grundskyld 1.000 kr. jf. Bilag 14.1 (=-tab)	Ændring i udlig- ning som følge af vægt- ændring af rejsetids- kriterium og ændret pgf. 12 grænse 1.000 kr. (=-tab)	Samlet ændring 1.000 kr (1)+(2) (=-tab)	Kol(1) som ændring i beskat- nings- niveau (* (+=tab)	Kol(2) som ændring i beskat- nings- niveau (* (+=tab)	Kol(3) som ændring i beskat- nings- niveau (* (+=tab)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1082 REGION MIDTJYLLAND	70.380	-59.160	11.220	-0,04	0,03	-0,01
615 Horsens	672	-4.212	-3.540	-0,01	0,03	0,03
657 Herning	10.044	-9.408	636	-0,08	0,07	-0,01
661 Holstebro	7.428	-6.864	564	-0,09	0,08	-0,01
665 Lemvig	10.644	-5.604	5.040	-0,33	0,17	-0,16
671 Struer	4.668	-3.480	1.188	-0,14	0,11	-0,04
706 Syddjurs	8.304	-8.856	-552	-0,13	0,14	0,01
707 Norddjurs	13.260	-10.788	2.472	-0,24	0,20	-0,05
710 Favrskov	4.512	4.344	8.856	-0,06	-0,06	-0,13
727 Odder	924	1.176	2.100	-0,03	-0,03	-0,06
730 Randers	10.608	-7.200	3.408	-0,08	0,05	-0,02
740 Silkeborg	-2.196	9.528	7.332	0,02	-0,07	-0,05
741 Samsø	2.760	-1.812	948	-0,45	0,30	-0,16
746 Skanderborg	-1.104	6.552	5.448	0,01	-0,07	-0,06
751 Aarhus	-67.788	27.972	-39.816	0,14	-0,06	0,08
756 Ikast-Brande	6.252	-4.344	1.908	-0,11	0,08	-0,03
760 Ringkøbing-Skjern	20.904	-12.648	8.256	-0,23	0,14	-0,09
766 Hedensted	10.716	-8.040	2.676	-0,16	0,12	-0,04
779 Skive	13.860	-11.016	2.844	-0,20	0,16	-0,04
791 Viborg	15.912	-14.460	1.452	-0,11	0,10	-0,01
1081 REGION NORDJYLLAND	63.192	-79.620	-16.428	-0,07	0,09	0,02
773 Morsø	10.620	-5.568	5.052	-0,35	0,18	-0,17
787 Thisted	19.128	-11.664	7.464	-0,30	0,18	-0,12
810 Brønderslev	10.176	-5.964	4.212	-0,21	0,12	-0,09
813 Frederikshavn	-1.980	-5.484	-7.464	0,02	0,06	0,08
820 Vesthimmerland	10.812	-8.052	2.760	-0,21	0,16	-0,05
825 Læsø	120	-2.496	-2.376	-0,04	0,90	0,86
840 Rebild	10.740	-6.816	3.924	-0,25	0,16	-0,09
846 Mariagerfjord	8.220	-7.488	732	-0,13	0,12	-0,01
849 Jammerbugt	6.204	-8.220	-2.016	-0,11	0,15	0,04
851 Aalborg	-17.928	-8.592	-26.520	0,06	0,03	0,09
860 Hjørring	7.080	-9.276	-2.196	-0,07	0,10	0,02

(*) Anm: Ændring i beskatningsniveau beregnet iht. basiskørsleens beskatningsgrundlag

15. Forskellige udligningstekniske forhold

15.1. Tidsmæssig sammenhæng mellem opgørelsen af forskellige dele af udligningen

I det kommunale tilskuds- og udligningssystem er der en tidsmæssig forsinkelse mellem opgørelsen af de socioøkonomiske kriterier og tilskudsåret. De socioøkonomiske kriterier opgøres på baggrund af seneste offentliggjorte statistikker fra Danmarks Statistik. Fra tællingstidspunktet til Danmarks Statistiks offentliggørelse af statistikkerne er der ofte en forsinkelse på ca. 1-2 år, og derudover opgøres de socioøkonomiske kriterier i beregningsåret (året før tilskudsåret).

Boks 15.1.1. Kommunale synspunkter og forslag vedr. den tidsmæssige sammenhæng mellem opgørelsen af forskellige dele af udligningen

De 6 østjyske kommuner foreslår, at det aldersbetingede udgiftsbehov beregnes ud fra et gennemsnitligt folketal for tilskudsåret frem for et folketal opgjort pr. 1. januar i tilskudsåret ud fra det argument, at for vækstkommuner er folketallet pr. 1. januar lavere end det folketal, som kommunen i det pågældende år har haft udgifter til. De anbefaler mere konkret, at der anvendes en fremskrivning af befolkningstallet frem til 1. juli i tilskudsåret.

De 6 østjyske kommuner kritiserer, at der er en tidsmæssig forskydning mellem opgørelsen af de socioøkonomiske kriterier og tilskudsåret, og at der ved beregning af det socioøkonomiske indeks er en tidsmæssig forskel mellem opgørelsen af det socioøkonomiske kriterium og opgørelsen af folketallet. De fremfører, at for en kommune med befolkningsvækst indebærer det en undervurdering af det socioøkonomiske indeks – under den antagelse at de socioøkonomiske kriterier vokser med befolkningsvæksten. De anbefaler, at der anvendes folketal svarende til opgørelsesåret for de socioøkonomiske kriterier, og derefter gange det socioøkonomiske indeks med aktuelle folketal ganget et gennemsnitlig kronebeløb pr. indbygger.

Kommentarer vedr. kommunale synspunkter og forslag vedr. den tidsmæssige sammenhæng mellem opgørelsen af de forskellige dele af udligningen:

Ved opgørelsen af de socioøkonomiske kriterier anvendes i sagens natur senest offentliggjort statistik. Forsinkelsen mellem kriteriet og tilskudsåret er særligt et problem, hvis værdien af kriteriet ændres meget fra år til år og dermed ikke afspejler de aktuelle udfordringer for kommunen i tilskudsåret. Det optimale ville således være at kunne opgøre kriterier på baggrund af data for tilskudsåret, hvilket dog kun vil kunne lade sig gøre ved anvendelse af prognoser. Dette indebærer for det første en betydelig usikkerhed, dels fordi sådanne prognoser for de enkelte persongrupper og lignende ikke nødvendigvis udarbejdes af officielle dataproducenter, dels fordi sådanne prognoser altid vil være forbundet med en vis usikkerhed. For det andet må der forudses krav om en efterregulering, når de endelig tal for det relevante år offentliggøres. Gennemføres en sådan vil det øge kompleksiteten i udligningssystemet og kan vanskeliggøre kommunernes budgetlægning. Det mest hensigtsmæssige vurderes derfor at være at anvende seneste tilgængelige data, hvilket svarer til den nuværende metode.

Det kan være en hypotese, at den tidsmæssige forskydning mellem opgørelsen af socioøkonomiske kriterier og folketal indebærer, at det socioøkonomiske indeks undervurderes for vækstkommunerne. Men dette må baseres på en antagelse om, at de socioøkonomiske kriterier følger befolkningsudviklingen, hvilket imidlertid ikke er tilfældet. På landsplan har der været en stigning i befolkningen i perioden 2007-2009, mens der i samme periode på landsplan har været et fald i de socioøkonomiske kriterier "personer uden beskæftigelse", "personer uden erhvervsuddannelse", "udlejede beboelseslejligheder", "familier i visse boligtyper" samt "børn i familier med lav uddannelse". Det indebærer eksempelvis for Favrskov Kommune (som er en kommune med befolkningsvækst), at bidraget fra kriteriet familier i visse boligtyper *overvurderes* i det socioøkonomiske indeks, idet:

$$\frac{\textit{andel familier i visse boligtyper i 2007}}{\textit{Befolkningsandel i 2009}} = \frac{\frac{2924}{771645}}{\frac{46248}{5511355}} = 0,452$$

er større end:

$$\frac{\textit{andel familier i visse boligtyper i 2009}}{\textit{Befolkningsandel i 2009}} = \frac{\frac{2764}{735048}}{\frac{46248}{5511355}} = 0,448$$

Det bør endvidere nævnes, at det socioøkonomiske indeks kun er en præsentationsform. Som også de 6 østjyske kommuner er inde på, har befolkningsandelen ingen selvstændig betydning for beregningen af det socioøkonomiske udgiftsbehov, idet den samme befolkningsandel indgår både som divisor i beregningen af det socioøkonomiske indeks og som faktor ved den efterfølgende beregning af udgiftsbehovet, jf. også afsnit 6.1.4. At folketallet opgøres i et andet år end de socioøkonomiske kriterier er altså ikke årsag til en skæv beregning af udgiftsbehovet.

De 6 østjyske kommuner foreslår, at der ved beregningen af det socioøkonomiske indeks anvendes folketal for samme år, som data i opgørelsen af det socioøkonomiske kriterium, hvorefter det socioøkonomiske indeks ganges med det *aktuelle* folketal og et gennemsnitligt kronebeløb pr. indbygger. Det vil således ifølge de 6 østjyske kommuner give det socioøkonomiske indeks en mere retvisende præsentation, da det i højere grad vil være et udtryk for den sociale belastning i kommunerne i det pågældende år. Et problem herved er imidlertid, at seneste offentliggjort statistik, som er baggrund for de socioøkonomiske kriterier, ikke er fra samme år. Eksempelvis er der en større forsinkelse på "personer med lav indkomst" end "personer uden beskæftigelse". Det vil derfor alligevel ikke være muligt at præsentere et socioøkonomisk indeks, hvor alle socioøkonomiske kriterier er opgjort i samme år – medmindre man accepterer en endnu større forsinkelse og anvender opgørelsesåret for det kriterium med den største forsinkelse.

Et andet problem er, at hvis folketallet, der anvendes som divisor i det socioøkonomiske indeks, og folketallet, som anvendes som faktor i den efterfølgende beregning, ikke er opgjort i det samme år, vil kommunernes samlede udgiftsbehov ikke summe til nettodrifts- og anlægsudgifterne for hele landet.

Vedrørende opgørelsen af folketallet, så beregnes det som folketallet pr. 1. januar i beregningsåret fremskrevet med befolkningsvæksten fra Danmarks Statistiks befolkningsprognose. De 6 østjyske kommuner foreslår, at der anvendes et folketal pr. 1. juli, men det vil indebære en længere fremskrivning og dermed større usikkerhed.

15.2. Stabilitet i kriterierne i udligningssystemet

I forbindelse med problematikken omkring den tidsmæssige forskydning mellem opgørelsen af kriterierne, er det relevant at betragte stabiliteten i kriterierne. Det er klart, at større udsving i kriterieværdierne for en kommune – og dermed udsving i det beregnede udgiftsbehov – uden tilsvarende udsving i de kommunale udgifter, vanskeliggør den økonomiske situation i kommunen.

Kriteriernes stabilitet er tidligere undersøgt i Finansieringsudvalgets rapport om opfølgning på finansieringsreformen fra februar 2009. I denne rapport undersøges stabiliteten i udgiftsbehovet ved udviklingen i datagrundlaget. I undersøgelsen blev der set på størrelsen af bevægelserne i udligningsbeløbene (opgjort i pct. af beskatningsgrundlaget) fra det ene år til det næste alene som følge af ændringer i udgiftsbehovskriterierne. Der blev således både vurderet effekten af ændringer i de aldersbestemte kriterier og ændringer i de socioøkonomiske kriterier samt den samlede effekt af ændringer i både demografiske og socioøkonomiske kriterier.

Ligesom med ændringer i demografien må det først og fremmest anses som hensigtsmæssigt, at udviklingen i udgiftsbehovsopgørelsen følger udviklingen i de bagvedliggende faktorer, som der er fundet sammenhæng til i de statistiske analyser, der ligger til grund for opgørelsen af de socioøkonomiske kriterier. Det indebærer, at der nødvendigvis vil være en årlig bevægelse i udgiftsbehovsopgørelsen.

Analysen af bevægelserne i udgiftsbehovet pegede endvidere i retning af, at større bevægelser i størst omfang kunne tilskrives udviklingen i de aldersbetingede udgiftsbehov, som også indgår med størst vægt i den samlede udgiftsbehovsopgørelse.

Analysen viste dog også, at nogle kommuner oplever større bevægelser betinget af udviklingen i de socioøkonomiske udgiftsbehov, hvilket i flere tilfælde kunne tilskrives udviklingen i kriteriet "befolknings tilbagegang". Blandt andet på den baggrund undersøges nye afgrænsninger af dette kriterium i udgiftsbehovsanalyserne i afsnit 13.4. Det bemærkes dog, at der for dette kriterium kan være et hensyn til, at dets effektivitet i forhold til at tage højde for de relevante kommuner kan blive svækket, hvis kriteriet samtidig skal være mere stabilt.

Herudover er der i analyserne i kapitel 13 inddraget en vurdering af stabiliteten hos variablene som kandidater som udgiftsbehovskriterier, således at det sikres, at de kriterier, som måtte blive inddraget i systemet på baggrund af analyserne også opfylder nogle mindste krav til stabilitet.

16. Opstilling af udgiftsbehovsopgørelse

16.1. Kommunale opgaveområder

Det udgiftsbehov, der bruges til udligningen, er baseret på et mål for de bagvedliggende forhold, som er bestemmende for de kommunale udgifter. Udgiftsbehovet skal afspejle de grundlæggende strukturelle forhold, som udgør vilkårene for varetagelsen af de kommunale opgaver.

Nedenfor er vist en opstilling af de kommunale opgaver i nogle hovedgrupper. Der er tale om meget forskelligartede opgaver, og det er derfor også forskellige faktorer, der påvirker udgiftsbehovet på de enkelte delområder.

De kommunale opgaver opstillet i nogle hovedgrupper:

1. *Infrastruktur*

- Veje
- Kollektiv trafik
- Miljøopgaver
- Forsyningsvirksomheder

2. *Serviceopgaver*

2.1. *Generelle serviceopgaver*

- Dagpasning af børn
- Folkeskoler
- Ældreomsorg
- Sundhed og forebyggelse
- Biblioteker og kultur

2.2. *Særlige behov*

- Udsatte voksne og handicappede
- Udsatte børn og unge
- Alkoholbehandling og behandling af stofmisbrugere

3. Indkomstoverførsler

- Førtidspension
- Sygedagpenge
- Kontanthjælp og revalidering
- Dagpenge til ledige
- Boligsikring og boligydelse

Det er klart, at størrelsen af befolkningen er den vigtigste faktor for størrelsen af den enkelte kommunes udgifter. Aldersfordelingen er ligeledes en væsentlig faktor, idet en række opgaver som f.eks. dagpasning af børn, folkeskoler og ældreomsorg er direkte rettet mod bestemte aldersgrupper, mens der på andre områder som f.eks. indkomstoverførslerne er en skæv aldersfordeling blandt modtagerne.

Endvidere påvirkes udgiftspresset på de enkelte områder i forskelligt omfang af en række strukturelle og socioøkonomiske forhold.

Kommunernes udgiftsbehov måles ved hjælp af en række demografiske, socioøkonomiske og strukturelle kriterier, men opgørelsen kan foretages og opstilles på forskellige måder. Nedenfor overvejes nogle forskellige muligheder.

16.2. Den nuværende metode – en todelt opgørelse

Den nuværende metode er som tidligere beskrevet baseret på en todelt opgørelse af udgiftsbehovet i henholdsvis et demografisk og et socioøkonomisk udgiftsbehov. Det samlede udgiftsbehov udgør summen af de to delopgørelser. Hertil kommer, at der ved siden af det generelle system foretages en særskilt udligning af kommunernes udgiftsbehov vedrørende indvandrere, flygtninge og efterkommere.

Den delte opgørelse må ikke forveksles med en sektorvis opgørelse, som omtales nærmere nedenfor. Den delte opgørelse er netop ikke baseret på, at den enkelte del skal repræsentere udgiftsbehovet i bestemte sektorer. Der er derimod tale om, at det demografiske og det socioøkonomiske udgiftsbehov repræsenterer forskellige aspekter af det samlede udgiftsbehov.

I princippet repræsenterer det demografiske udgiftsbehov den gennemsnitlige kommunale udgift til en person i hver enkelt aldersgruppe, mens det socioøkonomiske udgiftsbehov repræsenterer de forskelle i udgiftsbelastningen, som skyldes forskelle i kommunernes socioøkonomiske forhold.

I praksis opgøres udgiftsbehovet for 2012 således, at det demografiske udgiftsbehov udgør 68,75 pct. af de samlede kommunale udgifter, mens det socioøkonomiske udgiftsbehov

udgør 31,25 pct. Hvert år forhøjes vægten af det socioøkonomiske udgiftsbehov med 1/4 pct. og vægten af det demografiske udgiftsbehov nedsættes tilsvarende.

Enhedsbeløbene for en person i hver enkelt aldersgruppe til brug for beregning af det demografiske udgiftsbehov fremgår af tabellen nedenfor. For hver enkelt kommune beregnes et demografisk udgiftsbehov ud fra antallet af personer i kommunen i hver enkelt aldersgruppe ganget med aldersgruppens enhedsbeløb.

Tabel 16.2.1. Oversigt over enhedsbeløb i opgørelsen af demografiske udgiftsbehov i landsudligningen 2012

Kriterium	Enhedsbeløb i kr.
0 – 6-årige	56.289
7 – 16-årige	85.002
17 – 19-årige	30.882
20 – 24-årige	18.903
25 – 34-årige	22.264
35 – 39-årige	21.433
40 – 64-årige	25.949
65 – 74-årige	28.380
75 – 84-årige	57.329
85 +årige	128.226
Rejsetid	421

Det socioøkonomiske udgiftsbehov for hver enkelt kommune beregnes ud fra et socioøkonomisk indeks, som opgøres på grundlag af en række socioøkonomiske kriterier. Kriterierne og de enkelte kriteriers vægt i beregningen af det socioøkonomiske indeks fremgår af tabellen nedenfor. Det socioøkonomiske udgiftsbehov for den enkelte kommune beregnes ud fra kommunens indbyggertal, kommunens socioøkonomiske indeks og et socioøkonomisk enhedsbeløb pr. indbygger, som er fastsat således, at det samlede socioøkonomiske udgiftsbehov på landsplan udgør 31,25 pct. af de samlede kommunale udgifter.

Tabel 16.2.2. Oversigt over socioøkonomiske udgiftsbehovskriterier og vægte i landsudligningen 2012

Kriterium	Vægt i landsudligning
20-59 årige uden beskæftigelse over 5 pct. ¹	18 pct.
25-49 årige uden erhvervsuddannelse	17,5 pct.
Revideret boligstøttekriterium	5 pct.
Psykiatriske patienter	5 pct.
Familier i visse boligtyper	15 pct.
Børn i familier med højeste uddannelse på grundniveau/uoplyst	15 pct.
Enlige over 65 år	2,5 pct.
Personer med lav indkomst	10 pct.
Antal udviklingshæmmede	5 pct.
Antal indvandrere og efterkommere	2,5 pct.
Tabte leveår	2,5 pct.
Fald i befolkningstal	2 pct.

¹ Det største antal 20-59 årige uden beskæftigelse over 5 pct. i det senest opgjorte år eller tre år tidligere. Korrektionen skal sikre, at kommunerne får et økonomisk udbytte ved en skabt fremgang i beskæftigelsen.

Kommunens samlede udgiftsbehov beregnes som summen af det demografiske og det socioøkonomiske udgiftsbehov.

16.3. En samlet opgørelse

Et alternativ til den nuværende opgørelsesmetode kunne være en metode, hvor der blev foretaget en samlet sammenvejning af demografiske og socioøkonomiske udgiftsbehovskriterier til et samlet kommunalt udgiftsbehov.

Metoden ville ikke adskille sig afgørende fra den nuværende metode, men ville indebære en anden præsentation af udgiftsbehovsopgørelsen. Den nuværende metode er grundlæggende også baseret på sammenvejning af både demografiske og socioøkonomiske kriterier, men her sker sammenvejningen i to omgange, idet der i første omgang foretages særskilte sammenvejninger af henholdsvis demografiske og socioøkonomiske udgiftsbehovskriterier, og i anden omgang foretages sammenvejning af de to delopgørelser til en samlet opgørelse.

I tabellen nedenfor er vist et eksempel på en samlet opgørelse af udgiftsbehovet. Vægtene er beregnet svarende til den nuværende opgørelse af udgiftsbehovet, således at de nuværende enhedsbeløb på de aldersbetingede kriterier er omregnet til en vægt svarende til områdets andel af de samlede kommunale udgifter, og vægten på de socioøkonomiske

kriterier er nedsat forholdsmæssigt svarende til, at de samlet set udgør 31,25 pct. af udgiftsbehovet.

På baggrund af disse kriterier og vægte kan der beregnes et udgiftsbehovsindeks og dermed også et udgiftsbehov ved anvendelse af den samme metode, som i det nuværende system anvendes til beregning af det socioøkonomiske indeks og det socioøkonomiske udgiftsbehov.

Tabel 16.3.1. Eksempel på opstilling af et samlet udgiftsbehov

Kriterium	Vægt i landsudligning
0 – 6-årige	0,080300
7 – 16-årige	0,180538
17 – 19-årige	0,020900
20 – 24-årige	0,020419
25 – 34-årige	0,045306
35 – 39-årige	0,025713
40 – 64-årige	0,153519
65 – 74-årige	0,050738
75 – 84-årige	0,051081
85 +årige	0,045238
Rejsetid	0,013750
20-59 årige uden beskæftigelse over 5 pct.	0,056250
25-49 årige uden erhvervsuddannelse	0,054688
Revideret boligstøttekriterium	0,015625
Psykiatriske patienter	0,015625
Familier i visse boligtyper	0,046875
Børn i familier med højeste uddannelse på grundniveau/uoplyst	0,046875
Enlige over 65 år	0,007813
Personer med lav indkomst	0,031250
Antal udviklingshæmmede	0,015625
Antal indvandrere og efterkommere	0,007813
Tabte leveår	0,007813
Fald i befolkningstal	0,006250
I alt	1

Ved beregning af udgiftsbehovet ved hjælp af de angivne vægte, vil udgiftsbehovet være identisk med den nuværende beregning af udgiftsbehovet for 2012.

Beregningen for en kommune er illustreret nedenfor.

Tabel 16.3.2. Opgørelse af udgiftsbehovsindeks, eksempel

Opgørelse af udgiftsbehovsindeks – Landsudligning 2012				
Regneeksempel for Brønderslev Kommune				
	Vægt	Antal Brønderslev Kommune	Antal hele landet	Vægtet andel (2)/(3)x(1)
	(1)	(2)	(3)	(4)
0 – 6-årige	0,080300	3.112	455.079	0,000549
7 – 16-årige	0,180538	4.614	677.538	0,001229
17 – 19-årige	0,020900	1.383	215.894	0,000134
20 – 24-årige	0,020419	1.431	344.579	0,000085
25 – 34-årige	0,045306	3.395	649.146	0,000237
35 – 39-årige	0,025713	2.405	382.705	0,000162
40 – 64-årige	0,153519	12.523	1.887.271	0,001019
65 – 74-årige	0,050738	3.849	570.302	0,000342
75 – 84-årige	0,051081	2.176	284.235	0,000391
85 +årige	0,045238	859	112.542	0,000345
Rejsetid	0,013750	107.328	10.412.161	0,000142
Antal 20-59-årige uden beskæftigelse ud over 5 % af 20-59-årige i kommunen	0,056250	2.282	356.510	0,000360
Antal 25-49-årige uden erhvervsuddannelse	0,054688	2.610	430.386	0,000332
Antal udlejede beboelseslejligheder	0,015625	3.651	803.112	0,000071
Antal diagnostiserede psykiatriske patienter	0,015625	853	152.301	0,000088
Antal familier i visse boligtyper	0,046875	2.812	746.269	0,000177
Antal børn i familier med lav uddannelse	0,046875	920	138.611	0,000311
Antal enlige over 65 år	0,007813	2.847	419.230	0,000053
Antal personer med lav indkomst	0,031250	592	130.896	0,000141

Antal udviklingshæmmede	0,015625	301	56.182	0,000084
Antal indvandrere og efterkommere	0,007813	845	373.742	0,000018
Antal tabte leveår	0,007813	71.910	14.932.469	0,000038
Nedgang i befolkningstallet	0,006250	19	27.640	0,000004
A. Sum af de vægtede kriterier	1,000			0,006311
Indbyggertal 1.1.2012		35.747	5.579.291	
B. Kommunens andel af indbyggertallet i hele landet				0,006407
Udgiftsbehovs indeks: (A)/(B) x 100				98,494733

På grundlag af det ovenfor beregnede udgiftsbehovsindeks kan kommunens samlede udgiftsbehov beregnes, jf. tabel 16.3.2.

Tabel 16.3.2. Opgørelse af et samlet udgiftsbehov, eksempel

Opgørelse af det samlede udgiftsbehov for Brønderslev Kommune	
1. Udgiftsbehovsindeks	0,98494733
2. Gennemsnitligt udgiftsbehov pr. indbygger kr.	57.176
3. Kommunens indbyggertal den 1.1.2012	35.747
4. Udgiftsbehov (1) x (2) x (3), i 1000 kr.	2.013.106

Til sammenligning skal det bemærkes, at udgiftsbehovet for Brønderslev efter den nuværende metode opgøres på grundlag af de to delopgørelser af henholdsvis det demografiske og det socioøkonomiske udgiftsbehov, jf. tabel 16.3.3.

Tabel 16.3.3. Opgørelse af udgiftsbehov, nuværende metode

Opgørelse udgiftsbehovet for Brønderslev Kommune efter den nuværende metode	
1. Demografisk udgiftsbehov	1.478.563
2. Socioøkonomisk udgiftsbehov	534.543
3. Udgiftsbehov (1) + (2), i 1000 kr.	2.013.106

Umiddelbart er der således mest tale om præsentationsmæssige forskelle mellem den nuværende todelte opgørelsesmetode og den samlede opgørelsesmetode.

Men den todelte metode lægger i højere grad op til, at der kan gennemføres fleksible tilpasninger af systemet som f.eks. den eksisterende ordning, hvor vægten mellem det demografiske og det socioøkonomiske udgiftsbehov årligt forskydes med 1/4 pct. Der kan ligeledes i det todelte system gennemføres årlige opdateringer af enhedsbeløbene i det demografiske udgiftsbehov, mens de indbyrdes vægte i det socioøkonomiske udgiftsbehov er uændrede. Endvidere er den særlige præsentation af de socioøkonomiske kriterier som et indeks, hvilket understreger kriteriernes karakter af paraplykriterier, en integreret del af den todelte opgørelse.

Omvendt kan den samlede opgørelse på en vis måde fremstå mere enkel og neutral end den todelte metode.

16.4. Sektorvise opgørelser

En sektorvis opgørelse af udgiftsbehovet adskiller sig fra de to ovennævnte metoder ved, at der ikke opstilles en model til opgørelse af kommunernes samlede udgiftsbehov, men i stedet en række sektorvise modeller til opgørelse af udgiftsbehovet inden for den enkelte sektor.

Opdelingen i sektorer ville f.eks. kunne tage udgangspunkt i den opdeling af udgifterne, der er vist i afsnit 1. Det må dog betragtes som hensigtsmæssigt at slå nogle af områderne sammen i et antal lidt bredere sektorområder med henblik på at begrænse antallet af sektorer. Som et eksempel kunne der opstilles følgende sektorer, men det skal samtidig understreges, at hvis modellen skulle gennemføres i praksis, ville der skulle gennemføres nærmere analyser med henblik på at opnå den mest hensigtsmæssige sektorafgrænsning.

Eksempel på opdeling af de kommunale udgifter i sektorer.

1. Infrastruktur (veje, kollektiv trafik mv.)
2. Bibliotek, fritid og kultur
3. Dagpasning af børn
4. Skoleområdet
5. Udsatte børn og unge
6. Ældre, handicappede og udsatte voksne
7. Forebyggelse og sundhed
8. Førtidspension
9. Boligstøtte

10. Beskæftigelsesområdet (beskæftigelsesudgifter, sygedagpenge, kontanthjælp, aktivering, revalidering mv.)
11. Administration

For hver sektor kunne udgiftsbehovet så opgøres ud fra demografiske kriterier og socio-økonomiske kriterier.

Nedenfor er vist et eksempel til illustration af en sektorvis opgørelse. Det skal understreges, at eksemplerne alene er opstillet med henblik på at illustrere princippet i en sektorvis opgørelse. Den nærmere fastlæggelse og sammenvæjning af kriterierne inden for de enkelte sektorområder vil skulle baseres på statistiske analyser af de enkelte områder.

Eksempel til illustration af princippet i en sektorvis opgørelse:

1. Infrastruktur (veje, kollektiv trafik mv.)

- Indbyggertal
- Meter vej pr. indbygger
- Rejsetid

2. Bibliotek, fritid og kultur

- Indbyggertal
- Antal indvandrere og efterkommere
- Antal familier i visse boligtyper
- Urbaniseringsgraden

3. Dagpasning af børn

- Antal 0-5 årige
- Antal familier i visse boligtyper
- Antal 25-49 årige uden erhvervsuddannelse

4. Skoleområdet

- Antal 6-16 årige
- Antal tosprogede elever
- Antal familier i visse boligtyper

5. Udsatte børn og unge

- Antal 0-18 årige
- Antal 20-59 årige uden beskæftigelse over 5 pct.
- Antal indvandrere og efterkommere
- Antal børn af enlige forsørgere

- Antal børn, som er flyttet mindst 4 gange i de seneste 5 år

6. Ældre, handicappede og udsatte voksne

- Antal 65-74 årige
- Antal 75-84 årige
- Antal 85+ årige
- Antal 20-59 årige uden beskæftigelse over 5 pct.
- Nedgang i befolkningstallet

7. Forebyggelse og sundhed

- Antal 75-84 årige
- Antal 85+ årige
- Antal familier i visse boligtyper
- Antal psykiatriske patienter

8. Førtidspension

- Antal 40-49 årige
- Antal 50-64 årige
- Antal 20-59 årige uden beskæftigelse over 5 pct.
- Antal 25-49 årige uden erhvervsuddannelse
- Antal handicappede

9. Boligstøtte

- Indbyggertal
- Antal beboede udlejningslejligheder
- Antal børn i familier med voksne uden erhvervsuddannelse

10. Beskæftigelsesområdet (beskæftigelsesudgifter, sygedagpenge, kontanthjælp, aktive-ring, revalidering mv.)

- Antal 18-24 årige
- Antal 25-34 årige
- Antal 35-44 årige
- Antal 45-54 årige
- Antal 55-64 årige
- Antal upendlere
- Restlevetid for 60 årige
- Antal familier i visse boligtyper
- Antal børn i familier med straffelovsovertrædelser

11. Administration

- Indbyggertal
- Antal personer med tab af erhvervsevne
- Antal psykiatriske patienter

Hvis der opstilles et omfattende system med sektorvise udgiftsbehovsopgørelser, kan en kommunes samlede udgiftsbehov opgøres som summen af kommunens beregnede udgiftsbehov på hver enkelt sektor. Det forudsætter naturligvis, at sektorafrænsningen er foretaget således, at sektorerne tilsammen dækker hele det kommunale udgiftsområde.

Argumentet for at indføre en sektorvis opgørelse skulle være, at den kan være nemmere at forstå, fordi den eksplicit viser, hvilke forhold der antages at påvirke udgiftsbehovet inden for den enkelte sektor. Det ville således direkte fremgå, hvordan udgiftsbehovet inden for det enkelte område påvirkes af nogle bestemte demografiske og socioøkonomiske faktorer.

Kommunerne forvalter en række ret forskelligartede sektorer, som henvender sig til vidt forskellige kategorier af borgere, og hvor de enkelte områder er underkastet forskellige grader af lovmæssig regulering. Udgiftsbehovsopgørelsen skal således dække et meget bredt spektrum af opgaver og funktioner, og det kan forekomme mere overskueligt at skulle forholde sig til udgiftsbehovet for en enkelt sektor ad gangen.

Det skal dog samtidig bemærkes, at den sektorvise opgørelse gør det vanskeligere at tage højde for nogle tværgående forhold som f.eks. udkantsforhold, tyndt befolkede områder eller storbyforhold. Det kan være vanskeligt at påvise virkningen af disse forhold inden for den enkelte sektor, men samlet set kan der alligevel være en virkning, som har betydning for kommunens udgiftsniveau.

Det kan derfor i praksis vise sig nødvendigt at supplere udligningen på baggrund af de sektorvise opgørelser med nogle yderligere tilskuds- eller udligningssystemer, som kan opfange forhold, der ikke fanges op i de sektorvise opgørelser. Dette vil alt andet lige nedsætte gennemsigtigheden i det samlede system.

Hensigten med en sektormodel er som nævnt at gøre opgørelsen af udgiftsbehovet mere gennemskelig. Men systemet indebærer samtidig en nærliggende mulighed for, at den sektorvise opgørelse opfattes som en statslig normering af hvert enkelt område. Det beregnede udgiftsbehov på det enkelte område kan blive opfattet som statens beregning af, hvor meget den enkelte kommune bør bruge på området. Dette kan eventuelt få betydning for den lokale prioriteringsdebat.

En sektorvis opgørelse vil, til forskel for den foregående samlede model, ikke blot udgøre en præsentationsmæssig forskel. Der ville også være tale om nogle relativt vidtgående ændringer i forhold til det nuværende system. Sektormodellen indebærer således bl.a. en stillingtagen til følgende:

- Ændret sammenvæjning af demografiske og socioøkonomiske kriterier – den nuværende samlede sammenvæjning vil ikke give mening i forbindelse med en sektorvis opgørelse. De demografiske kriterier vil i sektormodellen i stedet indgå med forskellig vægt i hver enkelt sektor.
- Det skal fastlægges, hvad der skal lægges til grund for det samlede beregnede udgiftsbehov for en sektor – f.eks. kommunernes budgetterede udgift til sektoren året før (korrigeret for pris- og lønudvikling samt sektoropdelte opgaveændringer).

Med hensyn til fastlæggelsen af de relevante udgiftsbehovskriterier skal det bemærkes, at kriterierne er baseret på statistiske analyser af sammenhængen mellem de enkelte socioøkonomiske kriterier og variationen i kommunernes udgifter. Men de statistiske modeller vil alene forklare en andel af variationen og være udtryk for en "gennemsnitlig" sammenhæng. Desuden vil en stor del af de socioøkonomiske kriterier skulle opfattes som paraplykriterier, det vil sige, at de typisk vil afspejle variationerne mere indirekte.

Det må i forbindelse med en sektorvis opgørelse endvidere tages i betragtning, at der for nogle sektorer måske kun kan findes et enkelt socioøkonomisk kriterium, som skal repræsentere det samlede socioøkonomiske udgiftspres på området. F.eks. vil demografiske forskydninger slå fuldt igennem på det enkelte sektorområde – med den vægt det demografiske kriterium får tildelt. Dette kan eventuelt ses som en fordel, idet det i forhold til det eksisterende system muligvis kan motivere ekstra omprioriteringer. Omvendt vil det være en forholdsvis grov beregning af omprioriteringsmulighederne, som også vil kunne forekomme ustabil med de udsving i befolkningstallet i de enkelte aldersgrupper, som erfaringsmæssigt opstår. Hvis denne grovhed i beregningen opfattes som en utilfredsstillende præcision i opgørelserne, vil det kunne føre til en kritik af systemet fra de enkelte kommuner, som opfatter beregningerne som upræcise. En sådan kritik findes allerede i forhold til det eksisterende systems opdeling i en demografisk og socioøkonomisk udgiftsbehovsdel, men må antages at kunne forstærkes betydeligt ved en sektorvis opgørelse.

En sektormodel åbner principielt mulighed for et mere differentieret udligningssystem. I et system, hvor udgiftsbehov og skattegrundlag udlignes hver for sig, ville systemet give mulighed for at foretage separat udligning af udgiftsbehovet inden for hver enkelt sektor med forskellige udligningsniveauer i hver enkelt sektor. Det kunne være relevant, hvis det blev vurderet, at behovet for udligning var stærkere inden for nogle af de sociale områder end inden for f.eks. dagpasnings- og skoleområdet. Det ville også give mulighed for, at nogle

områder helt kunne udelades fra udligningen, f.eks. administrationsområdet, hvis det blev vurderet, at der inden for dette område ikke var behov for udligning.

Alt i alt kan sektormodellen umiddelbart have nogle tiltalende elementer, idet sammenhængen mellem udgiftsbehovskriterier og udgifter på det enkelte område tydeliggøres, ligesom et sektorvist system vil indeholde nogle frihedsgrader med hensyn til muligheden for at fastsætte forskellige udligningsniveauer. Til gengæld er der risiko for kritik af manglende præcision i de sektorvise opgørelser og en utilsigtet normerende virkning. Endelig bliver systemet mere kompliceret, når det skal bestå af en række sektorvise opgørelser – eventuelt suppleret med nogle yderligere systemer, der skal tage højde for tværgående forhold, som ikke fanges op i de sektorvise opgørelser.

På den baggrund *anbefales* ud fra en samlet betragtning fortsat at anvende den nuværende todelte opgørelse.

17. Udgiftsbehovets vægte og kriterier

Der er i modellerne i det følgende kapitel 18 til illustration af mulige justeringer i tilskuds- og udligningssystemet taget udgangspunkt i en udgiftsbehovsopgørelse med samme struktur som i det nuværende system. Dvs., hvor udgiftsbehovet består af en sammenvejning af et demografisk betinget udgiftsbehov og et socioøkonomisk betinget udgiftsbehov.

Der skal i opstillingen af dette udgiftsbehov tages stilling til vægtningen af det demografiske udgiftsbehov og det socioøkonomiske udgiftsbehov samt vægtningen af de enkelte kriterier/aldersgrupper inden for de to udgiftsbehovsopgørelser. Desuden skal der tages stilling til, hvilke socioøkonomiske kriterier og aldersgrupper, der skal indgå.

I kapitlets første afsnit diskuteres vægtningen af det demografiske og socioøkonomiske udgiftsbehov, kapitlets andet afsnit omhandler opstillingen af det demografiske udgiftsbehov, tredje afsnit det socioøkonomiske udgiftsbehov og sidst i kapitlet konkluderes på opstillingen af udgiftsbehov til modellerne i kapitel 18.

17.1. Vægtningen af demografisk og socioøkonomisk udgiftsbehov

I opgørelsen af kommunernes samlede udgiftsbehov i udmeldingen af tilskud og udligning for 2012 vejer det demografiske udgiftsbehov samlet til 68,75 pct. og det socioøkonomiske udgiftsbehov 31,25 pct.

Da man i 1980 indførte de første socioøkonomiske kriterier, valgte man en deling mellem det demografiske og socioøkonomiske udgiftsbehov på 90-10. Betænkninger tilbage fra slutningen af 1970'erne nævner ikke grundlaget for denne beslutning, men fremhæver at *"der kan ikke findes et entydigt virkende princip til vægtning af sociale kriterier"* (betænkning 855 fra november 1978). I betænkning 1361 fra 1998 nævnes, at vægtningen er et politisk valg. I nyere rapporter er vægtningen mellem det demografiske og socioøkonomiske udgiftsbehov primært begrundet med, at udgifter, som kan henføres til større sociale opgaver, udgør ca. 30 pct. af de samlede kommunale udgifter i 2007.

Siden 1980 har kommunerne i stigende grad overtaget flere sociale opgaver, og det virker derfor rimeligt, at vægten på det socioøkonomiske udgiftsbehov gradvist er blevet opjusteret i takt hermed i de efterfølgende år. I 1987 blev den samlede vægt på de socioøkonomiske kriterier øget til 20 pct., og i 2007 blev den øget til 30 pct.

Siden 2007 er vægten på det socioøkonomiske udgiftsbehov øget med 0,25 procentpoint hvert år, som følge af at kommunernes nettoudgifter til førtidspension øges gradvist på grund af omlægning af refusionssatsen. I Finansieringsudvalgets rapport fra 2009 understøttes stigningen i vægten på det socioøkonomiske udgiftsbehov med den konstaterede udvikling i førtidspensionsudgifterne over perioden 2003-2007.⁴⁸

I Finansieringsudvalgets rapporter fra henholdsvis 2005 og 2009 opereres med to definitioner af sociale udgifter. Udgifter til boligstøtte, førtidspension, beskæftigelse, udsatte børn og unge, udsatte voksne, specialundervisning og sundhedsbidrag indgår i den smalle definition, mens den brede definition også omfatter udgifter til ældre og sundhed. I den seneste rapport fra Finansieringsudvalget fra 2009 blev sociale udgifter efter den smalle definition opgjort til at udgøre 31,8 pct. af de samlede nettodrifts- og anlægsudgifter i 2007.

I nærværende betænkning er der ikke foretaget en opdeling af sociale udgifter og øvrige udgifter og den nævnte beregning er således ikke forsøgt gentaget. Andelen af socioøkonomisk betingede udgifter i forhold til de samlede nettodrifts- og anlægsudgifter er dog næppe blevet mindre i de senere år som følge af en stigning i udgifterne til det specialiserede socialområde og i takt med, at kommunerne får en gradvist øget andel af udgiften til førtidspensionister.

Fra 2008 til 2010 har andelen af førtidspensionsudgifter i forhold til samlede nettodrifts- og anlægsudgifter udviklet sig fra 5,8 pct. til 6,1 pct. Der har altså været en stigning på 0,3 procentpoint over 2 år. Der har således i det seneste år været en lavere vækst i førtidspensionsudgifterne end tidligere, hvilket kan indikere, at det – i det mindste på sigt – kan udlades at foretage den gradvise stigning i vægten på det socioøkonomiske udgiftsbehov med 1/4 procentpoint om året.

Samlet set findes der ikke sikkert belæg for at afvige fra den nuværende vægtfordeling mellem demografisk og socioøkonomisk udgiftsbehov.

⁴⁸ Førtidspensionsudgifterne udgjorde i 2003 4,7 pct. af kommunernes samlede nettodrifts- og anlægsudgifter. I 2007 var den tilsvarende andel på 5,7 pct. Det svarer altså til en samlet stigning på 1 procentpoint over perioden 2003-2007.

Nogle kommunerne har stillet spørgsmålstegn ved, om vægtningen på ca. 70-30 mellem demografi og socioøkonomi er den korrekte opdeling.

Der er ikke en entydig måde at udlede den korrekte vægtning mellem demografi og socioøkonomi. Den tidligere tilgang med at se på størrelsen af udgifter til større sociale opgaver i forhold til samlede udgifter virker rimelig, da denne type udgifter må formodes i høj grad at være præget af sociale forhold.

En overvejelse kan imidlertid være, om vægtningen kan udledes/efterprøves på baggrund af regressionsanalyse. En mulighed kan være at inddrage en demografisk variabel i analyser af sammenhænge mellem udgifter og socioøkonomiske kriterier. Analyserne i 13.4 suppleres derfor med analyser af udgifter pr. indbygger, hvor den relevante demografiske andel inddrages som forklarende variabel på de enkelte delområder, hvilket giver et fingerpeg om demografiens betydning for variationer i udgifterne på det enkelte delområde. Den samlede vægt på demografi kan dog næppe udledes fra disse analyser, da ikke det ikke er muligt at påvise en sammenhæng mellem en demografisk gruppe og variationer i kommunernes udgifter på alle delområder, jf. kapitel 13.4.

En anden mulighed, som også nævnes i afsnit 17.3, er, at størrelsen af konstantleddet fortolkes som demografiens betydning for variationer i udgifterne.

Endelig kan det overvejes ikke at udlede vægtningen mellem demografi og socioøkonomi ud fra regressionsanalyser – og fortsat basere de socioøkonomiske vægte på samme måde som i tidligere rapporter, hvorefter der vælges den vægt, som minimerer forskellen mellem det beregnede udgiftsbehov og de faktiske udgifter. Dette kan umiddelbart gøres på to måder:

1. At finde den vægtning mellem demografi og socioøkonomi som giver det udgiftsbehov, der giver mindst mulig forskel mellem kommunernes udgiftsbehov og faktiske udgifter samlet set.
2. At finde den vægtning mellem demografi og socioøkonomi, som giver det udgiftsbehov, der minimerer *spredningen* af forskellene mellem kommunernes udgiftsbehov og faktiske udgifter.

Metode 1 kan – i det ekstreme tilfælde – give det resultat, at 97 kommuner har en forskel mellem udgiftsbehov og faktiske udgifter på 0, og 1 kommune, som har en forskel mellem udgiftsbehov og faktiske udgifter på 20.000 kr. pr. indbygger (samlet forskel 20.000 kr.). Mens metode 2 mindsker spredningen, men det kan give en større samlet forskel mellem udgiftsbehov og faktiske udgifter end metode 1 (f.eks. alle kommuner har en forskel mellem udgiftsbehov og faktiske udgifter på 1.000 kr. pr. indbygger, hvilket giver en samlet forskel 98.000 kr.).

Det bør dog bemærkes, at forslag om at minimere forskelle mellem udgiftsbehov og faktiske udgifter baseres på en antagelse om, at forskelle ikke følger af forskelle i effektivitet, prioriteringer m.m., men udelukkende en ikke-optimal fordeling mellem demografi og socioøkonomi. Endvidere bidrager ovenstående metode ikke til information om udvælgelsen af de socioøkonomiske kriterier og kriteriernes vægt.

En kommunegruppe (de 6 østjyske kommuner) er fremkommet med et lignende forslag. De foreslår at basere opdelingen mellem demografi og socioøkonomi på følgende regressionsligning:

$$\text{faktiske udgifter} = \beta_1 * \text{demografiske udgiftsbehov} + \beta_2 * \text{socioøkonomiske udgiftsbehov} + \text{en ressourceeffekt} + \text{fejldet}$$

Udgiftsbehovene beregnes første gang ud fra den nuværende vægtning mellem demografi og socioøkonomi, og ligningen estimeres. I ovenstående ligning skal koefficienterne altså ikke opfattes som udgiftsbehovenes vægte, da vægtningen er indeholdt i beregning af udgiftsbehovene. Vægten ændres, udgiftsbehovene genberegnes og ligningen estimeres igen. Denne iterative proces fortsættes indtil, der er fundet netop det split, hvor parameterestimererne er: $\beta_1 = \beta_2 = 1$. Estimeret på tal fra 2008 finder de østjyske kommuner, at opdelingen i 2008 burde have været 25,5 pct. til socioøkonomi (i stedet for 30,5 pct.) og 74,5 pct. til demografi for, at koefficienten ville blive 1.

Ligesom det ovenstående forslag om at minimere en spredning mellem udgiftsbehov og faktiske udgifter bidrager de østjyske kommuners forslag ikke til en konkret beregning af kommunernes udgiftsbehov. Det bør endvidere bemærkes, at 8 hovedstadskommuner har forsøgt at genberegne de østjyske kommuners ligning, og at de ikke finder samme resultat.

Ud fra ovennævnte metoder er det afprøvet at finde en vægtning mellem demografi og socioøkonomi, som mindsker forskellene mellem udgiftsbehov og faktiske udgifter, med udgangspunkt i udligningsmodel 3 (beskrevet i kapitel 18) henholdsvis det nuværende system. Resultaterne giver ikke præcis samme vægtning mellem socioøkonomi og demografi, men umiddelbart peger alle metoder i retning af uændret eller evt. højere vægt på socioøkonomi.

17.2. Opstilling af demografisk udgiftsbehov

Vægtningen af kriterier i den demografiske udgiftsbehovsopgørelse baseres ikke på regressionsanalyser, men på fordelingen af aldersbestemte udgifter. I det følgende afsnit ses nærmere på en ny aldersopdeling til opgørelsen af det demografiske udgiftsbehov.

Enhedsbeløbene, som indgår i opgørelsen af det aldersbestemte udgiftsbehov, er beregnet ud fra en vægtfordeling, som skal afspejle de enkelte aldersgruppers gennemsnitlige forbrug af kommunale ydelser. Som led i beregningen opdeles udgifterne i en række udgiftsgrupper, som tilknyttes de enkelte alderstrin i opgørelsen af det aldersbestemte udgiftsbehov, jf. kapital 6.

I den nuværende opgørelse af det aldersbestemte udgiftsbehov indgår følgende aldersopdeling: 0-6-årige, 7-16-årige, 17-19-årige, 20-24-årige, 25-34-årige, 35-39-årige, 40-64-årige, 65-74-årige, 75-84-årige samt 85-årige og derover.

Denne aldersopdeling har været gældende i en længere årrække og afspejler et behov for nærmere at skønne over udgiftstyngden for de enkelte aldersgrupper på de centrale kommunale opgaveområder. I betragtning af at kommunerne set over en årrække har opnået et større ansvar på indkomstoverførselsområdet, kan det overvejes at foretage en opdeling i 5-års aldersgrupper af de nuværende "brede" aldersgrupper "25-34-årige" og "40-64-årige" med henblik på at opnå en større grad af præcision i udgiftsbehovsopgørelsen.

Ved fastlæggelsen af enhedsbeløbene i den nye aldersopdeling indgår bl.a. følgende omkostningsvægte på overførselsområdet, jf. tabel 17.2.1:

Tabel 17.2.1. Omkostningsvægte i pct.

	Alders- bestemte udgifter til kontanthjælp	Alders- bestemte udgifter til revalidering	Alders- bestemte udgifter til sygedagpenge	Alders- bestemte udgifter til førtidspension
0-5-årige	2	0	0	0
6-16-årige	6	0	0	0
17-19-årige	3	0	0	1
20-24-årige	11	4	3	2
25-29-årige	12	15	7	3
30-34-årige	13	21	10	4
35-39-årige	14	20	13	7
40-44-årige	14	16	14	10
45-49-årige	11	12	15	14
50-54-årige	7	7	15	16
55-59-årige	4	4	15	20
60-64-årige	2	1	7	23
65-74-årige	1	0	1	0
75-84-årige	0	0	0	0
85+årige	0	0	0	0
I alt	100	100	100	100

Note: Omkostningsvægtningen på sygedagpengeområdet er ny og indgår ikke i den nuværende opgørelse af det aldersbestemte udgiftsbehov. Omkostningsvægtningen på kontanthjælpsområder er endvidere revideret, idet revalideringsområdet er taget ud i en selvstændig vægtning.

Enhedsbeløbet for de 40-64-årige udgør 25.949 kr. i landsudligningen i den foreløbige udmelding af tilskud og udligning for 2012. I den korrigerede basiskørsel udgør enhedsbeløbet for samme aldersgruppe 26.158 kr. Til illustration af den nye aldersopdeling er enhedsbeløbene i de 5-årsaldersgrupper vist i tabel 17.2.2.

Tabel 17.2.2. Enhedsbeløb i landsudligningen

	Beløb i kr. pr. person
40-44-årige	24.814
45-49-årige	24.694
50-54-årige	28.159
55-59-årige	28.764
60-64-årige	30.333

Det fremgår af tabel 17.2.2, at indenfor den nuværende brede aldersgruppe 40-64-årige er udgiftstygden stigende med alderen med forskelle af en vis størrelse. En opdeling af aldersgruppen kan derfor forventes at kunne bidrage til en større præcision i udgiftsbehovsopgørelsen.

Som led i en sådan opdatering af aldersfordelingen kan der ligeledes foretages en opdatering af aldersgrupperne for småbørn og skolebørn, så aldersopdelingen bedre afspejler overgangen fra dagpasning til skole og dermed folkeskolens aktuelle opgaver. Dvs. der foretages en ny aldersopdeling på henholdsvis 0-5-årige og 6-16-årige.

Det skal bemærkes, at fordelingen af ældreudgifterne på de enkelte aldersgrupper (65-74-årige, 75-84-årige samt 85-årige og derover) i høj grad er baseret på en særlig undersøgelse gennemført i forbindelse med betænkning nr. 1437 fra januar 2004. En yderligere aldersopdeling af ældregruppen ville således kræve en ny undersøgelse af aldersfordelingen af udgifterne.

17.3. Den socioøkonomiske udgiftsbehovsopgørelse

Det socioøkonomiske udgiftsbehov opgøres på baggrund af et opstillet socioøkonomisk indeks.

Udvalget har i kapitel 13 foretaget en gennemgang af nuværende socioøkonomiske kriterier, herunder vurderet evt. hensigtsmæssige justeringer af afgrænsningen heraf, samt gennemført en række regressionsanalyser, hvor en række mulige (nuværende i flere versioner samt potentielle nye kriterier) er afprøvet som forklarende variable til forklaring af variationer i kommunernes udgifter på de enkelte udgiftsområder.

Der kan på den baggrund overvejes mere eller mindre vidtgående justeringer af kriterierne i det socioøkonomiske indeks.

Som en mindre vidtgående justering kan der fortsættes med de nuværende kriterier, men der kan justeres i afgrænsningen af enkelte kriterier.

Som en mere vidtgående justering kan på baggrund af analyserne overvejes indført nye kriterier, evt. til erstatning for nogle af de eksisterende, som analyserne i kapitel 13 har dokumenteret har en sammenhæng med variationen i kommunernes udgifter. I den sammenhæng er det også relevant at justere vægtningen af kriterierne.

17.3.1. Vægtning

Der er ikke en entydig metode til at fastsætte vægtene på de socioøkonomiske kriterier. I tidligere betænkning og rapporter, som er beskrevet i kapitel 13, er det enkelte socioøko-

nomiske kriteriums vægt bl.a. understøttet af resultaterne i de gennemførte regressionsanalyser, men det kan være vanskeligt her fuldt ud at tage højde for den relative betydning de socioøkonomiske forhold har set i forhold til de demografiske forhold for de enkelte udgiftsområder, herunder ikke mindst områder, som skoleområdet, dagsinstitutionsområdet mv. Endvidere har modellerne varierende forklaringskraft, og der kan reelt opstilles forskellige versioner af regressionsmodellerne. Endelig må andre hensyn også inddrages, herunder hensyn til incitament og stabiliteten af det enkelte kriterium. Det samlede socioøkonomiske indeks må således sammensættes ud fra en balancering af hensyn.

Som i tidligere betænkninger og rapporter er der i denne sammenhæng også set på resultaterne af regressionsanalyserne. Eksempelvis for det socioøkonomiske kriterium 1 (x_1), som indgår i analyser på 2 udgiftsområder, er der beregnet følgende:

$$Vægt_1 = \frac{\beta_{1U1} \cdot X_1}{\sum_{k=1}^n \beta_{kU1} \cdot X_k} \cdot \frac{y_{U1}}{Y} \cdot soc_1 + \frac{\beta_{1U2} \cdot X_1}{\sum_{k=1}^n \beta_{kU2} \cdot X_k} \cdot \frac{y_{U2}}{Y} \cdot soc_2$$

hvor

X_1 = summen af kriterieværdien for den forklarende variabel x_1 , delt med summen af den tilhørende normeringsvariabel

$k = 1, 2, \dots, n$. Antallet af forklarende variable som indgår i analysen på udgiftsområdet

β_{kU1} = parameterestimatet tilhørende den forklarende variabel x_k fra regressionsanalysen på udgiftsområde 1

β_{kU2} = parameterestimatet tilhørende den forklarende variabel x_k fra regressionsanalysen på udgiftsområde 2

y_{U1} = de samlede kommunale nettodriftsudgifter på udgiftsområde 1

y_{U2} = de samlede kommunale nettodriftsudgifter på udgiftsområde 2

Y = de samlede kommunale nettodriftsudgifter

Soc_1 = den socioøkonomiske vægt på udgiftsområde 1

Soc_2 = den socioøkonomiske vægt på udgiftsområde 2

I den seneste rapport af Finansieringsudvalget fra 2009, hvor analyser af udgiftsområder vedrørende større sociale opgaver og beregning af vægte blev gennemført, var der kun data for et enkelt år tilgængeligt (2007).

I nærværende betænkning er analyserne baseret på data for 3 år (2008-2010). Data for 2007 anses ikke for pålidelige, da det var første år under den nye kommunalreform. En 3-årig periode er dog for kort en periode til at gennemføre paneldataanalyser, der tager højde for både tidsaspektet og kommune-specifikke forskelle, jf. afsnit 13.3, og derfor gen-

nemføres tværsnitsanalyser. Tværsnitsanalyserne gennemføres – både enkeltvis (OLS) og samlet (SUR) – på alle tre år og på gennemsnit af data over de tre år for at kontrollere robustheden af modellerne. Vægtene kunne evt. baseres på gennemsnit af parameterestimaterne fra analyserne af de enkelte år. Modellerne præsenteret i kapitel 13 er dog alle pålagt restriktionen, at resultatet skal være nogenlunde stabilt uanset året, derfor anvendes parameterestimerne fra analyserne baseret på nyeste data (2010).

I kapitel 13 gennemføres endvidere analyser på hvert enkelt udgiftsområde, hvor man finder, at socioøkonomiske faktorer også kan forklare en del af variationerne på udgiftsområder, som ofte bliver betegnet som normalområdet, hvor udgifterne primært forventes at variere som følge af forskelle i demografien. Tilsvarende analyser har også tidligere været vist i eksempelvis betænkning 1361 fra 1998, hvor resultaterne dog ikke forsøges omsat til egentlig vægte i udligningssystemet. Men det understøtter, at vægten på et socioøkonomisk kriterium også bør præges af, at socioøkonomiske forhold også påvirker variationer i udgifter på normalområdet. Konkret beregnes overstående størrelse derfor for alle udgiftsområderne.

Da de enkelte udgiftsområder dog ikke påvirkes i samme grad af sociale forhold og demografi, er den socioøkonomiske vægt (soc) forskellig på de enkelte delområder.⁴⁹ I tidligere rapporter blev der kun analyseret på udgiftsområder, der i høj grad kunne tænkes at være præget af sociale forhold, og den socioøkonomiske vægt blev derfor sat til 100 pct. I nærværende betænkning antages den socioøkonomiske vægt på de delområder, der kan henregnes til større sociale opgaver at være mellem 75-100 pct., mens den socioøkonomiske vægt på normalområdet antages at være mellem 0-30 pct.

Alternativ kan konstantleddet i modellerne på de enkelte udgiftsområder indgå i ovenstående vægtformel. Ud fra en alt andet lige betragtning, må det, som ikke kan forklares af socioøkonomiske faktorer, henføres til demografien mv.⁵⁰

Der er som nævnt flere forbehold ved anvendelsen af resultaterne fra regressionsanalyser til understøttelse af vægtfastsættelsen. Det bør f.eks. også fremhæves, at der i analyserne indgår korrigerende variable, hvor det ikke er hensigten, at disse variable skal indgå i udligningssystemet, da det ikke er egnede kriterier. De korrigerende variable forklarer dog en

⁴⁹ Dette understøttes i afsnit 13.4 af analyserne af variationer i udgifter pr. indbygger på hvert udgiftsområde, hvor der indgår både socioøkonomiske variable og en demografiske variabel.

⁵⁰ Denne tilgang indebærer dog, at de forklarende variable ikke må skaleres således, at konstantleddet viser udgifterne for gennemsnitsobservationen, hvilket er tilfældet for analyserne i afsnit 13.4 og 13.5.

del af variationerne i udgifterne, hvilket kan give anledning til spørgsmålet om, til hvilket kriterium eller kriterier denne vægt skal tillægges.

Endelig kan nævnes, at modellerne i afsnit 13.4 ikke er i stand til at forklare variationer i udgifterne 100 pct. Dette er et generelt "problem" ved regressionsanalyse, at det sjældent er muligt at finde variable, der kan forklare alle aspekter af variationerne, og modellernes forklaringsgrad er derfor altid lavere end 100. Eksempelvis kan en del af variationerne i udgifterne skyldes forskelle i effektivitet, hvilket ikke fanges i nogle af de forklarende variable.

Det er derfor uundgåeligt, at fastsættelsen af de enkelte kriteriers vægt ikke udelukkende kan bero på resultater fra regressionsanalyser og som nævnt må inddrages flere hensyn, herunder bl.a. incitament, historik og kriteriets fordeling.

17.3.2. Socioøkonomiske kriterier

Analyserne i kapitel 13 understøtter en fortsat anvendelse af de nuværende socioøkonomiske kriterier, men peger på nogle mulige justeringer i afgrænsningen. Der er til opstilling af eksempler på modeller for udgiftsbehovsopgørelsen i kapitel 18 udvalgt nedenstående justeringer af nuværende kriterier.

Analyserne peger imidlertid også på nye socioøkonomiske kriterier, som kan overvejes inddraget i systemet. Nedenfor er desuden beskrevet de kriterier, som på den baggrund indgår i opstilling af modeller i det følgende kapitel 18, herunder er særskilt beskrevet kriterier, der kan overvejes i tilknytning til en omlægning af finansiering via beskæftigelsestilskuddet til det generelle tilskuds- og udligningssystem.

Justeringer i nuværende kriterier

Da hensigten med kriterium "udlejede beboelseslejligheder" er at kompensere kommunerne for udgifter til boligstøtte, og personer bosat i kollegieværelser i udgangspunktet ikke er berettiget til boligstøtte, justeres kriteriet ved at fjerne kollegieværelser fra opgørelsen. Endvidere afskaffes vægtningen med huslejeprisniveauet, dels fordi statistikken om huslejeprisniveauet ikke længere opdateres og dels for at forenkle opgørelsen af kriteriet.

I den nuværende afgrænsning af kriteriet "familier i visse boligtyper" indgår almene men ikke kommunalt ejede ældreboliger. Det er en utilsigtet u hensigtsmæssighed. Samtidig kan relevansen af ældreboliger for kriteriet diskuteres, hvorfor ældreboliger i en ny afgrænsning af kriteriet søges helt fjernet (via statistik om modtagere af boligstøtte til personer i ældreboliger).

I kriteriet indgår endvidere "privat udlejning uden mangler opført før 1920", hvilket skal ses på baggrund af, at flere boligundersøgelser viser, at udsatte personer i højere grad er bosat i ældre boligtyper. Det vurderes imidlertid, at der igennem de senere år er sket en meget betydelig renovering/byfornyelse af denne boligtype i de lidt større byer. Dette vurderes at påvirke beboersammensætningen i mere gunstig retning.

Derfor vælges at undlade "privat udlejning uden mangler bygget før 1920", med mindre boligen er beliggende i landdistrikter eller i byer med mindre end 5.000 personer, hvor det forventes, at der ikke er sket den samme grad af renovering/byfornyelse.

Kriteriet "personer med lav indkomst" justeres således, at det er en betingelse, at personer, som indgår i kriteriet, skal have været bosat i Danmark i mindst 3 år i den 4-årige periode, der betragtes. Det indebærer, at personer med midlertidigt ophold i Danmark ikke længere indgår i kriteriets opgørelse. Det vurderes, at denne gruppe af personer, hvis de alene har opholdt sig i landet i 1-2 år, kan være mindre relevante at inddrage i kriteriet, da indkomsten i disse år ikke nødvendigvis er repræsentativ for deres årlige indkomst. Justeringen af kriteriet medfører i øvrigt en mere forventelig fordeling af kriteriet mellem kommunerne.

Der foretages også en justering i kriteriet "børn i familier med lav uddannelse". Da dette kriterium har til formål i en lidt mere snæver forstand at afspejle det sociale udgiftspres end andre paraplykriterier, og studerende som oftest ikke medfører et stort udgiftspres for kommunerne på området vedrørende udsatte børn og unge, justeres kriteriet således at det opgøres uden studerende. Endvidere betragtes kun forældrenes (dvs. de voksne medlemmer af familien) uddannelsesniveau, således at der ses bort fra hjemmeboende søskendes uddannelsesniveau, idet det vurderes, at det er forældrenes uddannelsesniveau, der bedst beskriver, om barnet er udsat.

Endelig justeres kriteriet "nedgang i befolkningen" således, at det ikke længere kompenserer kommuner med et enkelt års tilbagegang, men med en samlet fremgang over den 5-årige periode. Hensigten med kriteriet er, at opfange kommuners strukturelle problemstillinger såsom befolkningstilbagegang set over en længere periode eller kommuner, som oplever pludselig markant fald i befolkningen. Den nye version af kriteriet opgøres derfor således, at kommunerne som har oplevet en samlet befolkningstilbagegang over den seneste 5-årige periode, eller som i den seneste 2-årige periode har oplevet et fald i folketallet, som er større end 1/2 pct., får en kriterieværdi større end nul. Kriterieværdien opgøres som summen af bevægelser i årene med befolkningstilbagegang, hvis kommunen opfylder enten betingelsen om befolkningstilbagegang over seneste 5-årige periode eller kraftigt fald i befolkningen over seneste 2-årige periode.

Kriteriet kan både i sin nuværende og den foreslåede version have en vis ustabilitet, som bl.a. skyldes den relativt lave kriteriesum. Derfor er der fortsat behov for at vægtningen ikke bliver for høj, ligesom der kan overvejes stabiliserende tiltag, som gennemsnit over år af kriterieværdier.

Disse justeringer af de nuværende kriterier vurderes at være velbegrundede. De nye afgrænsninger af kriterier indgår signifikant i analyserne af variationer i kommunernes udgifter på de forskellige delområder, og giver bedre eller mindst lige så god forklaringsgrad i modellerne som den nuværende udgave af kriterierne.

Nye socioøkonomiske kriterier

Analyserne i kapitel 13 peger på, at følgende nye kriterier med fordel kan indgå i opgørelsen af udgiftsbehovet i det kommunale tilskuds- og udligningssystem, da de er signifikante og forbedrer forklaringsgraden af modellerne på nogle af de enkelte delområder.

Analyserne på området vedrørende førtidspension og beskæftigelse peger på, at "lønmotagere på grundniveau" er egnet som kriterium i tilskuds- og udligningssystemet, idet variabelen indgår signifikant i modeller til forklaring af variationer i kommunernes udgifter på disse udgiftsområder og øger forklaringsgraden af modellerne på områderne. Kriteriet har fokus på erhvervsstrukturen og afspejler de færdigheder, som arbejdspladserne forudsætter, og kan således også afspejle arbejdspladser, som er mere konjunkturfølsomme og/eller forbundet med fysisk nedslidning. Der er en tæt sammenhæng med det nuværende kriterium "personer uden erhvervsuddannelse", som afspejler de faktiske færdigheder hos borgerne, dvs. uanset evt. funktion på arbejdsmarkedet (disse kan således heller ikke indgå i samme statistiske model i analyserne på grund af høj korrelation). Det nye kriterium "lønmotagere på grundniveau" betragtes derfor som et supplement til det nuværende kriterium "personer uden erhvervsuddannelse".

Variablene "børn som er flyttet" og "børn af enlige forsørgere" er primært inddraget for at finde en bedre sammenhæng til udviklingen i kommunernes udgifter til udsatte børn og unge. Men variablene er også afprøvet på andre udgiftsområder, hvor de er fundet relevante. På området vedrørende udsatte børn og unge indgår disse variable i de stærkeste landsmodeller på området vedrørende udsatte børn og unge, som har en højere forklaringsgrad end modellerne på dette udgiftsområde i tidligere rapporter. Variablen "Børn af enlige forsørgere" har tidligere indgået i det kommunale tilskuds- og udligningssystem, men udgik med en begrundelse om incitamentsproblemer. Det bemærkes, at Udbetaling Danmark fra 2012 varetager administrationen af børnetilskuddet og i tilknytning hertil også har en kontrolopgave i forhold til borgerne. Dvs. det er ikke alene kommunerne, der har et ansvar for at opklare socialt bedrageri, hvilket mindsker variabelens mulige incitamentsproblem. Derfor indgår begge variable i de opstillede udligningsmodeller i kapitel 18.

Justeringer i udgiftsbehovsopgørelsen ved omlægning af beskæftigelsestilskuddet

I tilknytning til overvejselsen om omlægning af beskæftigelsestilskuddet således at kommunernes udgifter til forsikrede ledige kompenseres via tilskuds- og udligningssystemet, vil det være relevant at inddrage et yderligere nyt kriterium vedrørende forsikrede ledige.

Analysen af variationer i kommunernes udgifter til ikke-forsikrede ledige (afsnit 13.4.11) viser, at variationer i udgifterne bedst kan forklares af variablene "familier i visse boligtyper", "personer uden beskæftigelse", "lønmodtagere på grundniveau" samt "personer med lav indkomst". I afsnit 13.4.11 vises også en anden model med "personer uden beskæftigelse", "personer uden erhvervsuddannelse" og "tabte leveår" som variable, der forklarer variationer i kommunernes udgifter til ikke-forsikrede ledige, men med en væsentlig lavere forklaringsgrad.

Analysen af variationer i kommunernes udgifter til forsikrede ledige (afsnit 13.4.12) viser en sammenhæng mellem udgifterne og variablene "forsikrede ledige", "personer uden erhvervsuddannelse" og "personer uden beskæftigelse". Det fremgår af modellerne i afsnit 13.4.12, at også andre socioøkonomiske variable – "børn af enlige forsørgere" og "anerkendte arbejdsskader" – kan indgå i regressionsmodeller med omtrent samme forklaringsgrad.

I modellen i kapitel 18, hvor compensation via beskæftigelsestilskuddet omlægges til det generelle system er på baggrund af analyserne på dette sektorområde inddraget to nye kriterier: "lønmodtagere på grundniveau" og "forsikrede ledige".

Desuden er der ved anvendelse af kriteriet personer med lav indkomst anvendt en ændret version, som beskrevet ovenfor under beskrivelsen af justeringer i eksisterende kriterier.

17.4. Konklusion

Baseret på ovenstående diskussion kan det konstateres, at der ikke findes en entydig måde at opgøre vægte på i udgiftsbehovsopgørelsen. Samtidig skal flere hensyn afvejes, herunder incitamentsmæssige virkninger. Det vælges derfor i de udligningsmodeller, der opstilles i det følgende kapitel 18, at fastholde den hidtidige skønsmæssige metode for fastsættelse af split mellem demografi og socioøkonomi. Ligeledes vælges det at basere vægtene for enkeltkriterier på skøn – under hensyntagen til beregnede vægte.

I udligningsmodellerne opstillet i det følgende kapitel 18 vælges endvidere en finere opdeling af de demografiske vægte, da der er varierende udgiftstygde i den brede aldersgruppe 40-64-årige. Endvidere anvendes ny statistik til også at fordele udgifter til sygedagpenge og revalidering ud på aldersgrupper efter aldersfordelingen på modtagere af sygedag-

penge og revalidering. Det vurderes at disse tiltag er en forbedring af opgørelsen af det demografiske udgiftsbehov.

I kapitel 18 opstilles forskellige udligningsmodeller med forskellige grader af ændringer i udgiftsbehovsopgørelsen. En model sigter kun på en eventuel inddragelse af beskæftigelsesordningen i det generelle tilskuds- og udligningssystem. To modeller omfatter kun simple ændringer af tilskuds- og udligningssystemet. I den ene fjernes alene de mest kritiserede kriterier i tilskuds- og udligningssystemet, og i den anden indføres kun justeringer af nuværende kriterier omtalt i dette afsnit og uden at ændre vægte i systemet. Endelig vises en model, som omfatter de ovenstående nye kriterier, justeringer af nuværende kriterier, som ændringer af de enkelte kriteriers vægt på baggrund af regressionsanalyserne i kapitel 13 og overvejelser om incitamenter og hensigten med de enkelte kriterier.

18. Modeller

I dette kapitel opstilles til illustration fem modeller, heraf model 4 i to versioner, der afspejler forskellige muligheder for justeringer i tilskuds- og udligningssystemet. Justeringerne har forskelligt omfang og inddrager forskellige aspekter fra analyser mv. i denne betænkning. Det omhandler bl.a. overvejelser om omlægning af beskæftigelsestilskuddet til det generelle system, justeringer af kriterier, hvor der er undersøgt problemstillinger i forhold til den nærmere afgræsning såvel som analyseret mulige nye kriterier. I tilknytning til de opstillede modeller er modellerne nærmere motivet i forhold til de behandlede problemstillinger.

Nedenfor er kort beskrevet udgangspunktet for modelberegningerne samt nogle elementer som er fælles for modellerne og fremstillingen heraf. I afsnit 18.1-5 er herefter beskrevet de konkrete opstillede modeller og de elementer, som adskiller modellerne og de enkelte modeller er kort kommenteret. Endelig findes i afsnit 18.6 en opsamling af de viste modelberegninger.

Det bemærkes, at der i bilaget til kapitel 18 er vist nogle forskellige metoder til opgørelse af sammenhængen mellem det beregnede udgiftsbehov og de faktiske udgifter. Der bør dog tages forbehold for en sådan sammenligning med faktiske udgifter, som også inkluderer effektivitet og serviceniveau.

Udgangspunkt for beregningerne – basismodel

Udgangspunktet for de beregnede virkninger af de opstillede modeller i afsnit 18.1-5 er en basismodel baseret på tilskudsudmeldingen for 2012 med korrektioner⁵¹ for omlægning af

⁵¹ Teknisk set indebærer det:

- Overgangstilskuddet vedr. refusionsomlægninger på beskæftigelsesområdet i 2012 på ca. 179 mio. kr. er forudsat, og de 179 mio. tilbageføres til det samlede bloktilskud.
- Beregningen af enhedsbeløbene vedr. beskæftigelsesområdet, for de rene alderskriterier genberegnes med korrektion for den del af merudgifterne der ikke er omfattet af det særlige beskæftigelses-tilskud. Det samlede udgiftsbehov i tilskudsberegningen for 2012 er i forvejen korrigeret for disse merudgifter og korrigeres derfor ikke yderligere.

refusioner på beskæftigelsesområdet og udfasning af overgangstilskud i tilknytning hertil. Da beregningerne skal afspejle den "normale" situation fra 2013, tages der således udgangspunkt i en korrigeret 2012-udligningsberegning hvor, den fulde virkning af refusionsomlægningen er indregnet.

Det bemærkes i øvrigt, at det er et fælles udgangspunkt for beregningerne, at der tidligere er foretaget større finansieringsomlægninger – de ovenfor omtalte refusionsomlægning på beskæftigelsesområdet samt omlægningen af kommunal medfinansiering på sundhedsområdet. Omlægningerne og de beregnede virkninger herved er vist og kommenteret i kapitel 7, og udgiftsvirkningerne har indgået i analyserne i kapitel 13. De opgjorte byrdefordelingsmæssige virkninger er endvidere relevante i et omfang at tage i betragtning, når der betragtes de byrdefordelingsmæssige virkninger i tilknytning til nedenstående modeller.

Fælles element i modellerne – justeret demografisk udgiftsbehovsopgørelse

I samtlige nedenfor opstillede modeller er foretaget en justering af opgørelsen af det demografiske udgiftsbehov. Som beskrevet i kapitel 17 er opdelingen af de demografiske grupper opdateret, således at inddelingen af aldersgrupperne i højere grad svarer overens med alderen på brugerne af bestemte kommunale ydelser. Endvidere opdeles enkelte store demografiske grupper til mindre grupperinger. Som følge heraf ændres vægtene på de enkelte demografiske kriterier også. I de byrdefordelingsmæssige beregninger vises virkningen heraf isoleret fra de øvrige justeringer i de opstillede modeller.

Fælles element i model 3, 4B og 5 – ændret indregning af produktionsjord

I tre af modellerne er indarbejdet en mere præcis opgørelse af værdien af produktionsjord i opgørelsen af beskatningsgrundlaget. I opgørelsen af de byrdefordelingsmæssige virkninger ved disse modeller indgår således også virkninger af at ændre værdien af produktionsjord, hvor værdien opgøres svarende til nuværende gældende regler, og samtidig fjernes kompensationsordningen til kommunerne for den lavere grundskyld for produktionsjorden.

Ved en indarbejdelse af ændringen af opgørelsen af beskatningsgrundlaget forudsættes det, jf. kommissorium for udvalgets arbejde, at den ikke har utilsigtede byrdefordelingsmæssige virkninger.

Med henblik på at udjævne virkningerne af ændringen er derfor i disse modeller foretaget to modgående justeringer. Det ene er, at vægten på kriteriet rejsetid nedjusteres.

Det andet er en justering af grænseværdien for det strukturelle underskud i tilknytning til ordningen vedrørende "kommuner med højt strukturelt underskud, som ligger uden for hovedstadsområdet". I den nuværende udformning af ordningen ydes et yderligere udligningstilskud til kommuner, som har et strukturelt underskud, der overstiger 96,5 pct. af det

landsgennemsnitlige underskud. Denne grænse hæves i modellerne til 100 pct., således at ugunstigt stillede kommuner har et strukturelt underskud, der er mindst lige så stort som det landsgennemsnitlige underskud. Dette indebærer, at puljen bliver mindre, færre kommuner vil opnå tilskud efter denne ordning og flere kommuner vil skulle nettofinansiere det. Omfordelingen mellem kommunerne, som følger af denne ordning mindskes altså derved.

18.1. Model 1: Model med kompensation for udgifter til forsikrede ledige via det generelle system

Model 1 har til formål at illustrere mulighederne for at afskaffe beskæftigelsestilskudsordningen og medtage kompensationen af udgifterne til forsikrede ledige i det generelle tilskuds- og udligningssystem. Modellen tjener til at illustrere den isolerede effekt af en omlægning og er således ikke et selvstændigt bud på en samlet model. Justeringerne i kriterierne i denne model er således hovedsagligt baseret på udgiftsbehovsanalyserne for beskæftigelsesområdet, jf. afsnit 13.4.11-12 samt opsamlingen i afsnit 17.3.2.

I modellen indgår, med henblik på at udjævne virkningerne ved en omlægning, to nye kriterier: "lønmodtagere på grundniveau" og "forsikrede ledige", og begge indgår med vægten 5 pct., jf. boks 18.1. Endvidere er vægten på kriteriet "personer uden beskæftigelse" øget til 20 pct., mens vægten på "personer uden erhvervsuddannelse" og "tabte leveår" er sat ned til henholdsvis 10 pct. og 2 pct.

Elementerne i model 1 er beskrevet i boks 18.1.

Boks 18.1. Særlige elementer i model 1

I model 1 indgår følgende justerede kriterier og vægte i opgørelsen af socioøkonomisk udgiftsbehov:

Kriterier og vægte

Socioøkonomiske Kriterier	Nuværende system		Model 1	
	Lands- udligning	Hovedstads- udligning	Lands- udligning	Hovedstads- udligning
----- Vægt, pct. -----				
Personer uden beskæftigelse	18	10	20	10
Personer uden erhvervsuddannelse	17,5	25	10	25
Udlejede beboelseslejligheder	5	7,5	5	7,5
Psykiatriske patienter	5	10	5	7,5
Familier i visse boligtyper	15	7,5	15	7,5
Børn i familier med lav uddannelse	15	25	15	25
Enlige over 65 år	2,5	10	2,5	10
Personer med lav indkomst ¹	10		6	
Handicappede	5		5	
Indvandrere og efterkommere	2,5	5	2,5	5
Tabte leveår	2,5		2	
Nedgang i befolkningen	2		2	
Lønmodtagere på grundniveau			5	
Forsikrede ledige			5	2,5

¹ Opgørelsen ændres i model 1, se nedenfor.

Afgrænsning af nye/justerede kriterier

Socioøkonomiske Kriterier:	Nuværende system	Model 1
-------------------------------	------------------	---------

Personer med lav indkomst	Antallet af 18-64-årige personer i kommunen, der i det seneste år og i mindst to af de foregående tre år (før det seneste år) har haft en ækvivaleret disponibel indkomst på mindre end 60 pct. af medianindkomsten på landsbasis samt en formue på under 10.000 kr. Studerende uden børn samt selvstændige eller medarbejdende ægtefæller udelades dog.	V2: Som nuværende version, men hvor der også ses bort fra familiemedlemmer til selvstændige og familiemedlemmer til studerende uden børn. Der er endvidere indført en betingelse om, at personen skal have været bosat i Danmark i mindst 3 af de seneste 4 år, og før beregning af medianindkomsten er der indført en betingelse om, at mindst en person i familien er fuld skattepligtig og er over 14 år gammel.
Lønmodtagere på grundniveau		Antal 20-59-årige i arbejde, der forudsætter færdigheder på grundniveau
Forsikrede ledige		Antal forsikrede bruttoledige

Opgørelse af byrdefordelmæssige virkninger

De byrdefordelmæssige virkninger af model 1 fremgår af bilag 18.1 Konsekvensberegningen i bilag 18.1 er en fiktiv beregning, der illustrerer virkningen i udligningssystemet ved at indarbejde beskæftigelsesområdet (for forsikrede ledige) i en situation, hvor beskæftigelsestilskuddet var afskaffet. I det gældende system er udligningssystemet "renset" for beskæftigelsesområdet (vedr. forsikrede ledige). Denne konsekvensberegning søger at vise virkningerne af at kompensere over bloktilskuddet opgjort efter udligning af bl.a. kommunernes forskelle i udgiftsbehov. Der er som udgiftsgrundlag anvendt en prognose for kommunernes udgifter i 2011 opskrevet til samlet 2012-niveau. Det bemærkes således, at der er en niveauforskel i forhold til beregningerne af tab/gevinster ved model 2a og 2b i kapitel 19.

En omlægning af kompensationen via beskæftigelsestilskuddet til det generelle tilskuds- og udligningssystem ses at medføre nogle forskydninger – for nogle kommuner med store beløb – fra kommuner i Region Hovedstaden og Region Nordjylland til de tre andre regioner.

Kommentarer til model 1

Model 1 kan ikke ses som en selvstændig model, men har alene til formål at illustrerer, at det kan være muligt at inddrage kompensation for kommunernes udgifter til forsikrede ledige i det generelle system. Det bemærkes dog, at der må nævnes forbehold ved denne model.

Det ene er, at analyserne i kapitel 13 giver anledning til en vis tilbageholdenhed hermed på nuværende tidspunkt, da datagrundlaget for analyserne endnu ikke vurderes tilstrækkeligt. Kommunerne har således haft opgaven i kort tid, og der er sket væsentlige finansieringsomlægninger fra 2010 til 2011.

Det andet er, at der kan være forbehold overfor den mulige incitamentspåvirkning ved et af de anvendte kriterier, hvilket dog ved en evt. omlægning ville skulle afvejes i forhold til incitamenterne i den nuværende kompensationsmodel for området.

18.2. Model 2: Model med isoleret afskaffelse af visse kriterier

Der er særligt 3 af de nuværende socioøkonomiske kriterier, som på forskellig baggrund er kritiseret af kommunerne; "familier i visse boligtyper", "personer med lav indkomst" og "nedgang i befolkningen". Model 2 illustrerer virkningen af at udelade disse kriterier i tilskuds- og udligningssystemet.

Modellen tjener til at illustrere den isolerede effekt af en afskaffelse af de 3 kriterier og den samlede vægt i landsudligningen i det nuværende tilskuds- og udligningssystem af de tre udeladte kriterier (27,5 pct.) er således fordelt forholdsmæssigt ud på de resterende socioøkonomiske kriterier. Alle andre parameter er holdt fast, jf. boks 18.2. Der er således ikke inddraget resultaterne af modellerne i kapitel 13, hvilket må forventes at begrænse præcisionen i udgiftsbehovsopgørelsen.

Elementerne i model 2 er beskrevet i boks 18.2.

Boks 18.2. Særlige elementer i model 2

I model 2 indgår følgende kriterier og vægte i opgørelsen af socioøkonomisk udgiftsbehov:

Socioøkonomiske kriterier	Nuværende system		Model 2	
	Landsudligning	Hovedstadsudligning	Landsudligning	Hovedstadsudligning
	----- Vægt, pct. -----			
Personer uden beskæftigelse	18	10	25	11
Personer uden erhvervsuddannelse	17,5	25	23,5	27
Udlejede beboelseslejligheder	5	7,5	7	8
Psykiatriske patienter	5	10	7	11
Familier i visse boligtyper	15	7,5		
Børn i familier med lav uddannelse	15	25	20	27
Enlige over 65 år	2,5	10	3,5	11
Personer med lav indkomst	10			
Handicappede	5		7	
Indvandrere og efterkommere	2,5	5	3,5	5
Tabte leveår	2,5		3,5	
Nedgang i befolkningen	2			

Opgørelse af byrdefordelmæssige virkninger

De byrdefordelmæssige virkninger af model 2 fremgår af bilag 18.2.

Virkningerne af at fjerne de tre førømtalte kriterier fra det generelle tilskuds- og udlignings-system er nogle mere markante forskydninger fra hovedstadsområdet og større byer til resten af landet.

Kommentarer

Formålet med model 2 er rent illustrativt. Det er således en model, som ikke er baseret på analyseresultater, og den har endvidere en langt ringere sammenhæng med kommunernes udgifter end det nuværende og mulige alternative modeller for udgiftsbehovsopgørelsen, jf. appendiks 18.

18.3. Model 3: En samlet model med et revideret sæt udgiftsbehovskriterier og andre tilpasninger

I model 3 er medtaget resultaterne fra udgiftsbehovsanalyserne for hvert af sektorområderne i kapitel 13. På den baggrund er der bl.a. inddraget 3 nye socioøkonomiske kriterier ("lønmodtagere på grundniveau", "børn af enlige forsørgere" og "børn som er flyttet"), og det hidtidige kriterium "tabte leveår" er udeladt.

Det er her taget i betragtning, at analyserne viser, at der kan opstilles flere modeller med forskellige forklarende variable på et givet udgiftsområde med nogenlunde samme høje forklaringsgrad og et kriterium kan indgå i forskellige versioner på flere delområder. Der er i valg af kriterier og versioner af kriterier vurderet, hvor godt modellen og den enkelte version af kriteriet er til at forklare variationer i kommunernes udgifter på de enkelte delområder. Endvidere har resultaterne fra analyserne i afsnit 13.5 sammen med andre hensyn indgået i fastsættelsen af vægte.

Desuden er der i model 3 indarbejdet en ændret indregning af produktionsjord i opgørelsen af kommunernes beskatningsgrundlag, således at der tages højde for den lavere skatteværdi af produktionsjord. Der er i tilknytning hertil foretaget modgående justeringer i ordningen vedr. kommuner med højt strukturelt underskud samt i vægten på rejsetidskriteriet i den demografiske udgiftsbehovsopgørelse.

Elementerne i model 3 er beskrevet i boks 18.3.

Boks 18.3. Særlige elementer i model 3

I model 3 indgår følgende justerede kriterier og vægte i opgørelsen af socioøkonomisk udgiftsbehov:

Kriterier og vægte

Socioøkonomiske Kriterier	Nuværende system		Model 3	
	Lands- udligning	Hovedstads- udligning	Lands- udligning	Hovedstads- udligning
	----- Vægt, pct. -----			
Personer uden beskæftigelse	18	10	19	10
Personer uden erhvervsuddannelse	17,5	25	16	25
Udlejede beboelseslej- ligheder ¹	5	7,5	5	8
Psykiatriske patienter	5	10	5	8
Familier i visse boligtyper ¹	15	7,5	15	7
Børn i familier med lav uddannelse ¹	15	25	8	25
Enlige over 65 år	2,5	10	2,5	7
Personer med lav ind- komst ¹	10		8	
Handicappede	5		5	
Indvandrere og efterkommere	2,5	5	3	5
Tabte leveår	2,5			
Nedgang i befolkningen ¹	2		2	
Lønmodtagere på grundniveau			5	
Børn af enlige forsørgere			4	5
Børn, som er flyttet			2,5	
Demografiske kriterier				
Rejsetid	2		1,5	

¹ Opgørelsen ændres i model 3, se nedenfor.

Afgrænsning af nye/ justerede kriterier

Socioøkonomiske Kriterier:	Nuværende system	Model 3
Udlejede beboelseslejligheder	Antallet af udlejede egentlige beboelseslejligheder samt kollegieværelser vægtes med huslejeprisniveauet.	V3: Antallet af udlejede egentlig beboelseslejligheder ekskl. kollegieværelser og ikke vægtes med huslejeprisniveauet.
Familier i visse boligtyper	Antal familier bosat i almene boliger, privat udlejning fra før 1920, øvrig privat udlejning med mangler eller beboede fritidshuse.	V4: Som nuværende version, men opgørelsen af frasorteringen af ejerboliger og inddragelsen af almene boliger præciseres, og ældreboliger fjernes fra opgørelsen. Privat udlejning uden mangler bygger før 1920 indgår kun i landdistrikter og byer med mindre end 5.000 indbyggere.
Børn i familier med lav uddannelse	Antal børn mellem 0 og 16 år i familier, hvoraf familiemedlemmernes højeste uddannelsesniveau enten er grundskole eller uoplyst.	V2: Antal børn mellem 0 og 16 år i familier, hvor ingen af de voksne er under uddannelse og de voksnes højeste uddannelsesniveau enten er grundskole eller uoplyst.
Personer med lav indkomst	Antallet af 18-64-årige personer i kommunen, der i det seneste år og i mindst to af de foregående tre år (før det seneste år) har haft en ækvivaleret disponibel indkomst på mindre end 60 pct. af medianindkomsten på landsbasis samt en formue på under 10.000 kr.	V2: Som nuværende version, men hvor der også ses bort fra familiemedlemmer til selvstændige og familiemedlemmer til studerende uden børn. Der er endvidere indført en betingelse om, at personen skal have været bosat i Danmark i mindst 3 af de seneste 4 år,

	<p>Studerende uden børn samt selvstændige eller medarbejdende ægtefæller udelades dog.</p>	<p>og før beregning af medianindkomsten er der indført en betingelse om, at mindst en person i familien er fuld skattepligtig og er over 14 år gammel.</p>
Nedgang i befolkningen	<p>Summen af årlige fald i befolkningstallet over den seneste femårige periode. Der medregnes kun befolkningsbevægelser for de år, hvor der har været et fald i kommunes befolkningstal fra dette år i forhold til det følgende år.</p>	<p>V2X: Enten har der været en samlet tilbagegang i befolkningen over de seneste 5 år, eller der har været et fald i folketallet over de seneste 2 år, som er større end ½ pct. Kriterieværdien opgøres som summen af bevægelser i de år med befolkningstilbagegang i enten den seneste 5-årige periode eller i den seneste 2-årige periode.</p>
Lønmodtagere på grundniveau		<p>Antal 20-59-årige personer i arbejde, der forudsætter færdigheder på grundniveau.</p>
Børn af enlige forsørgere		<p>V1: Antal børn af enlige forsørgere, som modtager ordinært børnetilskud.</p>
Børn som er flyttet		<p>V1: Antal børn, 0-17-årige, som er flyttet over en kommunegrænse mindst 3 gange i deres liv.</p>

I model 3 indgår endvidere følgende ændringer:

I opgørelsen af beskatningsgrundlag er indarbejdet en mere præcis opgørelse af værdien af produktionsjord svarende til nuværende gældende regler. Samtidig fjernes kompensationsordningen til kommunerne for den lavere grundskyld for produktionsjorden.

I opgørelsen af demografisk udgiftsbehov er vægten på kriteriet for rejsetid ændret til 1,5 pct.

Ordningen om "kommuner med højt strukturelt underskud, som ligger uden for hovedstadsområdet", er foretaget en justering af grænseværdien for det strukturelle underskud. I den nuværende udformning af ordningen ydes et yderligere udligningstilskud til kommuner, som har et strukturelt underskud, der overstiger 96,5 pct. af det landsgennemsnitlige underskud. Denne grænse hæves i modellerne til 100 pct., således at ugunstigt stillede kommuner har et strukturelt underskud, der er mindst lige så stort som det landsgennemsnitlige underskud.

Byrdefordelingsmæssige virkninger

De byrdefordelingsmæssige virkninger af model 3 fremgår af bilag 18.3. Model 3 medfører forskydninger fra især større urbaniserede kommuner til mindre urbaniserede kommuner. Forskydningerne er moderate for de fleste kommuner. For enkelte kommuner er der dog tale om noget større forskydninger.

Kommentarer

Model 3 er den model, som i videst omfang inddrager analyseresultaterne fra kapitel 13. I modellen er således også medtaget nye kriterier og justering af vægte, som udgiftsbehovsanalyserne på sektorområderne har peget på giver en bedre sammenhæng med variationen i kommunernes udgifter. Desuden er foretaget justeringer i afgrænsning af kriterier, som tager højde for nogle identificerede problemstillinger. Endelig er kommissoriet opfyldt med hensyn til at indarbejde en mere præcis opgørelse af produktionsjord uden utilsigtede byrdefordelingsmæssige virkninger.

Justeringerne i udgiftsbehovsopgørelsen i model 3 ses, jf. appendiks 18, også at give en vis forbedring af den samlede sammenhæng mellem udgiftsbehov og udgifter i kommunerne.

18.4. Model 4: Model med justering af eksisterende kriterier

De nuværende socioøkonomiske kriterier er fundet signifikante i statistiske modeller til forklaring af variationer i kommunernes udgifter i kapitel 13, om end det kan være i modeller med lavere forklaringskraft eller med mindre vægt end i tidligere analyser. Omvendt er der kriterier, som har nogle problemstillinger i forhold til den nærmere afgrænsning, som enten er identificeret i analyserne og eller er kritiseret af kommuner.

På den baggrund opstilles en model 4, hvor er ikke ændres på de socioøkonomiske vægte, der indføres ikke nye socioøkonomiske kriterier eller justeres ved andre elementer i tilskuds- og udligningssystemet. Eneste ændringer er justeringer i afgrænsning/opgørelsen af de nuværende socioøkonomiske kriterier, jf. boks 18.4.

Virkningerne af model 4 undersøges både med og uden virkninger af ændringer i værdien af produktionsjord i sammenhæng med modgående ændringer i ordningen vedrørende "kommuner med højt strukturelt underskud" og ændring af vægten på rejsetid.

Elementerne i model 4A henholdsvis 4B er beskrevet i boks 18.4.

Boks 18.4. Særlige elementer i model 4A og 4B

I model 4A såvel som 4B indgår følgende justerede afgrænsninger af nuværende socioøkonomiske kriterier uden øvrige ændringer i det socioøkonomiske indeks:

Justerede afgrænsninger

Socioøkonomiske Kriterier:	Nuværende system	Model 4
Udlejede beboelseslejligheder	Antallet af udlejede egentlige beboelseslejligheder samt kollegieværelser vægtes med huslejeprisniveauet.	V3: Antallet af udlejede egentlig beboelseslejligheder ekskl. kollegieværelser og ikke vægtes med huslejeprisniveauet.
Familier i visse boligtyper	Antal familier bosat i almene boliger, privat udlejning fra før 1920, øvrig privat udlejning med mangler eller beboede fritidshuse.	V4: Som nuværende version, men opgørelsen af fraserteringen af ejerboliger og inddragelsen af almene boliger præciseres, og ældreboliger fjernes fra opgørelsen. Privat udlejning uden mangler bygger før 1920 indgår kun i landdistrikter og byer med mindre end 5.000 indbyggere.
Børn i familier med lav uddannelse	Antal børn mellem 0 og 16 år i familier, hvoraf familied medlemmernes højeste	V2: Antal børn mellem 0 og 16 år i familier, hvor ingen af de voksne er under ud-

<p>Personer med lav indkomst</p>	<p>uddannelsesniveau enten er grundskole eller uoplyst.</p> <p>Antallet af 18-64-årige personer i kommunen, der i det seneste år og i mindst to af de foregående tre år (før det seneste år) har haft en ækvivaleret disponibel indkomst på mindre end 60 pct. af medianindkomsten på landsbasis samt en formue på under 10.000 kr. Studerende uden børn samt selvstændige eller medarbejdende ægtefæller udelades dog.</p>	<p>dannelse og de voksnes højeste uddannelsesniveau enten er grundskole eller uoplyst.</p> <p>V2: Som nuværende version, men hvor der også ses bort fra familiemedlemmer til selvstændige og familiemedlemmer til studerende uden børn. Der er endvidere indført en betingelse om, at personen skal have været bosat i Danmark i mindst 3 af de seneste 4 år, og før beregning af medianindkomsten er der indført en betingelse om, at mindst en person i familien er fuld skattepligtig og er over 14 år gammel.</p>
<p>Nedgang i befolkningen</p>	<p>Summen af årlige fald i befolkningstallet over den seneste femårige periode. Der medregnes kun befolkningsbevægelser for de år, hvor der har været et fald i kommunes befolkningstal fra dette år i forhold til det følgende år.</p>	<p>V2X: Enten har der været en samlet tilbagegang i befolkningen over de seneste 5 år, eller der har været et fald i folketallet over de seneste 2 år, som er større end ½ pct. Kriterieværdien opgøres som summen af bevægelser i de år med befolkningstilbagegang i enten den seneste 5-årige periode eller i den seneste 2-årige periode.</p>

I model 4B indgår endvidere følgende ændringer:

I opgørelsen af beskatningsgrundlag er indarbejdet en mere præcis opgørelse af værdien af produktionsjord svarende til nuværende gældende regler. Samtidig fjernes kompensati-

onsordningen til kommunerne for den lavere grundskyld for produktionsjorden.

I opgørelsen af demografisk udgiftsbehov er vægten på kriteriet for rejsetid ændret til 1,5 pct.

I ordningen om "kommuner med højt strukturelt underskud, som ligger uden for hovedstadsområdet", er foretaget en justering af grænseværdien for det strukturelle underskud. I den nuværende udformning af ordningen ydes et yderligere udligningstilskud til kommuner, som har et strukturelt underskud, der overstiger 96,5 pct. af det landsgennemsnitlige underskud. Denne grænse hæves i modellerne til 100 pct., således at ugunstigt stillede kommuner har et strukturelt underskud, der er mindst lige så stort som det landsgennemsnitlige underskud.

Byrdefordelingsmæssige virkninger

De byrdefordelingsmæssige virkninger af model 4 (A) fremgår af bilag 18.4A. I bilag 18.4B vises de byrdefordelingsmæssige virkninger af model 4 (B), hvor der også er indregnet virkninger af at ændre værdien af produktionsjord samt af at foretage modgående justering af ordningen vedrørende "kommuner med højt strukturelt underskud" således, at grænsen hæves til 100 pct. samt, af vægten på rejsetid, som nedsættes til 1,5 pct.

Virkningerne af model 4 (A), som vises i bilag 18.4A, viser forskydninger mellem kommunerne i hovedstadsområdet samt for kommunerne i Region Syddanmark (særligt Fyn) og kommuner i Region Midtjylland til resten af landet. Bortset fra Lolland og de små ø-kommuner er virkningerne af moderate størrelse.

Model 4 (B), som også indregner virkningen af at ændre værdien af produktionsjord, justering af ordningen vedrørende "kommuner med højt strukturelt underskud" og nedsættelse af vægten på rejsetid ned til 1,5 pct., har nogenlunde den samme fordeling som model 4 (A), men størrelsen af virkningerne øges. Modellen indebærer visse forskydninger for kommunerne. Forskydningerne er moderate for de fleste kommuner. For enkelte kommuner er der dog tale om noget større forskydninger.

Kommentarer

I Model 4A og 4B er foretaget justeringer i afgrænsning af kriterier, som tager højde for nogle identificerede problemstillinger. Der anvendes de nuværende kriterier, som også i de sektorvise behovsanalyser er fundet fortsat har en sammenhæng med variationen i kommunernes udgifter.

I model 4B er kommissoriet endvidere opfyldt med hensyn til at indarbejde en mere præcis opgørelse af produktionsjord uden utilsigtede byrdefordelingsmæssige virkninger.

Justeringerne i udgiftsbehovsopgørelsen i disse to modeller ses, jf. appendiks 18, også at give en vis forbedring af den samlede sammenhæng mellem udgiftsbehov og udgifter i kommunerne.

18.5. Model 5: En samlet model med et revideret sæt udgiftsbehovskriterier og andre mindre tilpasninger

I model 5 er medtaget resultaterne fra udgiftsbehovsanalyserne for hvert af sektorområderne i kapitel 13.

Det er her taget i betragtning, at analyserne viser, at der kan opstilles flere modeller med forskellige forklarende variable på et givet udgiftsområde med nogenlunde samme høje forklaringsgrad og et kriterium kan indgå i forskellige versioner på flere delområder. Desuden er der i model 5 indarbejdet en ændret indregning af produktionsjord i opgørelsen af kommunernes beskatningsgrundlag, således at der tages højde for den lavere skatteværdi af produktionsjord

Der anvendt en version af kriteriet "Familier i visse boligtyper", som indebærer en mere begrænset ændring af afgrænsningen end i model 3. Der er således alene sket en korrektion for ældreboliger i forhold til den nuværende afgrænsning, mens der i model 3 også er udtaget privat udlejning fra før 1920 i byer med mere end 5.000 indbyggere. Herved fokuserer kriteriet i højere grad på boligsociale problemstillinger i landdistrikter. Det bør dog bemærkes, at grænsen på 5.000 indbyggere er fastsat skønsmæssigt. Der vil også kunne forekomme privat udlejning, der ikke er byfornyset i byer med mere end 5.000 indbyggere.

Baggrunden for den sidste version er, at der i de lidt større byer er foretaget byfornyelse og boligforbedringer af ældre udlejningsboliger, hvilket vurderes at have ændret beboersammensætningen. Som nævnt vil der dog også i de større byer fortsat kunne være udlejningsboliger, der ikke er byfornyeede.

En alternativ måde at tage højde for, at boligmassen i mere tyndt befolkede dele af landet har udviklet sig mindre gunstigt kunne være, at justere rejsetidskriteriet, som afspejler befolkningstætheden.

Der er i tilknytning til indregningen af en ændret opgørelse af skatteværdien af produktionsjord foretaget modgående justeringer i ordningen vedr. kommuner med højt strukturelt underskud samt i vægten på rejsetidskriteriet i den demografiske udgiftsbehovsopgørelse. Nedjusteringen af vægten på rejsetidskriteriet er dog på baggrund af ovenstående mindre end i model 3.

Elementerne i model 5 er beskrevet i boks 18.5.

Boks 18.5. Særlige elementer i model 5

I model 5 indgår følgende justerede kriterier og vægte i opgørelsen af socioøkonomisk udgiftsbehov:

Kriterier og vægte

Socioøkonomiske Kriterier	Nuværende system		Model 5	
	Lands- udligning	Hovedstads- udligning	Lands- udligning	Hovedstads- udligning
----- Vægt, pct. -----				
Personer uden beskæftigelse	18	10	19	10
Personer uden erhvervsuddannelse	17,5	25	16	25
Udlejede beboelseslej- ligheder ¹	5	7,5	5	8
Psykiatriske Patienter	5	10	5	8
Familier i visse boligtyper ¹	15	7,5	15	7
Børn i familier med lav uddannelse ¹	15	25	8	25
Enlige over 65 år	2,5	10	2,5	7
Personer med lav ind- komst ¹	10		8	
Handicappede	5		5	
Indvandrere og efterkommere	2,5	5	3	5
Tabte leveår	2,5			
Nedgang i befolkningen ¹	2		2	
Lønmodtagere på grundniveau			5	
Børn af enlige forsørgere			4	5
Børn, som er flyttet			2,5	
Demografiske kriterier				
Rejsetid	2		1,75	

¹ Opgørelsen ændres i model 5, se nedenfor.

Afgrænsning af nye/justerede kriterier

Socioøkonomiske Kriterier:	Nuværende system	Model 5
Udlejede beboelses- lejligheder	Antallet af udlejede egentlige beboelseslejligheder samt kollegieværelser væg- tet med huslejeprisniveau- et.	V3: Antallet af udlejede egentlig beboelseslejlighede- r ekskl. kollegieværelser og ikke vægtet med husle- jeprisniveauet.
Familier i visse boligtyper	Antal familier bosat i alme- ne boliger, privat udlejning fra før 1920, øvrig privat udlejning med mangler eller beboede fritidshuse.	V2: Som nuværende versi- on, men opgørelsen af fra- sorteringen af ejerboliger og inddragelsen af almene boliger præciseres, og æl- dreboliger fjernes fra opgø- relsen.
Børn i familier med lav ud- dannelse	Antal børn mellem 0 og 16 år i familier, hvoraf familie- medlemmernes højeste uddannelsesniveau enten er grundskole eller uoplyst.	V2: Antal børn mellem 0 og 16 år i familier, hvor ingen af de voksne er under ud- dannelse og de voksnes højeste uddannelsesniveau enten er grundskole eller uoplyst.
Personer med lav ind- komst	Antallet af 18-64-årige per- soner i kommunen, der i det seneste år og i mindst to af de foregående tre år (før det seneste år) har haft en ækvivaleret disponibel indkomst på mindre end 60 pct. af medianindkomsten på landsbasis samt en for- mue på under 10.000 kr. Studerende uden børn samt selvstændige eller medarbejdende ægtefæller	V2: Som nuværende versi- on, men hvor der også ses bort fra familiemedlemmer til selvstændige og familie- medlemmer til studerende uden børn. Der er endvide- re indført en betingelse om, at personen skal have væ- ret bosat i Danmark i mindst 3 af de seneste 4 år, og før beregning af median- indkomsten er der indført en betingelse om, at mindst

	udelades dog.	en person i familien er fuld skattepligtig og er over 14 år gammel.
Nedgang i befolkningen	Summen af årlige fald i befolkningstallet over den seneste femårige periode. Der medregnes kun befolkningsbevægelser for de år, hvor der har været et fald i kommunes befolkningstal fra dette år i forhold til det følgende år.	V2X: Enten har der været en samlet tilbagegang i befolkningen over de seneste 5 år, eller der har været et fald i folketallet over de seneste 2 år, som er større end ½ pct. Kriterieværdien opgøres som summen af bevægelser i de år med befolkningstilbagegang i enten den seneste 5-årige periode eller i den seneste 2-årige periode.
Lønmodtagere på grundniveau		Antal 20-59-årige personer i arbejde, der forudsætter færdigheder på grundniveau.
Børn af enlige forsørgere		V1: Antal børn af enlige forsørgere, som modtager ordinært børnetilskud.
Børn som er flyttet		V1: Antal børn, 0-17-årige, som er flyttet over en kommunegrænse mindst 3 gange i deres liv.

I model 5 indgår endvidere følgende ændringer:

I opgørelsen af beskatningsgrundlag er indarbejdet en mere præcis opgørelse af værdien af produktionsjord svarende til nuværende gældende regler. Samtidig fjernes kompensationsordningen til kommunerne for den lavere grundskyld for produktionsjorden.

I opgørelsen af demografisk udgiftsbehov er vægten på kriteriet for rejsetid ændret til 1,75 pct.

Ordningen om "kommuner med højt strukturelt underskud, som ligger uden for hovedstadsområdet", er foretaget en justering af grænseværdien for det strukturelle underskud. I den nuværende udformning af ordningen ydes et yderligere udligningstilskud til kommuner, som har et strukturelt underskud, der overstiger 96,5 pct. af det landsgennemsnitlige underskud. Denne grænse hæves i modellerne til 100 pct., således at ugunstigt stillede kommuner har et strukturelt underskud, der er mindst lige så stort som det landsgennemsnitlige underskud.

Byrdefordelingsmæssige virkninger

De byrdefordelingsmæssige virkninger af model 5 fremgår af bilag 18.5. Model 5 medfører som model 3 visse forskydninger fra urbaniserede kommuner til mindre urbaniserede kommuner, men der flyttes samlet mindre fra kommunerne med de største byer.

Kommentarer

I model 5 inddrager i vidt omfang analyseresultaterne fra kapitel 13. I modellen er således også medtaget nye kriterier og justering af vægte, som udgiftsbehovsanalyserne på sektorområderne har peget på giver en bedre sammenhæng med variationen i kommunernes udgifter. Desuden er foretaget justeringer i afgrænsning af kriterier, som tager højde for nogle identificerede problemstillinger, men justeringen er mindre vidtgående for et enkelt kriterium. Endelig er kommissoriet opfyldt med hensyn til at indarbejde en mere præcis opgørelse af produktionsjord, og der er foretaget modgående justeringer for at mindske byrdefordelingsmæssige virkninger.

Justeringerne i udgiftsbehovsopgørelsen i model 5 ses, jf. appendiks 18, også at give en lille forbedring af sammenhængen mellem socioøkonomiske udgiftsbehov og kommunernes udgifter, men en lille forringelse af den samlede sammenhæng mellem udgiftsbehov og udgifter i kommunerne.

18.6. Opsamling

Der er i kapitlet opstillet i alt fem modeller, model 1-5, hvoraf model 4 er opstillet i to versioner. I modellerne indgår en alternativ opstilling af udgiftsbehovsopgørelsen og i enkelte modeller også en justering af indregningen af produktionsjord i beskatningsgrundlaget. I de sidste er samtidig foretaget modgående justeringer med henblik på, at den ændrede indregning ikke indebærer utilsigtede byrdefordelingsmæssige virkninger.

Model 1 kan ikke ses som en selvstændig model, men ville i praksis skulle kombineres med en af de øvrige modeller. Denne model illustrerer, at det kan være muligt at inddrage kompensation for kommunernes udgifter til forsikrede ledige i det generelle system, men analyserne i kapitel 13 giver anledning til en vis tilbageholdenhed hermed på nuværende

tidspunkt, da datagrundlaget for analyserne endnu ikke vurderes tilstrækkeligt. Kommunerne har således haft opgaven i kort tid og der er sket væsentlige finansieringsomlægninger fra 2010 til 2011. Der må dog også nævnes, at der kan være forbehold overfor den mulige incitamentspåvirkning ved et af de anvendte kriterier, hvilket dog vil skulle afvejes i forhold til incitamenterne i den nuværende specifikke kompensationsmodel for området.

Model 2 kan ikke anbefales af udvalget og har mest til formål at illustrere, at det vil have væsentlige virkninger og give anledning til en ringere sammenhæng med kommunernes udgiftsbehov helt at afskaffe de kriterier, som har mødt kritik fra nogle kommuner.

Modellerne 3 og varianterne af model 4 er i varierende omfang bedre statistisk funderet end de hidtidige. Det bygger især på de enkelte regressionsanalyser. Men den samlede sammenhæng med variationen i kommunernes udgifter, jf. bilag til kapitel 18, er også i et vist omfang bedre.

Model 5 har de sammenlignelige egenskaber som model 3, og er således baseret på statistiske analyser, men den samlede sammenhæng med variationen i kommunernes udgifter forbedres dog ikke i forhold til det nuværende system.

Det kan supplerende nævnes, at der såvel i model 3, 4 og 5 sker en forskydning til fordel for de kommuner, som har modtaget særtilskud i de seneste 2 år. Denne forskydning er størst i model 3 og 5.

Endelig bemærkes, at det ved eventuel implementering af ændringer i udligningssystemet kan være relevant at overveje overgangsordninger for kommuner med væsentlige tab/gevinster.

Appendiks til kapitel 18 – Sammenligning af nuværende model og nye udligningsmodeller

Forslag til nye udligningsmodeller er baseret på regressionsanalyserne præsenteret i kapitel 13. I analysedelen er inddraget nuværende kriterier fra det gældende udligningssystem samt en række forslag til nye kriterier. Forslag til nye kriterier kommer dels fra kommunerne, dels fra Finansieringsudvalgs arbejde samt fra analyser, som ser nærmere på specifikke områder af de kommunale opgaver, udført af eksterne konsulenter.

I forbindelse med arbejdet omkring regressionsanalyserne er der foretaget et nærmere eftersyn af opgørelsen af de nuværende kriterier. Da statistikkerne udvikles og forbedres over tid er opgørelsen af kriterierne gennemgået med henblik på at sikre, at kriterierne ikke indeholder uhensigtsmæssigheder.

Regressionsanalyserne præsenteret i denne betænkning, kapitel 13, er stort set alle forbedret i forhold til tidligere analyser i betænkning 1361, rapport fra Finansieringsudvalget i 2005 og 2009, i den forstand, at forklaringsgraden i de enkelte modeller er højere. På udgiftsområder vedrørende dagtilbud, administration, udsatte børn og unge, førtidspension samt boligstøtte er forklaringsgraden øget med mindst 10 procentpoint. Endvidere er der på udgiftsområder inden for det såkaldte normalområde ikke lavet analyser siden betænkning 1361 fra 1998.

Sammenligning af udgiftsbehov og realiserede udgifter

Supplerende til understøttelse af vurderingen af udgiftsbehovsopgørelsen i de opstillede modeller er endvidere foretaget en sammenligning af henholdsvis det samlede udgiftsbehov og det socioøkonomiske udgiftsbehov med kommunernes realiserede/faktiske netto-driftsudgifter. Denne sammenligning skal dog tages med forbehold, da den ikke kan vise om en bedre sammenhæng skyldes en mere præcist opgørelse af udgiftsbehov eller, om modellen f.eks. blot er bedre til at ramme et realiseret serviceniveau. Sammenligningen i dette notat er derfor kun et element i vurderingen af de opstillede modeller.

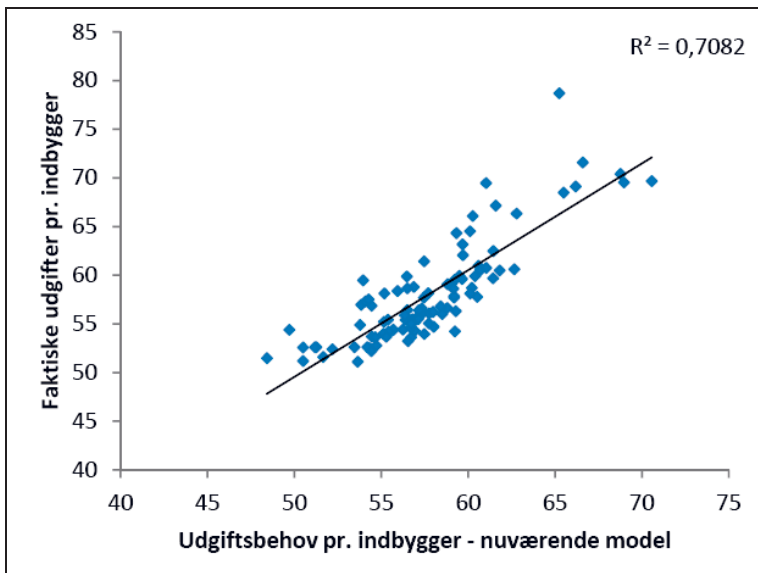
Nedenfor vises tre sammenligninger af det beregnede udgiftsbehov og de faktiske udgifter. Det ses af figur 1-6, at det samlede udgiftsbehov fra model 3 og 4 har en lidt bedre sammenhæng med de faktiske udgifter end det samlede udgiftsbehov fra det nuværende system.

I figur 7-12 sammenlignes det socioøkonomiske udgiftsbehov med de faktiske udgifter. Her ses det, at det socioøkonomiske udgiftsbehov fra model 3, 4 og 5 har en bedre sammenhæng med de faktiske udgifter end det socioøkonomiske udgiftsbehov fra den nuværende model.

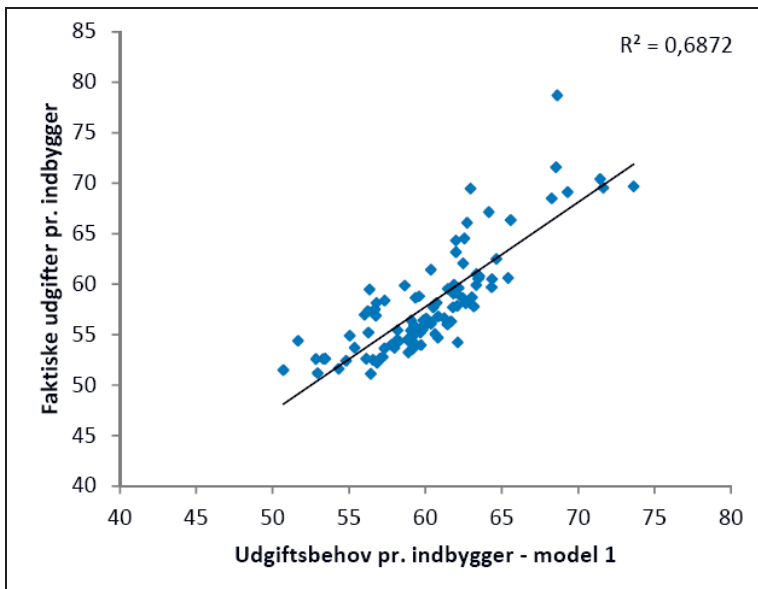
Læsø Kommune er en markant outlier i alle modellerne, og derfor ses der også nærmere på sammenhængen mellem det beregnede udgiftsbehov og de faktiske udgifter, hvor der ses bort fra Læsø Kommune, jf. figur 13-18. Af figurerne ses, at sammenhængen mellem model 3 henholdsvis model 4 og de faktiske udgifter er bedre end sammenhængen mellem den nuværende model og de faktiske udgifter.⁵²

⁵² De andre småøer er ikke markante outliers, derfor ses der ikke bort fra dem i denne sammenligning.

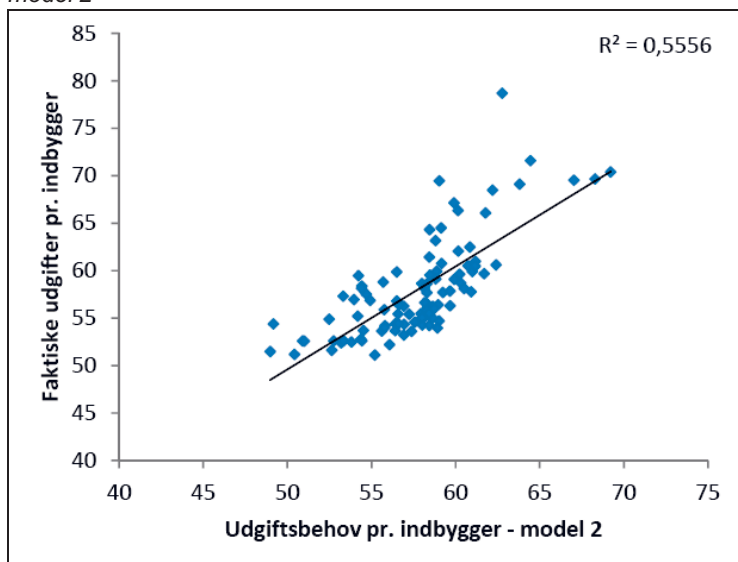
Figur 1. Sammenhæng mellem kommunernes udgifter og udgiftsbehov, nuværende model



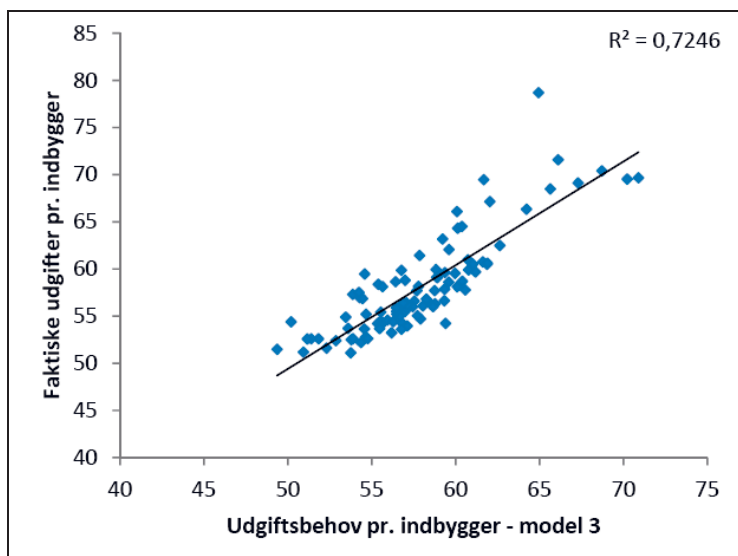
Figur 2. Sammenhæng mellem kommunernes udgifter og udgiftsbehov, model 1



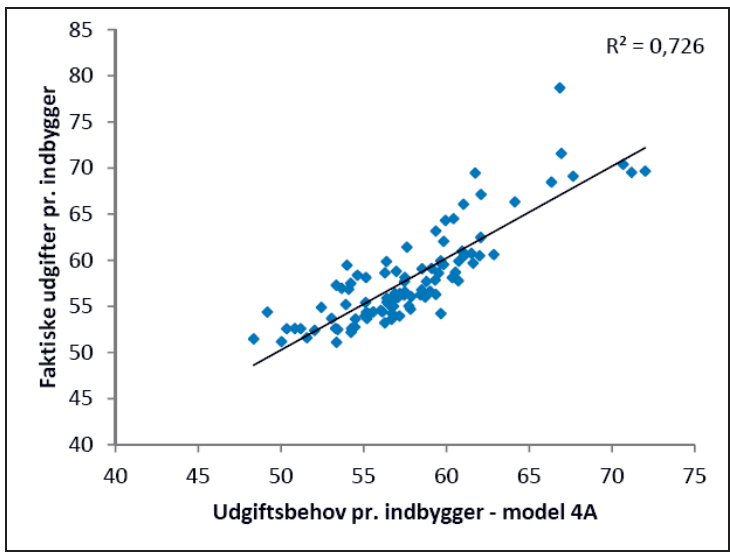
Figur 3. Sammenhæng mellem kommunernes udgifter og udgiftsbehov, model 2



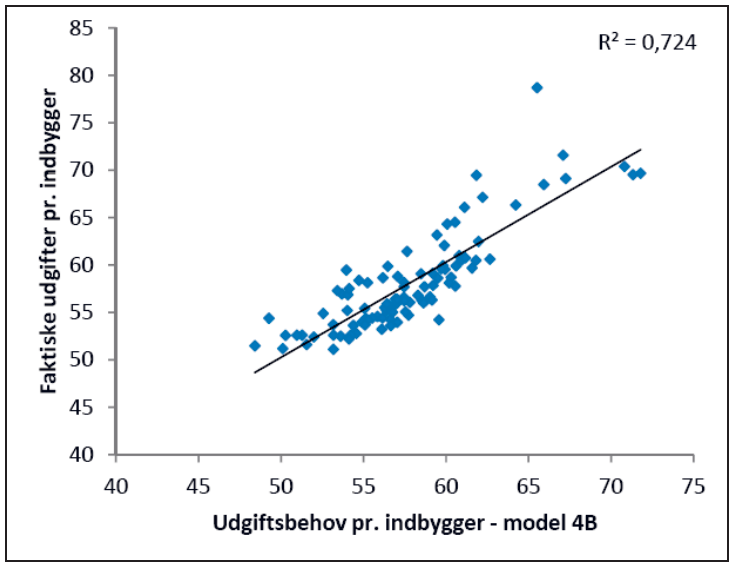
Figur 4. Sammenhæng mellem kommunernes udgifter og udgiftsbehov, model 3



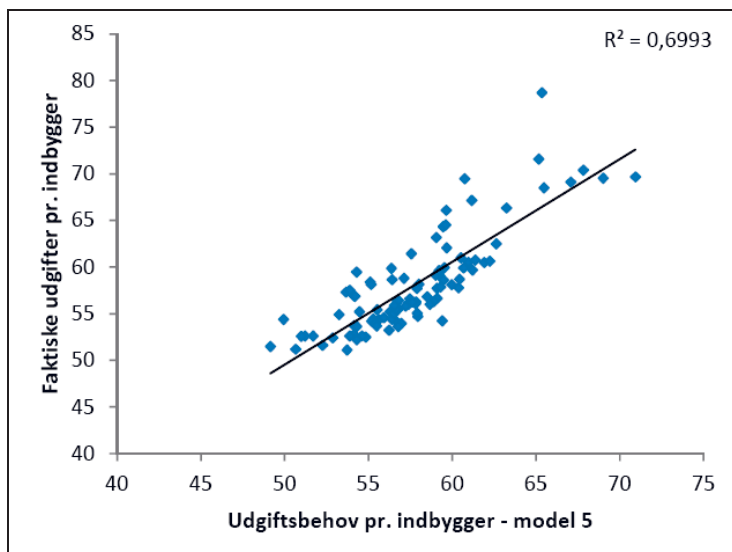
Figur 5A. Sammenhæng mellem kommunernes udgifter og udgiftsbehov, Model 4A



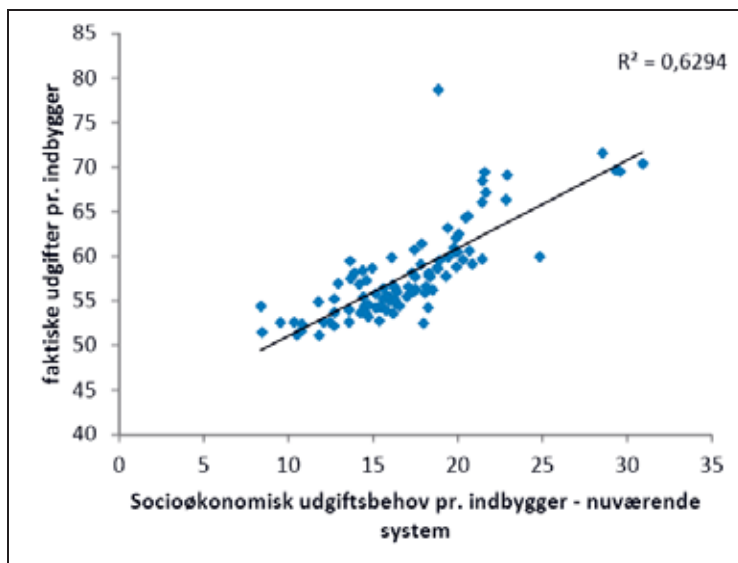
Figur 5B. Sammenhæng mellem kommunernes udgifter og udgiftsbehov, Model 4B (inkl. Produktionsjord, rejsetid vægt 1,5 pct., § 12 100 pct.)



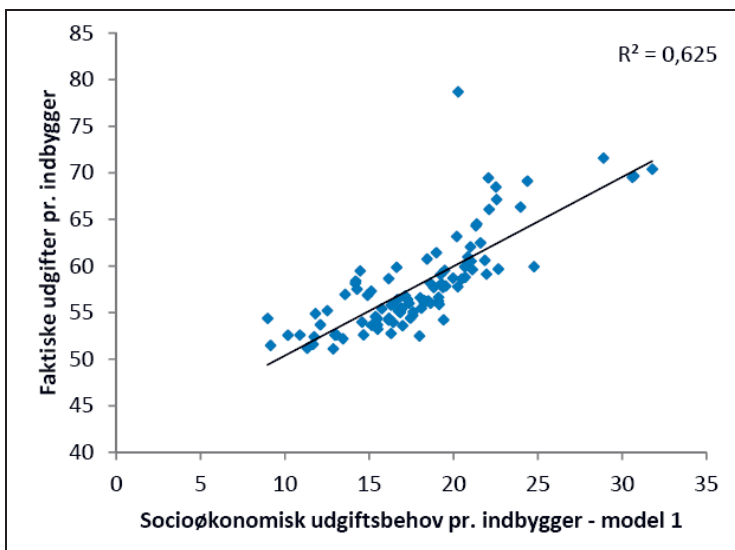
Figur 6. Sammenhæng mellem kommunernes udgifter og udgiftsbehov, Model 5



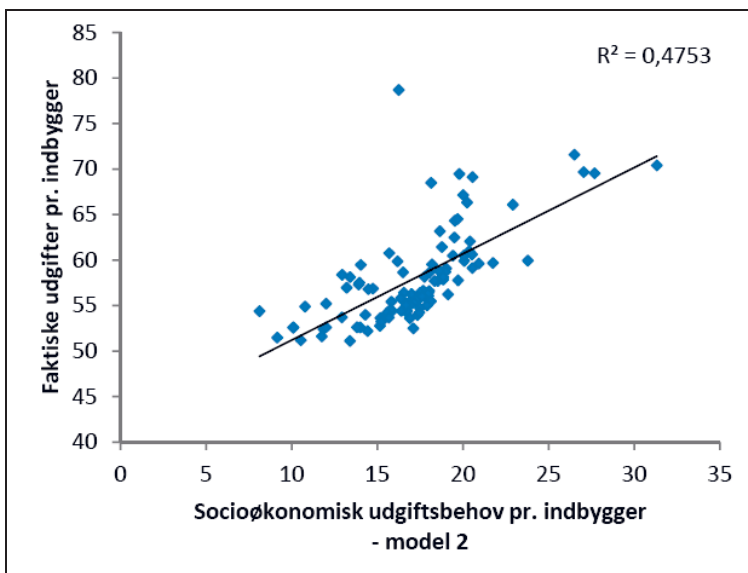
Figur 7. Sammenhæng mellem kommunernes udgifter og socioøkonomiske udgiftsbehov, nuværende model



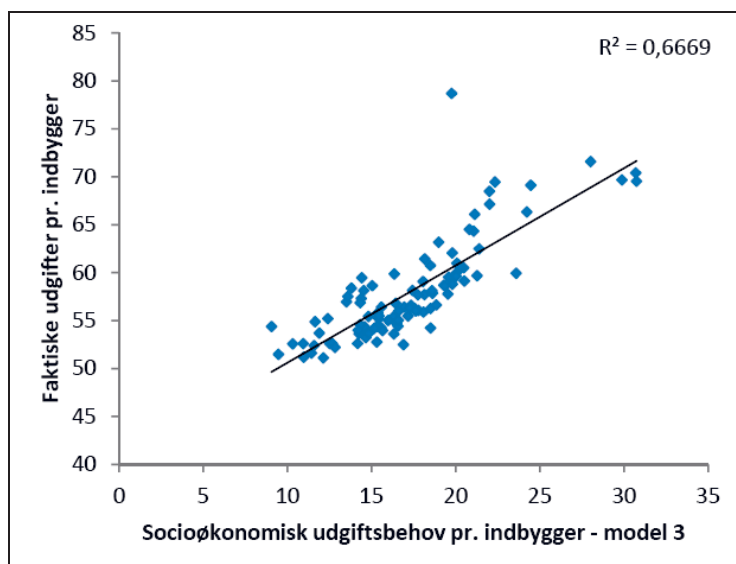
Figur 8. Sammenhæng mellem kommunernes udgifter og socioøkonomiske udgiftsbehov, model 1



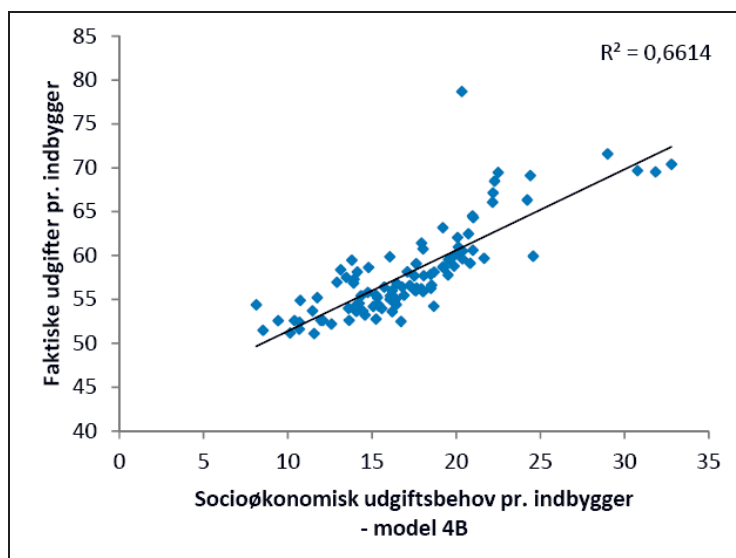
Figur 9. Sammenhæng mellem kommunernes udgifter og socioøkonomiske udgiftsbehov, model 2



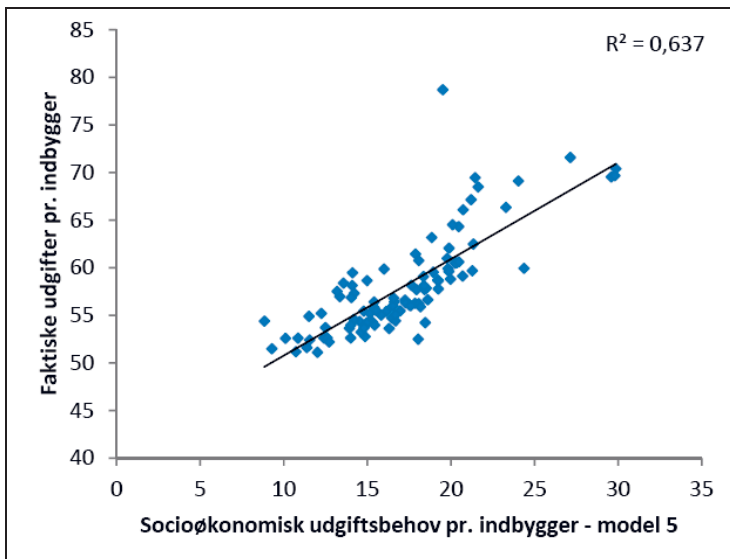
Figur 10. Sammenhæng mellem kommunernes udgifter og socioøkonomiske udgiftsbehov, model 3



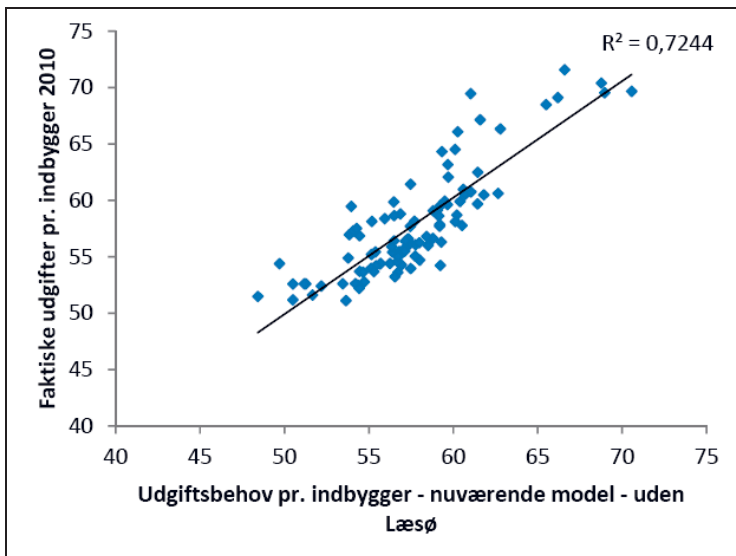
Figur 11. Sammenhæng mellem kommunernes udgifter og socioøkonomiske udgiftsbehov, Model 4A (svarer til socioøkonomisk udgiftsbehov i model 4B)



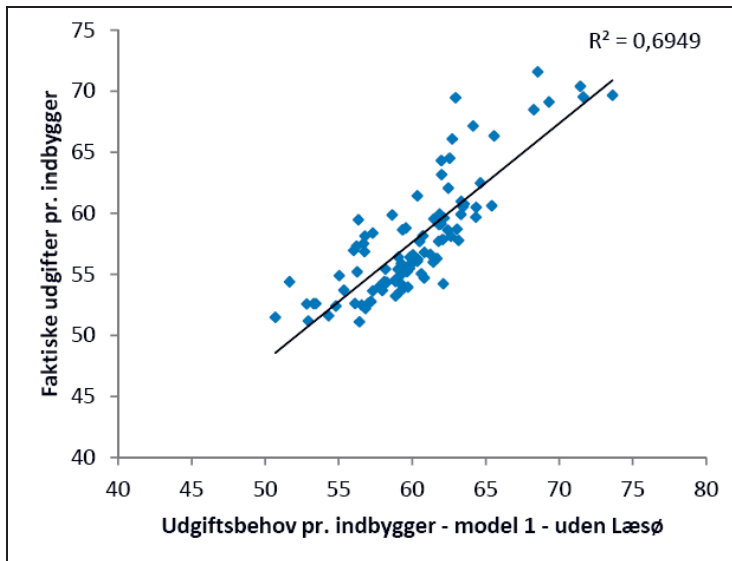
Figur 12. Sammenhæng mellem kommunernes udgifter og socioøkonomiske udgiftsbehov, model 5



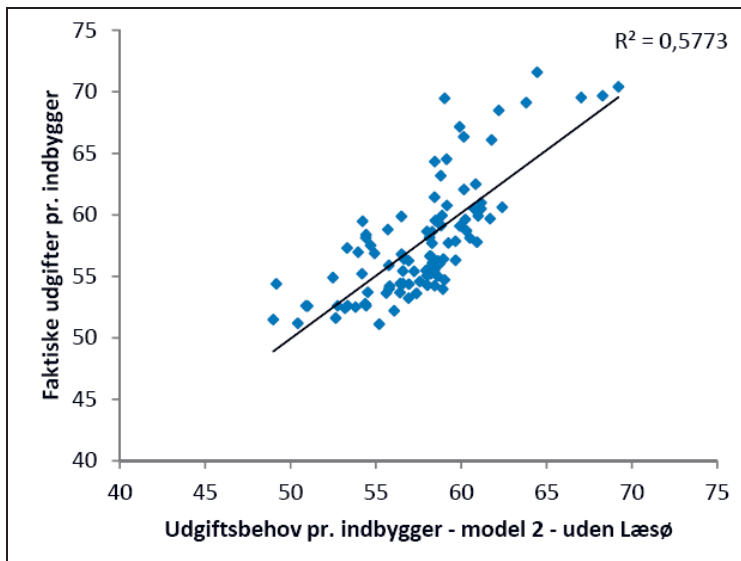
Figur 13. Sammenhæng mellem kommunernes udgifter og udgiftsbehov, Nuværende model – uden Læsø



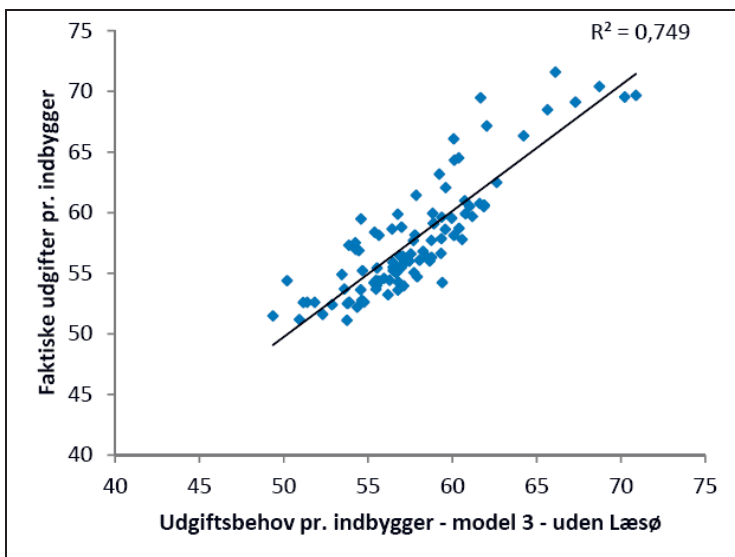
Figur 14. Sammenhæng mellem kommunernes udgifter og udgiftsbehov, model 1 – uden Læsø



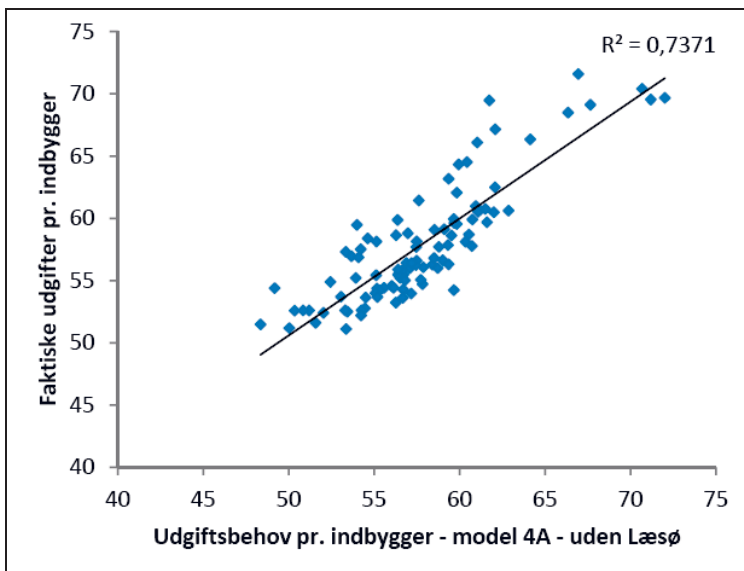
Figur 15. Sammenhæng mellem kommunernes udgifter og udgiftsbehov, model 2 – uden Læsø



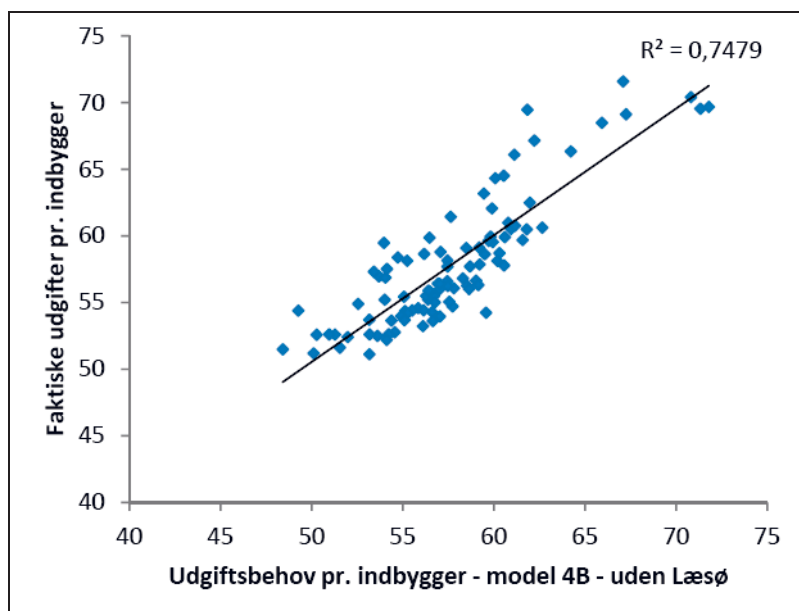
Figur 16. Sammenhæng mellem kommunernes udgifter og udgiftsbehov, model 3 – uden Læsø



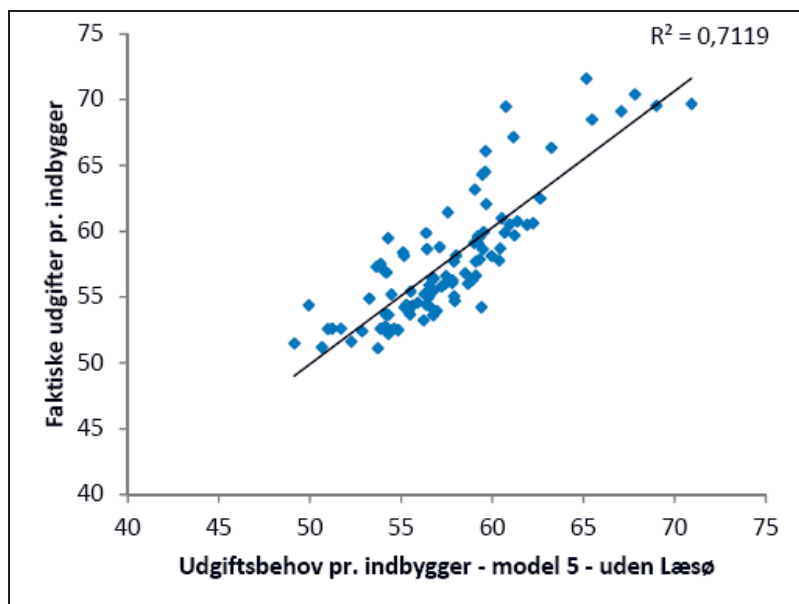
Figur 17A. Sammenhæng mellem kommunernes udgifter og udgiftsbehov, Model 4A – uden Læsø



Figur 17B. Sammenhæng mellem kommunernes udgifter og udgiftsbehov, Model 4B – uden Læsø (inkl. Produktionsjord, rejsetid vægt 1,5 pct., § 12 100 pct.)



Figur 18. Sammenhæng mellem kommunernes udgifter og udgiftsbehov, Model 5 – uden Læsø



Anmærkning til figur 1-18:

Det anvendte udgiftsgrundlag dækker over korrigerede regnskabstal for nettodriftsudgifter for 2010, dvs. svarerende til de regnskabstal, som regressionsanalyserne er baseret på. De faktiske udgifter er endvidere skaleret op med en konstant faktor, så de samlede faktiske udgifter summer til 319 mia. kr., hvilket svarer til det samlede opgjorte udgiftsbehov til tilskudsåret 2012.

Det anvendte udgiftsgrundlag til sammenligning med model 1 indeholder desuden regnskabtal for 2010 for kommunernes udgifter til forsikrede ledige. Faktiske udgifter anvendt i model 1 er skaleret op, så de summer til 333 mia. kr.

Udgiftsbehovet er beregnet ud fra socioøkonomiske kriterier, som i de forskellige modeller ville være de anvendte for tilskudsåret 2012. Dvs. de fleste kriterier er opgjort i 2010-tal, mens nogle kriterier er opgjort i 2011-data, et enkelt kriterium er opgjort i 2009-data og et enkelt kriterium er opgjort i 2008-data. Folketal er opgjort pr. 1.1.2010.

Spredning

Modellerne kan også sammenlignes ved at se på spredning (standardafvigelse) af forskellen mellem de faktiske udgifter og udgiftsbehovet, idet det også vil være en forbedring, hvis denne spredning er blevet mindre. Det ses af tabel 1, at model 3 og 4 har lavere spredning end det nuværende system, mens model 1, 2 og 5 har en højere spredning.

Tabel 1. Spredning

	Nuvær. model	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4A	Model 4B	Model 5
Standardafvigelsen på forskellen mellem faktiske udgifter og udgiftsbehovet	2,85	2,92	3,49	2,77	2,73	2,74	2,89

Bilag 18.1

Model 1: Model med kompensation for udgifter til forskrede ledige via det generelle system

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
HELE LANDET	80.007.756	80.007.756	94.086.156	94.086.156	0	14.078.400	0	-14.078.400	0	0,00
HOVEDSTADSOMRÅDET	19.045.932	19.088.772	24.020.100	23.407.644	42.840	4.931.328	-6.124.56	-4.700.405	-338.693	0,09
1084 REGION HOVEDSTADEN	17.616.492	17.682.828	22.118.376	21.515.460	66.336	4.435.548	-602.916	-4.258.042	-359.074	0,11
101 København	8.015.040	8.125.068	9.723.492	9.350.880	110.028	1.598.424	-372.612	-1.750.949	-415.109	0,45
147 Frederiksberg	446.220	466.392	727.668	678.900	20.172	261.276	-48.768	-258.167	-25.487	0,13
151 Ballerup	681.540	673.476	797.172	780.072	-8.064	123.696	-17.100	-96.858	1.674	-0,02
153 Brøndby	878.748	879.012	972.936	966.120	264	93.924	-6.816	-94.153	-6.781	0,12
155 Dragør	-20.652	-21.060	8.844	8.916	-408	29.904	72	-20.628	8.940	-0,30
157 Gentofte	-880.644	-885.084	-719.940	-773.388	-4.440	165.144	-53.448	-110.620	-3.364	0,02
159 Gladsaxe	737.988	738.432	900.576	885.360	444	162.144	-15.216	-133.666	13.706	-0,11
161 Glostrup	257.928	258.144	312.852	310.956	216	54.708	-1.896	-60.445	-7.417	0,19
163 Herlev	427.308	427.488	495.828	495.888	180	68.340	60	-62.909	5.671	-0,12
165 Albertslund	709.152	706.296	782.364	766.932	-2.856	76.068	-15.432	-80.394	-22.614	0,51
167 Hvidovre	832.104	831.696	964.392	957.432	-408	132.696	-6.960	-114.055	11.273	-0,13
169 Høje-Taastrup	879.912	880.812	1.005.084	996.576	900	124.272	-8.508	-152.122	-35.458	0,44
173 Lyngby-Taarbæk	-73.404	-74.940	47.544	47.484	-1.536	122.484	-30.060	-81.320	9.568	-0,08
175 Rødovre	631.440	632.532	729.864	726.552	1.092	97.332	-3.312	-89.565	5.547	-0,09
183 Ishøj	631.068	631.092	690.216	685.020	24	59.124	-5.196	-87.403	-33.451	1,06
185 Tårnby	500.868	503.784	605.196	609.156	2.916	101.412	3.960	-97.835	10.453	-0,14
187 Vallensbæk	117.600	117.456	151.512	151.068	-144	34.056	-444	-34.884	-1.416	0,05
190 Furesø	27.480	20.784	102.312	92.484	-6.696	81.528	-9.828	-62.875	2.129	-0,03
201 Allerød	-106.440	-111.360	-63.024	-61.008	-4.920	48.336	2.016	-35.400	10.032	-0,19
210 Fredensborg	255.312	254.520	346.416	339.432	-792	91.896	-6.984	-72.144	11.976	-0,15
217 Helsingør	864.492	858.084	1.011.336	1.004.760	-6.408	153.252	-6.576	-135.739	4.529	-0,04
219 Hillerød	365.244	358.632	468.444	467.136	-6.612	109.812	-1.308	-83.104	18.788	-0,21
223 Høsholm	-302.952	-307.752	-255.720	-264.492	-4.800	52.032	-8.772	-32.086	6.374	-0,10
230 Rudersdal	-701.916	-711.516	-591.168	-619.296	-9.600	120.348	-28.128	-76.880	5.740	-0,04
240 Egedal	112.476	105.144	193.980	201.060	-7.332	88.836	7.080	-72.176	16.408	-0,21
250 Frederiksund	479.604	475.284	579.300	582.432	-4.320	104.016	3.132	-89.705	13.123	-0,17
260 Halsnes	557.316	558.240	637.968	642.720	924	79.728	4.752	-85.173	12.221	0,00
270 Gribskov	367.188	364.608	458.904	459.072	-2.580	94.296	168	-79.762	12.122	-0,16
400 Bornholms Kommune	926.472	927.564	1.034.028	1.037.236	1.092	106.464	23.208	-107.025	23.739	-0,41

(*) ANM: De skønnede udgifter vedr. beskæftigelsesområdet er en opregning af 2011-skømmet (på 12.374.743 mio.kr.). Det kan derfor ikke lages som et udtryk for 2012 udgifter.

Bilag 18.1
Model 1: Model med kompensation for udgifter til forskrede ledige via det generelle system

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
1085 REGION SJEJLLAND	12.743.208	12.727.476	14.775.024	14.873.724	-15.732	2.047.548	98.700	-2.019.501	111.015	-0,08
253 Greve	364.236	357.672	470.676	476.268	-6,64	113.004	5.592	-100.033	11.999	-0,13
259 Køge	874.800	868.032	1.005.684	1.013.820	-6,768	137.652	8.136	-148.788	-9.768	0,10
265 Roskilde	592.872	584.988	778.644	767.064	-7,884	193.656	-10.980	-158.296	16.496	-0,11
269 Solrød	38.052	36.024	83.964	88.440	-1,428	47.340	4.476	-41.211	9.177	-0,22
306 Odsherred	568.188	570.432	653.100	658.080	2,244	82.668	4.980	-81.656	8.256	-0,16
316 Holbæk	1.111.572	1.111.428	1.286.268	1.288.872	-144	174.840	2.604	-150.611	26.689	-0,25
320 Faxe	525.312	524.580	610.920	616.896	-732	86.340	5.976	-97.106	-5.522	0,10
326 Kalundborg	877.368	877.416	1.003.692	1.017.948	48	126.276	14.256	-118.399	22.181	-0,29
329 Ringsted	508.620	508.764	592.968	596.988	144	84.204	4.020	-80.916	7.452	-0,14
330 Slagelse	1.559.448	1.557.276	1.762.380	1.778.136	-2,172	205.104	15.756	-245.880	-27.162	0,23
336 Slavsø	306.588	307.908	359.604	363.144	1,320	51.696	3.540	-53.645	2.911	-0,08
340 Sorø	448.560	448.464	521.028	525.996	-96	72.564	4.968	-72.167	5.269	-0,12
350 Lejre	179.364	178.284	237.180	240.084	-1,080	58.896	2.904	-47.415	13.305	-0,28
360 Lolland	1.379.556	1.382.412	1.517.616	1.519.512	2,856	135.204	1.896	-146.815	-6.859	0,10
370 Næstved	1.220.784	1.221.600	1.422.468	1.444.056	816	200.868	21.588	-214.144	9.128	-0,07
376 Guldborgsund	1.281.084	1.283.640	1.444.260	1.450.932	2,556	160.620	6.672	-149.577	20.271	-0,22
390 Vordingborg	906.804	907.956	1.024.572	1.026.888	1,152	116.616	2.316	-112.892	7.192	-0,11

(*) ANM: De skønnede udgifter vedr. beskæftigelsesområdet er en opregning af 2011-skøttet (på 12.374.743 mio.kr.). Det kan derfor ikke tages som et udtryk for 2012 udgifter.

Bilag 18.1

Model 1: Model med kompensation for udgifter til forsikrede ledige via det generelle system

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
1083 REGION SYDDANMARK	20.632.476	20.586.888	23.600.328	23.789.724	-45.588	3.013.440	189.396	-3.121.875	35.373	-0,02
410 Middelfart	515.592	513.924	602.892	613.512	-1.668	88.968	10.620	-88.008	9.912	-0,17
420 Assens	727.176	724.860	826.656	844.548	-2.316	101.796	17.892	-135.349	-17.977	0,30
430 Faaborg-Midtfyn	890.772	888.252	1.011.120	1.031.364	-2.520	122.868	20.244	-150.598	-10.006	0,13
440 Keremunde	338.892	335.616	390.960	404.928	-3.276	55.344	13.968	-87.869	-21.833	0,61
450 Nyborg	552.600	550.848	628.644	645.288	-1.752	77.796	16.644	-98.136	-5.448	0,11
461 Odense	3.540.468	3.543.924	4.050.372	4.072.596	3.456	506.448	22.224	-607.061	-74.933	0,26
479 Svendborg	1.035.420	1.038.144	1.183.272	1.209.888	2.724	145.128	26.616	-165.299	9.169	-0,11
480 Nordfyn	509.436	509.492	581.976	592.584	156	72.384	10.608	-101.651	-18.503	0,43
482 Langeland	330.984	332.100	367.860	372.852	1.116	35.760	4.992	-39.255	2.613	-0,13
492 Ærø	141.456	141.420	157.212	158.280	-36	15.792	1.068	-9.847	6.977	-0,75
510 Haderslev	1.038.900	1.035.168	1.176.960	1.184.352	-3.732	141.792	7.392	-144.925	527	-0,01
530 Billund	354.552	351.480	414.336	414.948	-3.072	62.856	612	-41.856	18.540	-0,47
540 Sønderborg	1.334.940	1.324.560	1.511.364	1.521.408	-10.380	186.804	10.044	-158.241	28.227	-0,24
550 Tønder	850.716	847.596	948.852	952.440	-3.120	948.852	3.588	-98.700	3.024	-0,05
561 Esbjerg	2.073.072	2.071.536	2.373.984	2.359.872	-1.536	302.448	-14.112	-250.530	36.270	-0,21
563 Fanø	23.520	23.964	31.428	31.272	444	7.464	-156	-5.663	2.089	-0,34
573 Vardø	760.272	756.420	876.528	874.464	-3.852	120.108	-2.064	-86.697	27.495	-0,36
575 Vejen	835.860	831.228	934.812	932.076	-4.632	103.584	-2.736	-88.842	7.374	-0,13
580 Aabenraa	1.130.172	1.129.116	1.279.884	1.301.052	-1.056	150.768	21.168	-155.544	15.336	-0,17
607 Fredericia	851.976	848.316	978.000	985.836	-3.660	129.684	7.836	-139.074	-5.214	0,07
621 Kolding	1.275.516	1.273.692	1.495.392	1.504.524	-1.824	221.700	9.132	-228.648	360	0,00
630 Vejle	1.520.184	1.515.132	1.777.824	1.781.640	-5.052	262.692	3.816	-240.082	21.374	-0,13

(*) ANM: De skønnede udgifter vedr. beskæftigelsesområdet er en opregning af 2011-skønnet (på 12.374,743 mio.kr.). Det kan derfor ikke tages som et udtryk for 2012 udgifter.

Bilag 18.1
Model 1: Model med kompensation for udgifter til forskrede ledige via det generelle system

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
1082 REGION MIDTJYLLAND										
615 Horsens	18.954.564	18.950.052	22.088.256	22.221.348	-4.512	3.138.204	133.092	-3.1049.325	217.459	-0.11
657 Herning	1.520.472	1.523.952	1.738.740	1.717.704	3.480	214.788	-21.056	-2.16.249	-19.017	0,16
661 Holstebro	4.335.456	4.332.180	1.540.968	1.540.872	-3.276	208.788	-96	-209.482	-4.066	0,03
665 Lemvig	866.856	867.324	1.004.712	1.018.860	468	137.388	14.148	-146.063	5.941	-0,07
671 Struer	376.284	373.572	425.172	429.432	-2.712	51.600	4.260	-46.879	6.269	-0,20
706 Sydurs	416.820	415.944	471.312	477.660	-876	55.368	6.348	-58.970	1.870	-0,06
707 Nordjurs	580.764	579.900	677.016	689.940	-864	97.116	12.924	-97.828	11.348	-0,18
710 Favrskov	765.012	764.892	861.660	872.436	-120	96.768	10.776	-99.100	8.324	-0,15
727 Odder	568.332	566.940	676.080	686.604	-1.392	109.140	10.524	-99.311	18.961	-0,27
730 Randers	258.036	257.712	308.628	313.380	-324	50.916	4.752	-47.840	7.504	-0,22
740 Silkeborg	1.688.856	1.686.876	1.926.660	1.971.876	-1.980	239.784	45.216	-280.070	2.950	-0,02
741 Slamsø	1.114.488	1.114.836	1.327.908	1.348.728	348	213.072	20.820	-222.045	12.195	-0,09
746 Skanderborg	86.388	87.120	97.404	97.656	732	10.284	252	-9.141	2.127	-0,35
751 Aarhus	605.436	605.304	739.848	751.476	-132	134.544	11.628	-103.517	42.523	-0,46
756 Kast-Brande	4.404.408	4.417.608	5.251.224	5.205.204	13.200	833.616	-46.020	-742.487	58.309	-0,12
760 Ringkøbing-Skjern	700.044	698.556	797.700	802.416	-1.488	99.144	4.716	-114.703	-12.331	0,21
766 Hedensted	847.260	842.532	979.824	984.288	-4.728	137.292	4.464	-128.831	8.197	-0,09
779 Skive	651.876	649.068	756.156	762.060	-2.808	107.088	5.904	-86.871	23.313	-0,34
791 Viborg	838.752	835.788	952.428	975.408	-2.964	116.640	22.980	-127.521	9.135	-0,13
1081 REGION NORDJYLLAND										
773 Morsø	1.329.024	1.329.024	1.554.816	1.575.348	924	224.868	20.552	-2.12.417	33.907	-0,24
787 Thisted	10.061.016	10.060.512	11.504.172	11.685.900	-504	1.443.660	181.728	-1.629.657	-4.773	0,01
810 Brønderslev	497.088	496.020	551.868	556.260	-1.068	55.848	4.392	-67.723	-8.551	0,28
813 Frederikshavn	891.924	891.900	1.004.028	1.002.168	-24	112.128	-1.860	-95.827	14.417	-0,23
820 Vestsjælland	661.800	662.520	764.124	747.852	720	85.332	16.272	-99.904	2.420	-0,05
825 Læsø	1.126.272	1.126.284	1.281.144	1.325.616	12	154.860	44.472	-200.458	-1.114	0,01
840 Rebild	814.944	812.736	907.236	911.988	-2.208	94.500	4.752	-95.842	1.202	-0,02
846 Mariagerfjord	48.012	48.432	53.532	54.516	420	5.100	984	-7.288	-784	0,28
849 Jammerbugt	398.832	399.036	465.540	478.104	204	66.504	12.564	-72.744	6.528	-0,15
851 Aalborg	722.604	720.804	824.112	837.324	-1.800	103.308	13.212	-104.548	10.172	-0,17
860 Hjørring	651.000	651.468	744.504	756.012	468	93.036	11.508	-100.048	4.964	-0,09
	3.007.524	3.012.108	3.564.108	3.564.108	4.584	509.280	42.720	-575.063	-18.479	0,06
	1.241.016	1.239.204	1.402.968	1.435.680	-1.812	1.63.764	32.712	-210.212	-15.548	0,16

(*) ANM: De skønnede udgifter vedr. beskæftigelsesområdet er en opgøring af 2011-skøttet (på 12.374.743 mio.kr.). Det kan derfor ikke tages som et udtryk for 2012 udgifter.

Bilag 18.2

Model 2: Model med isoleret afskaffelse af visse kriterier

	Samlet udlig- ning og tilskud mv. inkl. Korri- geteret basis- kørsel (1)	Samlet udlig- ning og tilskud mv. inkl. vægt- ændringer socioøk. mv. (2)	Samlet udlig- ning og tilskud mv. inkl. vægt- ændringer socioøk. mv. (3)	Samlet ændring i 1.000 kr. (2)-(1) Ændret opførelse af alders- kriterier mv. (=-tab) (4)	Samlet ændring i 1.000 kr. (3)-(2) Vægt- ændringer socioøk. (=-tab) (5)	Samlet ændring i 1.000 kr. (3)-(1) Korri- geteret basis- kørsel (=-tab) (6)	Samlet ændring i beskæf- tings- niveau (=-tab) (7)
HELE LANDET	94.086.156	94.086.156	94.086.156	0	0	0	0,00
HOVEDSTADSOMRÅDET	23.553.588	23.596.428	22.827.924	42.840	-768.504	-725.664	0,20
1084 REGION HOVEDSTADEN	21.728.604	21.794.940	21.026.112	66.336	-768.828	-702.492	0,22
101 København	9.722.796	9.832.824	9.497.536	110.028	-335.268	-225.240	0,24
147 Frederiksberg	688.044	708.216	653.088	20.172	-55.128	-34.956	0,18
151 Ballerup	765.024	756.960	692.004	-8.064	-64.956	-73.020	0,84
153 Brøndby	961.152	961.416	913.896	264	-47.520	-47.256	0,84
155 Dragør	-204	-612	-3.180	-408	-2.568	-2.976	0,10
157 Gentofte	-770.496	-774.936	-762.624	-4.440	12.312	7.872	-0,04
159 Gladsaxe	851.712	852.156	816.072	444	-36.084	-35.640	0,30
161 Glostrup	307.668	307.884	292.512	216	-15.372	-15.156	0,38
163 Herlev	485.292	485.472	437.952	180	-47.520	-47.340	0,99
165 Albertslund	784.212	781.356	741.528	-2.856	-39.828	-42.684	0,96
167 Hvidovre	935.484	935.076	900.384	-408	-34.692	-35.100	0,41
169 Høje-Taastrup	1.019.064	1.019.964	1.063.776	900	43.812	44.712	-0,56
173 Lyngby-Taarbæk	384	-1.152	-47.880	-1.536	-46.728	-48.264	0,39
175 Rødovre	709.776	710.868	667.716	1.092	-43.152	-42.060	0,66
183 Ishøj	729.120	729.144	733.464	24	4.320	4.344	-0,14
185 Tårnby	596.604	599.520	581.052	2.916	-18.468	-15.552	0,21
187 Vallensbæk	150.888	150.744	165.516	-144	14.772	14.628	-0,56
190 Furesø	87.300	80.604	65.424	-6.696	-15.180	-21.876	0,26
201 Allerød	-70.116	-75.036	-79.512	-4.920	-4.476	-9.396	0,18
210 Fredensborg	323.112	322.320	321.576	-792	-744	-1.536	0,02
217 Helsingør	996.432	990.024	956.916	-6.408	-33.108	-39.516	0,36
219 Hillerød	441.204	447.300	447.300	6.612	6.096	-516	0,01
223 Høsholm	-267.360	-272.160	-287.424	-4.800	-15.264	-20.064	0,30
230 Rudersdal	-628.152	-637.752	-660.936	-9.600	-23.184	-32.784	0,23
240 Egedal	178.284	170.952	188.052	-7.332	17.100	9.768	-0,12
250 Frederikssund	562.800	558.480	566.400	-4.320	7.920	3.600	-0,05
260 Halsnes	648.324	649.248	664.704	924	15.456	16.380	-0,34
270 Gribskov	442.116	439.536	452.040	-2.580	12.504	9.924	-0,13
400 Bornholms Kommune	1.071.528	1.072.620	1.048.740	1.092	-23.880	-22.788	0,39

Bilag 18.2
 Model 2: Model med isoleret afskaffelse af visse kriterier

	Samlet udgning og tilskud mv. inkl. Korrigeret basis-kørsel (1)	Samlet udgning og tilskud mv. incl. ændret alderskriterier mv. (2)	Samlet udgning og tilskud mv. incl. ændringer socioøk. (3)	Samlet ændring i 1.000 kr. (2)-(1) Ændret opgørelse af alderskriterier mv. (=tab) (4)	Samlet ændring i 1.000 kr. (3)-(2) Vægtændringer socioøk. (=tab) (5)	Samlet ændring i 1.000 kr. (3)-(1) ift. korrigeret basis-kørsel (=tab) (6)	Samlet ændring i beskætningsniveau (=tab) (7)
1085 REGION SJÆLLAND	14.781.264	14.765.532	14.907.420	-15.732	141.888	126.156	-0,10
253 Greve	463.272	456.708	447.396	-6.564	-9.312	-15.876	0,18
259 Køge	1.013.364	1.006.596	1.010.808	-6.768	4.212	-2.556	0,03
265 Roskilde	749.748	741.864	701.340	-7.884	-40.524	-48.408	0,31
269 Solrød	81.708	80.280	80.592	-1.428	312	-1.116	0,03
306 Odsherred	649.272	651.516	667.056	2.244	15.540	17.784	-0,34
316 Holbæk	1.268.076	1.267.932	1.299.192	-144	31.260	31.116	-0,29
320 Faxe	622.572	621.840	647.724	-732	25.884	25.152	-0,47
326 Kalundborg	994.680	994.728	1.019.604	48	24.876	24.924	-0,33
329 Ringsted	591.240	591.384	616.872	144	25.488	25.632	-0,50
330 Slagelse	1.782.480	1.780.308	1.797.012	-2.172	16.704	14.532	-0,12
336 Stevns	364.212	365.532	378.240	1.320	12.708	14.028	-0,40
340 Sorø	515.856	515.760	549.804	-96	34.044	33.948	-0,74
350 Lejre	224.208	223.128	232.176	-1.080	9.048	7.968	-0,17
360 Lolland	1.545.852	1.548.708	1.450.188	2.856	-98.520	-95.664	1,43
370 Næstved	1.444.620	1.445.436	1.522.500	816	77.064	77.880	-0,63
376 Guldborgsund	1.440.744	1.443.300	1.442.208	2.556	-1.092	1.464	-0,02
390 Vordingborg	1.029.360	1.030.512	1.044.708	1.152	14.196	15.348	-0,23

Bilag 18.2

Model 2: Model med isoleret afskaffelse af visse kriterier

	Samlet udgø- ning og tilskud mv. incl. Korri- geteret basis- kørsel	Samlet udgø- ning og tilskud mv. incl. ændret alders- kørsel mv.	Samlet udgø- ning og tilskud mv. incl. vægt- ændringer socioøk.	Samlet ændring i 1.000 kr (2)-(1)	Samlet ændring i 1.000 kr (3)-(2)	Samlet ændring i 1.000 kr (4)-(1)	Samlet ændring i 1.000 kr (5)-(3)	Samlet ændring i 1.000 kr. (6)-(1)	Samlet ændring i (6) jf. (6)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(6)	(7)
1083 REGION SYDDANMARK	23.788.584	23.742.996	24.146.916	-45.588	403.920	358.332	-0.20	358.332	-0.20
410 Middelfart	607.296	605.628	649.332	-1.668	43.704	42.036	-0.72	42.036	-0.72
420 Assens	863.160	860.844	901.560	-2.316	40.716	38.400	-0.63	38.400	-0.63
430 Faaborg-Midtfyn	1.037.988	1.035.468	1.089.240	-2.520	53.772	51.252	-0.68	51.252	-0.68
440 Keremunde	409.056	405.780	434.376	-3.276	28.596	25.320	-0.70	25.320	-0.70
450 Nyborg	644.496	642.744	674.976	-1.752	32.232	30.480	-0.64	30.480	-0.64
461 Odense	4.137.600	4.141.056	4.077.240	3.456	-63.816	-60.360	0.21	-60.360	0.21
479 Svandborg	1.196.700	1.199.424	1.219.152	2.724	19.728	22.452	-0.26	22.452	-0.26
480 Nordfyn	609.216	609.372	645.912	156	36.540	36.696	-0.86	36.696	-0.86
482 Langeland	364.992	366.108	336.480	1.116	-29.628	-28.512	1.43	-28.512	1.43
492 Ærø	154.020	153.984	143.112	-36	-10.872	-10.908	1.17	-10.908	1.17
510 Haderslev	1.175.568	1.171.836	1.176.480	-3.732	4.644	912	-0.01	912	-0.01
530 Billund	401.016	397.944	426.456	-3.072	28.512	25.440	-0.64	25.440	-0.64
540 Sønderborg	1.528.920	1.518.540	1.483.572	-10.380	-34.968	-45.348	0.39	-45.348	0.39
550 Tønder	950.760	947.640	928.644	-3.120	-18.996	-22.116	0.39	-22.116	0.39
561 Esbjerg	2.344.944	2.343.408	2.399.796	-1.536	56.388	54.852	-0.31	54.852	-0.31
563 Fanø	29.100	29.544	29.832	444	288	732	-0.12	732	-0.12
573 Varde	856.812	852.960	897.636	-3.852	44.676	40.824	-0.53	40.824	-0.53
575 Vejen	928.188	923.556	982.176	-4.632	58.620	53.988	-0.92	53.988	-0.92
580 Aabenraa	1.292.928	1.291.872	1.317.600	-1.056	25.728	24.672	-0.28	24.672	-0.28
607 Fredericia	980.472	976.812	996.384	-3.660	19.572	15.912	-0.20	15.912	-0.20
621 Kolding	1.507.536	1.505.712	1.514.556	-1.824	8.844	7.020	-0.05	7.020	-0.05
630 Vejle	1.767.816	1.762.764	1.822.404	-5.052	59.640	54.588	-0.32	54.588	-0.32

Bilag 18.2
Model 2: Model med isoteret afskaffelse af visse kriterier

	Samlet udlig-ning og tilskud mv. Korri-geret basis-kørsel	Samlet udlig-ning og tilskud mv. incl. ændret af alders-kriterier mv.	Samlet udlig-ning og tilskud mv. incl. vægt-ændringer socioøk.	Samlet ændring i 1.000 kr (2)-(1)	Samlet ændring i 1.000 kr (3)-(2)	Samlet ændring i 1.000 kr. (4)-(3)	Samlet ændring i 1.000 kr. (5)-(4)	Samlet ændring i beskæft-nings-niveau (+=-tab)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	
1082 REGION MIDTJYLLAND	22.044.948	22.040.436	22.200.132	-4.512	159.696	155.184	-0.008	
615 Horsens	1.742.676	1.746.156	1.785.108	3.480	38.952	42.432	-0.35	
657 Herning	1.508.328	1.505.052	1.573.044	-3.276	67.992	64.716	-0.51	
661 Holstebro	997.848	998.316	1.015.284	468	16.968	17.436	-0.21	
665 Lemvig	426.036	423.324	388.752	-2.712	-34.572	-37.284	1.16	
671 Struer	478.572	477.696	460.116	-876	-17.580	-18.456	0.56	
706 Sydjylland	686.316	685.452	709.752	-864	24.300	23.436	-0.37	
707 Nordjylland	874.416	874.296	878.256	-120	3.960	3.840	-0.07	
710 Favrskov	675.624	674.232	699.744	-1.392	25.512	24.120	-0.34	
727 Odder	308.424	308.100	305.748	-324	-2.352	-2.676	0.08	
730 Randers	1.964.688	1.962.708	2.030.220	-1.980	67.512	65.532	-0.47	
740 Silkeborg	1.329.252	1.329.600	1.335.600	348	6.000	6.348	-0.05	
741 Samsø	93.996	94.728	82.500	732	-12.228	-11.496	1.89	
746 Skanderborg	720.828	720.696	749.676	-132	28.980	28.848	-0.31	
751 Aarhus	5.148.060	5.161.260	4.846.728	13.200	-314.532	-301.332	0.60	
756 Rast-Brande	821.376	819.888	887.628	-1.488	67.740	66.252	-1.15	
760 Ringkøbing-Skjern	978.480	973.752	997.164	-4.728	23.412	18.684	-0.21	
766 Hedensted	760.836	758.028	826.536	-2.808	68.508	65.700	-0.96	
779 Skive	991.344	988.380	1.001.688	-2.964	13.308	10.344	-0.15	
791 Viborg	1.537.848	1.538.772	1.626.588	924	87.816	88.740	-0.63	
1081 REGION NORDJYLLAND	11.742.756	11.742.252	11.805.576	-504	63.324	62.820	-0.07	
773 Mosø	566.220	565.152	560.904	-1.068	-4.248	-5.316	0.17	
787 Thisted	993.348	993.324	1.009.908	-24	16.584	16.560	-0.26	
810 Brønderslev	775.944	776.664	824.580	720	47.916	48.636	-0.99	
813 Frederikshavn	1.335.060	1.335.072	1.287.516	12	-47.556	-47.544	0.52	
820 Vesthimmerland	917.544	915.336	931.956	-2.208	16.620	14.412	-0.28	
825 Læsø	55.104	55.524	50.784	420	-4.740	-4.320	1.57	
840 Rebild	478.248	478.452	517.716	204	39.264	39.468	-0.93	
846 Mariagerfjord	837.720	835.920	887.628	-1.800	51.708	49.908	-0.81	
849 Jammerbugt	761.532	762.000	825.372	468	63.372	63.840	-1.13	
851 Aalborg	3.569.556	3.574.140	3.442.884	4.584	-131.256	-126.672	0.42	
860 Hjørring	1.452.480	1.450.668	1.466.328	-1.812	15.660	13.848	-0.15	

Bilag 18.3

Model 3: En samlet model med et revideret sæt udgiftshovskriterier og andre tilpasninger

	Samlet udgning og tilskud mv. Korrigeret basis-kørsel	Samlet udgning og tilskud mv. incl. ændret opførelse af alders-kriterier mv.	Samlet udgning og tilskud mv. incl. indregning af produktionsjord	Samlet udgning og tilskud mv. incl. vægtnedr. rejsetid og pgf. 12 grænse	Samlet udgning og tilskud mv. incl. ændringer socio-økonomi	Samlet ændring i 1.000 kr (2)>(1)	Samlet ændring i 1.000 kr (2)>(1) Ændret opførelse af alders-kriterier mv. (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr (3)>(2)	Samlet ændring i 1.000 kr (3)>(2) Ændret vægt vedr. rejsetid og beløb pgf. 12.	Samlet ændring i 1.000 kr (4)>(3)	Samlet ændring i 1.000 kr (4)>(3) Ændret vægt vedr. rejsetid og økonomi (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr (5)>(4)	Samlet ændring i 1.000 kr (5)>(4)	Samlet ændring i 1.000 kr (6)>(5)	Samlet ændring i 1.000 kr (6)>(5)	Samlet ændring i 1.000 kr (7)>(6)	Samlet ændring i 1.000 kr (7)>(6)	Samlet ændring i 1.000 kr (8)>(7)	Samlet ændring i 1.000 kr (8)>(7)	Samlet ændring i 1.000 kr (9)>(8)	Samlet ændring i 1.000 kr (9)>(8)	Samlet ændring i 1.000 kr (10)>(9)	Samlet ændring i 1.000 kr (10)>(9)	Samlet ændring i 1.000 kr (11)>(10)	Samlet ændring i 1.000 kr (11)>(10)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)	(20)	(21)	(22)	(23)	(24)	
HELE LANDET	94.086.156	94.086.156	94.086.156	94.086.156	94.086.156	94.086.156	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
HOVEDSTADSOMRÅDET	23.553.588	23.596.428	23.223.804	23.574.624	23.203.488	42.840	-372.624	350.820	-311.136	-290.100	0	-311.136	350.820	-311.136	350.820	-372.624	350.820	-311.136	350.820	-311.136	350.820	-311.136	350.820	-311.136	350.820
1084 REGION HOVEDSTADEN	21.728.604	21.794.940	21.444.660	21.761.136	21.483.480	66.336	-350.280	316.476	-277.656	-245.124	0	-277.656	316.476	-277.656	316.476	-350.280	316.476	-277.656	316.476	-277.656	316.476	-277.656	316.476	-277.656	316.476
101 København	9.722.796	9.832.824	9.746.304	9.878.712	9.482.184	110.028	-86.520	132.408	-396.528	-240.612	0	-396.528	132.408	-396.528	-86.520	132.408	-396.528	-396.528	132.408	-396.528	132.408	-396.528	132.408	-396.528	132.408
147 Frederiksberg	688.044	708.216	697.932	724.020	649.812	20.172	-10.284	26.088	-74.208	-38.232	0	-74.208	26.088	-74.208	-10.284	26.088	-74.208	-74.208	26.088	-74.208	26.088	-74.208	26.088	-74.208	26.088
151 Ballerup	765.024	756.960	743.688	752.148	780.036	-8.064	-13.272	8.460	27.888	15.012	0	27.888	8.460	27.888	-13.272	8.460	27.888	27.888	8.460	27.888	27.888	8.460	27.888	27.888	8.460
153 Brøndby	961.152	961.416	954.840	962.460	994.356	264	-6.576	7.620	31.896	33.204	0	31.896	7.620	31.896	-6.576	7.620	31.896	31.896	7.620	31.896	31.896	7.620	31.896	31.896	7.620
155 Dragør	-204	-612	-5.304	-3.084	1.164	-408	-4.692	2.220	4.248	1.368	0	4.248	2.220	4.248	-4.692	2.220	4.248	4.248	2.220	4.248	4.248	2.220	4.248	4.248	2.220
157 Gentofte	-770.496	-774.936	-810.972	-797.604	-837.792	-4.440	-36.036	13.568	-67.296	-67.296	0	-67.296	13.568	-67.296	-36.036	13.568	-67.296	-67.296	13.568	-67.296	-67.296	13.568	-67.296	-67.296	13.568
159 Gladsaxe	851.712	835.644	835.644	847.668	872.016	444	-16.512	12.024	24.348	20.304	0	24.348	12.024	24.348	-16.512	12.024	24.348	24.348	12.024	24.348	24.348	12.024	24.348	24.348	12.024
161 Glostrup	307.668	307.884	302.724	307.272	316.200	216	-5.160	4.548	8.928	8.928	0	8.928	4.548	8.928	-5.160	4.548	8.928	8.928	4.548	8.928	8.928	4.548	8.928	8.928	4.548
163 Herlev	485.292	485.472	479.736	484.176	507.408	180	-5.736	4.440	23.232	22.116	0	23.232	4.440	23.232	-5.736	4.440	23.232	23.232	4.440	23.232	23.232	4.440	23.232	23.232	4.440
165 Albertslund	784.212	781.356	777.120	783.696	778.068	-2.856	-4.236	6.576	-5.628	-6.144	0	-5.628	6.576	-4.236	6.576	-4.236	6.576	-5.628	-6.144	-6.144	-6.144	-6.144	-6.144	-6.144	-6.144
167 Hvidovre	935.484	935.076	923.892	933.576	942.648	-408	-11.184	9.684	9.072	7.164	0	9.072	9.684	-11.184	9.684	9.072	9.684	9.072	7.164	9.072	7.164	9.072	7.164	9.072	7.164
169 Høje-Taastrup	1.019.064	1.019.964	1.013.472	1.021.548	1.017.612	900	-6.492	8.076	-3.936	-1.452	0	-3.936	8.076	-6.492	8.076	-6.492	8.076	-3.936	-1.452	-1.452	-1.452	-1.452	-1.452	-1.452	-1.452
173 Lyngby-Taarbæk	384	-1.152	-22.380	-12.876	-36.408	-1.536	-21.228	9.504	-23.532	-36.792	0	-23.532	9.504	-23.532	-21.228	9.504	-23.532	-36.792	-36.792	-36.792	-36.792	-36.792	-36.792	-36.792	-36.792
175 Rødovre	709.776	710.868	702.996	710.820	723.636	1.092	-7.872	7.824	12.816	13.860	0	12.816	7.824	-7.872	7.824	12.816	12.816	12.816	7.824	12.816	12.816	7.824	12.816	12.816	7.824
183 Ishøj	729.120	729.140	735.324	731.772	735.324	24	-2.004	4.632	3.552	6.204	0	3.552	4.632	-2.004	4.632	3.552	3.552	6.204	4.632	3.552	6.204	3.552	6.204	3.552	6.204
185 Tårnby	596.604	599.520	590.196	598.152	625.992	2.916	-9.324	7.956	27.840	29.388	0	27.840	7.956	-9.324	7.956	27.840	27.840	27.840	7.956	27.840	27.840	7.956	27.840	27.840	7.956
187 Vallensbæk	150.888	150.744	147.024	149.976	151.104	-144	-3.720	2.952	1.128	216	0	1.128	2.952	-3.720	2.952	1.128	1.128	216	1.128	216	1.128	216	1.128	216	1.128
190 Furesø	87.300	80.604	69.096	75.960	91.656	-6.696	-11.508	6.864	15.696	4.356	0	15.696	6.864	-11.508	6.864	15.696	15.696	4.356	6.864	4.356	6.864	4.356	6.864	4.356	6.864
201 Allerød	-70.116	-75.036	-80.676	-76.740	-66.240	-4.920	-5.640	3.936	10.500	3.876	0	10.500	3.936	-5.640	3.936	10.500	10.500	3.876	3.876	3.876	3.876	3.876	3.876	3.876	3.876
210 Fredensborg	323.112	322.320	314.976	321.588	327.396	-792	-7.344	6.612	5.808	4.284	0	5.808	6.612	-7.344	6.612	5.808	5.808	4.284	4.284	4.284	4.284	4.284	4.284	4.284	4.284
217 Helsingør	996.432	990.024	975.120	985.296	967.332	-6.408	-14.904	10.176	-17.964	-29.100	0	-17.964	10.176	-14.904	10.176	-17.964	-17.964	-29.100	-29.100	-29.100	-29.100	-29.100	-29.100	-29.100	-29.100
219 Hillerød	447.816	441.204	435.096	439.308	451.500	-6.612	-6.108	4.212	3.684	3.684	0	3.684	4.212	-6.108	4.212	3.684	3.684	4.212	3.684	3.684	3.684	3.684	3.684	3.684	3.684
223 Høsholm	-267.360	-272.160	-284.880	-280.356	-284.460	-4.800	-12.720	8.504	-4.104	-17.100	0	-4.104	8.504	-12.720	8.504	-4.104	-4.104	-17.100	-17.100	-17.100	-17.100	-17.100	-17.100	-17.100	-17.100
230 Rudersdal	-628.152	-637.752	-666.924	-658.020	-674.172	-9.600	-29.172	8.924	-16.152	-46.020	0	-16.152	8.924	-29.172	8.924	-16.152	-16.152	-46.020	-46.020	-46.020	-46.020	-46.020	-46.020	-46.020	-46.020
240 Egedal	178.284	170.952	166.572	172.188	198.732	-7.332	-4.380	5.616	26.544	20.448	0	26.544	5.616	-4.380	5.616	26.544	26.544	20.448	20.448	20.448	20.448	20.448	20.448	20.448	20.448
250 Frederiksund	568.800	558.480	559.812	560.940	577.176	-4.320	-4.320	1.128	16.236	14.376	0	16.236	1.128	-4.320	1.128	16.236	16.236	14.376	14.376	14.376	14.376	14.376	14.376	14.376	14.376
260 Halsnes	648.324	649.248	646.464	649.044	649.920	924	-2.784	2.580	876	1.596	0	876	2.580	-2.784	2.580	876	876	1.596	1.596	1.596	1.596	1.596	1.596	1.596	1.596
270 Gribskov	442.116	439.536	439.560	442.880	422.880	-2.580	-8.976	504	-8.184	-19.236	0	-8.184	504	-8.976	504	-8.184	-8.184	-19.236	-19.236	-19.236	-19.236	-19.236	-19.236	-19.236	-19.236
400 Bornholms Kommune	1.071.528	1.072.620	1.075.392	1.068.432	1.118.400	1.092	2.772	-6.960	49.968	46.872	0	49.968	-6.960	49.968	2.772	49.968	49.968	-6.960	-6.960	-6.960	-6.960	-6.960	-6.960	-6.960	-6.960

Bilag 18.3
 Model 3: En samlet model med et revideret sæt udgiftshovskriterier og andre tilpasninger

	Samlet udgiftning og tilskud mv. Korrigeret basis-kørsel	Samlet udgiftning og tilskud mv. incl. ændret opførelse af alders-kriterier mv.	Samlet udgiftning og tilskud mv. incl. ændret indregning af produktionsjord	Samlet udgiftning og tilskud mv. incl. vægtændr. rejsetid og pgf. 12 grænse	Samlet udgiftning og tilskud mv. incl. vægtændringer socio-økonomi	Samlet ændring i 1.000 kr (2)-(1) Ændret opførelse af alders-kriterier mv. (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr (3)-(2) Ændret vægt vedr. rejsetid og grænsebeløb vedr. pgf. 12	Samlet ændring i 1.000 kr (4)-(3) Ændret vægt vedr. vægtændringer socio-økonomi (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr (5)-(4) Vægtændringer vedr. socio-økonomi (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr (6)-(5) korrigeret basis-kørsel (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr. (7)-(6)	Samlet ændring i 1.000 kr. (8)-(7)	Samlet ændring i 1.000 kr. (9)-(8)	Samlet ændring i 1.000 kr. (10)-(9)	Samlet ændring i 1.000 kr. (11)-(10)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)
1085 REGION SJEJLLAND	14.781.264	14.765.532	14.866.284	14.809.692	14.958.576	-15.732	100.752	-56.592	148.884	177.512	-0,13				
253 Greve	463.272	456.708	445.080	453.660	454.260	-6.564	-11.628	8.580	600	-9.012	0,10				
259 Køge	1.013.364	1.006.596	1.005.516	1.011.444	1.034.268	-6.768	-1.080	5.928	22.824	20.904	-0,22				
265 Roskilde	749.748	741.864	729.180	741.864	720.636	-7.884	-12.684	12.684	-21.228	-29.112	0,19				
269 Solrød	81.708	80.280	74.112	77.160	84.084	-1.428	-6.168	3.048	6.924	2.376	-0,06				
306 Odsherred	649.272	651.516	648.816	641.928	650.616	2.244	-2.700	-6.888	8.688	1.344	-0,03				
316 Holbæk	1.268.076	1.267.932	1.273.260	1.264.128	1.286.988	-144	5.328	-9.132	22.860	18.912	-0,18				
320 Faxe	622.572	621.840	629.172	625.548	635.004	-732	7.332	-3.624	9.456	12.432	-0,23				
326 Kalundborg	994.680	994.728	1.005.636	995.988	1.019.856	48	10.908	-9.648	23.868	25.176	-0,33				
329 Ringsted	591.240	591.384	594.720	591.420	598.404	144	3.336	-3.300	6.984	7.164	-0,14				
330 Slagelse	1.782.480	1.780.308	1.786.704	1.779.432	1.766.436	-2.172	6.396	-7.272	-12.996	-16.044	0,14				
336 Sløvs	364.212	365.532	373.128	371.148	367.176	1.320	7.596	-1.980	-3.972	2.964	-0,08				
340 Sorø	515.856	515.760	520.776	517.404	522.180	-96	5.016	-3.372	4.776	6.324	-0,14				
350 Lejre	224.208	223.128	227.520	226.644	237.984	-1.080	4.392	-876	11.340	13.776	-0,29				
360 Lolland	1.545.852	1.548.708	1.583.640	1.571.148	1.594.140	2.856	34.932	-12.492	22.992	48.288	-0,72				
370 Næstved	1.444.620	1.445.436	1.452.636	1.446.744	1.457.868	816	7.200	-5.892	11.124	13.248	-0,11				
376 Guldborgsund	1.440.744	1.443.300	1.471.992	1.459.572	1.485.264	2.556	28.692	-12.420	25.692	44.520	-0,49				
390 Vordingborg	1.029.360	1.030.512	1.044.396	1.034.460	1.043.412	1.152	13.884	-9.936	8.952	14.052	-0,21				

Bilag 18.3

Model 3: En samlet model med et revideret sæt udgiftshovskriterier og andre tilpasninger

	Samlet udgning og tilskud mv. Korrigeret basis-kørsel	Samlet udgning og tilskud mv. incl. ændret oplysning af alderskriterier mv.	Samlet udgning og tilskud mv. incl. indregning af produktionsjord	Samlet udgning og tilskud mv. incl. vægtændr. rejsetid og pgf. 12 grænse	Samlet udgning og tilskud mv. ændringer socio-økonomi	Samlet ændring i 1.000 kr (2)-(1) Ændret opgøvelse af alderskriterier mv. (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr (3)-(2) Ændret vægt vedr. rejsetid og beløb vedr. pgf. 12	Samlet ændring i 1.000 kr (4)-(3) Ændret vægt vedr. vægting af produktionsjord (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr (5)-(4) Vægtændringer vedr. socio-økonomi (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr. (6)-(5) Ændret vægt vedr. vægting af produktionsjord (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr. (7)-(6) Ændret vægt vedr. vægting af produktionsjord (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr. (8)-(7) Ændret vægt vedr. vægting af produktionsjord (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr. (9)-(8) Vægtændringer vedr. socio-økonomi (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr. (10)-(9) Ændret vægt vedr. vægting af produktionsjord (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr. (11)-(10) Ændret vægt vedr. vægting af produktionsjord (=tab)
1083 REGION SYDDANMARK	23.788.584	23.742.996	23.859.012	23.740.920	23.759.352	-45.588	-118.092	116.016	18.432	-29.232	0,02				
410 Middelfart	607.296	605.628	607.872	604.128	606.996	-1.668	-3.744	2.244	2.868	-300	0,01				
420 Assens	863.160	860.844	871.440	864.672	869.316	-2.316	-6.768	10.596	4.644	6.156	-0,10				
430 Faaborg-Midtfyn	1.037.988	1.035.468	1.049.496	1.038.684	1.048.320	-2.520	-10.812	14.028	9.636	10.332	-0,14				
440 København	409.056	405.780	408.492	405.876	414.228	-3.276	-2.616	2.712	8.352	5.172	-0,14				
450 Nyborg	644.496	642.744	647.004	643.500	650.076	-1.752	-3.504	4.260	6.576	5.580	-0,12				
461 Odense	4.137.600	4.141.056	4.111.356	4.114.788	4.053.492	3.456	3.432	-29.700	-61.296	-84.108	0,30				
479 Svendborg	1.196.700	1.199.424	1.201.716	1.195.572	1.201.152	2.724	-6.144	2.292	5.580	4.452	-0,05				
480 Nordfyn	609.216	609.372	620.400	614.880	609.972	156	-5.520	11.028	-4.908	756	-0,02				
482 Langeland	364.992	366.108	373.872	367.992	386.604	1.116	-5.880	7.764	18.612	21.612	-1,09				
492 Ærø	154.020	153.984	155.664	153.156	159.384	-36	-2.508	1.680	6.228	5.364	-0,58				
510 Haderslev	1.175.568	1.171.836	1.187.700	1.178.784	1.166.244	-3.732	-8.916	15.864	-12.540	-9.324	0,11				
530 Billund	401.016	397.944	404.076	400.164	403.236	-3.072	-3.912	6.132	3.072	2.220	-0,06				
540 Sønderborg	1.528.920	1.518.540	1.522.212	1.517.304	1.565.676	-10.380	-4.908	3.672	48.372	36.756	-0,32				
550 Tønder	950.760	947.640	968.748	959.136	974.196	-3.120	-9.612	21.108	15.060	23.436	-0,41				
561 Esbjerg	2.344.944	2.343.408	2.341.848	2.336.700	2.305.020	-1.536	-5.148	-1.560	-31.680	-39.924	0,23				
563 Fanø	29.100	29.544	28.320	28.548	28.332	444	228	-1.224	-216	-768	0,13				
573 Vardø	886.812	882.960	869.136	857.280	838.788	-3.852	-11.856	16.176	-18.492	-18.024	0,23				
575 Vejen	928.188	923.556	932.576	928.784	928.512	-4.632	-7.572	16.800	-4.272	324	-0,01				
580 Aabenraa	1.292.928	1.291.872	1.304.796	1.295.328	1.311.984	-1.056	-9.468	12.924	16.656	19.056	-0,22				
607 Fredericia	980.472	976.812	969.288	968.772	963.096	-3.660	-516	-7.524	-5.676	-17.376	0,22				
621 Kolding	1.507.536	1.505.712	1.505.808	1.501.032	1.501.068	-1.824	-4.776	96	36	-6.468	0,05				
630 Vejle	1.767.816	1.762.764	1.769.412	1.761.840	1.773.660	-5.052	-7.572	6.648	11.820	5.844	-0,03				

Bilag 18.3

Model 3: En samlet model med et revideret sæt udgiftsforskovskriterier og andre tilpasninger

	Samlet udgifts- ning og tilskud mv. Korri- geret basis- kørsel	Samlet udgifts- ning og tilskud mv. incl. ændret opgørelse af alders- kriterier mv.	Samlet udgifts- ning og tilskud mv. incl. indregning af produk- tionsjord	Samlet udgifts- ning og tilskud mv. incl. vægtendr. rejsetid og pgf. 12 grænse	Samlet udgifts- ning og tilskud mv. incl. ændringer vægt- ændringer af alders- kriterier mv. (=-tab)	Samlet ændring i 1.000 kr (2)-(1) Ændret opgørelse af alders- kriterier mv. (=-tab)	Samlet ændring i 1.000 kr (3)-(2) Indregning af produk- tionsjord (=-tab)	Samlet ændring i 1.000 kr (4)-(3) Ændret vægt vedr. rejsetid og beløb vedr. pgf. 12	Samlet ændring i 1.000 kr (5)-(4) Vægt- ændringer vedr. økonomi (=-tab)	Samlet ændring i 1.000 kr. (5)-(1) ift. korri- geret basis- kørsel (=-tab)	Samlet ændring i 1.000 kr. (10) (11)
1082 REGION MIDTJYLLAND											
615 Horsens	22.044.948	22.040.436	22.110.720	22.048.116	22.123.680	-4.512	70.284	-62.604	75.564	78.732	-0.04
657 Herning	1.742.676	1.746.156	1.746.816	1.742.652	3.480	3.480	660	-4.164	-71.184	-71.208	0.59
661 Holstebro	1.508.328	1.505.052	1.515.084	1.505.712	-3.276	-3.276	10.032	-9.372	-10.884	-13.500	0.11
665 Lemvig	997.848	998.316	1.005.756	998.904	468	468	7.440	-6.852	-612	444	-0.01
671 Struer	426.036	423.324	433.968	428.328	-2.712	-2.712	10.644	-5.640	4.932	7.224	-0.23
706 Sydjylland	478.572	477.696	482.352	478.884	483.684	-876	4.656	-3.468	4.800	5.112	-0.16
707 Nordjylland	686.316	685.452	693.732	684.876	707.664	-864	8.280	-8.856	22.788	21.348	-0.34
710 Favrskov	874.416	874.296	887.520	876.792	-120	-120	13.224	-10.728	16.920	19.296	-0.35
727 Odder	675.624	674.232	678.744	683.076	703.548	-1.392	4.512	4.332	20.472	27.924	-0.39
730 Randers	308.424	308.100	309.024	310.212	317.244	-324	924	1.188	7.032	8.820	-0.25
740 Silkeborg	1.964.688	1.962.708	1.973.316	1.966.176	1.987.884	-1.980	10.608	-7.140	21.708	23.196	-0.17
741 Samsø	1.329.252	1.329.600	1.327.416	1.336.968	348	348	-2.184	9.552	28.836	36.552	-0.26
746 Skanderborg	93.996	94.728	97.476	95.664	97.572	732	2.748	-1.812	1.908	3.576	-0.59
751 Aarhus	720.828	720.696	719.616	726.156	747.288	-132	-1.080	6.540	21.132	26.460	-0.29
756 Rast-Brande	5.148.060	5.161.260	5.093.484	5.117.832	5.090.472	13.200	-67.776	24.348	-27.360	-57.588	0.12
760 Ringkøbing-Skjern	821.376	819.888	826.128	821.784	822.360	-1.488	6.240	-4.344	576	984	0.00
766 Hedensted	978.480	973.752	994.632	981.984	978.204	-4.728	20.880	-12.648	-3.780	-2.76	0.02
779 Skive	760.836	758.028	768.744	760.680	765.672	-2.808	10.716	-8.064	4.992	4.836	-0.07
791 Viborg	991.344	988.380	1.002.228	991.176	1.002.660	-2.964	13.848	-11.052	11.844	11.316	-0.16
1081 REGION NORDJYLLAND	1.537.848	1.538.772	1.554.684	1.540.260	1.562.064	924	15.912	-14.424	21.804	24.216	-0.17
773 Mosø	11.742.756	11.742.252	11.805.484	11.726.292	11.761.068	-504	63.228	-79.188	34.776	18.312	-0.02
787 Thisted	566.220	565.152	575.772	570.216	560.976	-1.068	10.620	-5.556	-9.240	-5.244	0.17
810 Brønderslev	993.348	993.324	1.012.464	1.000.800	991.260	-24	19.140	-11.664	-9.540	-2.088	0.03
813 Frederikshavn	775.944	776.664	786.828	783.516	720	720	10.164	-5.952	2.640	7.572	-0.15
820 Vesthimmerland	1.335.060	1.335.072	1.333.104	1.327.632	1.336.456	12	-1.968	-5.472	28.824	21.396	-0.23
825 Læsø	917.544	915.336	926.148	918.120	927.900	-2.208	10.812	-8.028	9.780	10.356	-0.20
840 Rebild	55.104	55.104	55.656	53.136	54.732	420	132	-2.520	1.596	-372	0.13
846 Mariagerfjord	478.248	478.452	489.216	482.400	489.380	204	10.764	-6.816	7.980	12.132	-0.28
849 Jammerbugt	837.720	835.920	844.152	836.688	821.064	-1.800	8.232	-7.464	-15.624	-16.656	0.27
851 Aalborg	761.532	762.000	768.192	759.996	758.436	468	6.192	-8.196	-1.560	-3.096	0.05
860 Hjørring	3.574.140	3.569.556	3.556.224	3.547.968	3.548.376	4.584	-17.916	-8.256	408	-21.180	0.07
	1.452.480	1.450.668	1.457.724	1.448.460	1.467.972	-1.812	7.056	-9.264	19.512	15.492	-0.16

Bilag 18.4.A

Model 4.A: Model med justering af eksisterende kriterier (ingen indregning af produktionsjord og uændret pgt. 1.2-grænse)

	Samlet udgning og tilskud mv. Korrigeret basiskørsel	Samlet udgning og tilskud mv. incl. ændret opøvelse af alderskriterier mv.	Samlet udgning og tilskud mv. incl. indregning af produktionsjord	Samlet udgning og tilskud mv. incl. vægtændr. rejstid og pgt. 1.2 grænse	Samlet udgning og tilskud mv. incl. ændringer socio-økonomi	Samlet ændring i 1.000 kr (2)-(1) Ændret opøvelse af alderskriterier mv. (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr (3)-(2) Ændret vægt rejstid og beløb pgt. 1.2	Samlet ændring i 1.000 kr (4)-(3) Vægtændringer af produktionsjord (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr (5)-(4) Korrigeret basiskørsel (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr (6)-(5) Ændret vægt rejstid og beløb pgt. 1.2	Samlet ændring i 1.000 kr (7)-(6) Korrigeret basiskørsel (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr (8)-(7) Korrigeret basiskørsel (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr (9)-(8) Korrigeret basiskørsel (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr (10)-(9) Korrigeret basiskørsel (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr (11)-(10) Korrigeret basiskørsel (=tab)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)
HELE LANDET	94.086.156	94.086.156	94.086.156	94.086.156	94.086.156	94.086.156	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
HOVEDSTADOMRÅDET	23.553.588	23.596.428	23.596.428	23.596.428	23.480.856	42.840	0	0	0	-115.572	-72.732	0	0	0	0,02
1084 REGION HOVEDSTADEN	21.728.604	21.794.940	21.794.940	21.794.940	21.745.344	66.336	0	0	0	-49.596	16.740	0	0	0	-0,01
101 København	9.722.796	9.832.824	9.832.824	9.832.824	9.735.708	110.028	0	0	0	-97.116	12.912	0	0	0	-0,01
147 Frederiksberg	688.044	708.216	708.216	708.216	629.904	20.172	0	0	0	-78.312	-58.140	0	0	0	0,29
151 Ballerup	765.024	756.960	756.960	756.960	788.652	-8.064	0	0	0	31.692	23.628	0	0	0	-0,27
153 Brøndby	961.152	961.416	961.416	961.416	1.015.956	264	0	0	0	54.540	54.804	0	0	0	-0,97
155 Dragør	-204	-612	-612	-612	-96	-408	0	0	0	516	108	0	0	0	0,00
157 Gentofte	-770.496	-774.936	-774.936	-774.936	-829.020	-4.440	0	0	0	-54.084	-58.524	0	0	0	0,29
159 Gladsaxe	851.712	852.156	852.156	852.156	878.592	444	0	0	0	26.436	26.880	0	0	0	-0,22
161 Glostrup	307.668	307.884	307.884	307.884	317.532	216	0	0	0	9.648	9.864	0	0	0	-0,25
163 Herlev	485.292	485.472	485.472	485.472	508.824	180	0	0	0	23.352	23.532	0	0	0	-0,49
165 Albertslund	784.212	781.356	781.356	781.356	789.948	-2.856	0	0	0	8.592	5.736	0	0	0	-0,13
167 Hvidovre	935.484	935.076	935.076	935.076	949.380	-408	0	0	0	14.304	13.896	0	0	0	-0,16
169 Høje-Taastrup	1.019.064	1.019.964	1.019.964	1.019.964	1.045.344	900	0	0	0	25.380	26.280	0	0	0	-0,33
173 Lyngby-Taarbæk	384	-1.152	-1.152	-1.152	-39.852	-1.536	0	0	0	-38.700	-40.236	0	0	0	0,33
175 Rødovre	709.776	710.868	710.868	710.868	728.724	1.092	0	0	0	17.856	18.948	0	0	0	-0,30
183 Ishøj	729.120	729.144	729.144	729.144	757.104	24	0	0	0	27.960	27.984	0	0	0	-0,88
185 Tårnby	596.604	599.520	599.520	599.520	627.576	2.916	0	0	0	28.056	30.972	0	0	0	-0,43
187 Vallensbæk	150.888	150.744	150.744	150.744	147.912	-144	0	0	0	-2.832	-2.976	0	0	0	0,11
190 Furesø	87.300	80.604	80.604	80.604	87.276	-6.696	0	0	0	6.672	-24	0	0	0	0,00
201 Allerød	-70.116	-75.036	-75.036	-75.036	-78.252	-4.920	0	0	0	-3.216	-8.136	0	0	0	0,15
210 Fredensborg	323.112	322.320	322.320	322.320	321.276	-792	0	0	0	-1.044	-1.836	0	0	0	0,02
217 Helsingør	996.432	990.024	990.024	990.024	982.992	-6.408	0	0	0	-7.032	-13.440	0	0	0	0,12
219 Hillerød	447.816	441.204	441.204	441.204	437.400	-6.612	0	0	0	-3.804	-10.416	0	0	0	0,12
223 Høsholm	-267.360	-272.160	-272.160	-272.160	-287.184	-4.800	0	0	0	-15.024	-19.824	0	0	0	0,30
230 Rudersdal	-628.152	-637.752	-637.752	-637.752	-670.764	-9.600	0	0	0	-33.012	-42.612	0	0	0	0,29
240 Egedal	178.284	170.952	170.952	170.952	172.344	-7.332	0	0	0	1.392	-5.940	0	0	0	0,08
250 Frederikssund	562.800	558.480	558.480	558.480	558.996	-4.320	0	0	0	516	-3.804	0	0	0	0,05
260 Halsnes	648.324	649.248	649.248	649.248	647.364	924	0	0	0	-1.884	-960	0	0	0	0,02
270 Gribskov	442.116	439.536	439.536	439.536	424.044	-2.580	0	0	0	-15.492	-18.072	0	0	0	0,25
400 Bornholms kommune	1.071.528	1.072.620	1.072.620	1.072.620	1.097.664	1.092	0	0	0	25.044	26.136	0	0	0	-0,45

Bilag 18.4.4
 Model 4.A: Model med justering af eksisterende kriterier (ingen indregning af produktionsjord og uændret pgt. 12-grænse)

	Samlet udlig-ning og tilskud mv. Korri-geret basis-kørsel	Samlet udlig-ning og tilskud mv. incl. ændret opgørelse af alders-kriterier mv.	Samlet udlig-ning og tilskud mv. incl. indregning af produktionsjord	Samlet udlig-ning og tilskud mv. incl. vægtændr. rejsetid og pgt. 12 grænse	Samlet udlig-ning og tilskud mv. incl. vægt-ændringer socio-økonomi	Samlet ændring i 1.000 kr (2)-(1) Ændret opgørelse af alders-kriterier mv. (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr (3)-(2) Ændret vægt af produktionsjord (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr (4)-(3) Ændret vægt rejsetid og grænse-beløb vedr. pgt. 12	Samlet ændring i 1.000 kr (5)-(4) Vægt-ændringer vedr. socio-økonomi (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr (6)-(5) Korri-geret basis-kørsel (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr (7)-(6) Ændret vægt rejsetid og grænse-beløb vedr. pgt. 12	Samlet ændring i 1.000 kr (8)-(7) Korri-geret basis-kørsel (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr (9)-(8) Korri-geret basis-kørsel (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr (10)-(9) Korri-geret basis-kørsel (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr (11)-(10) Korri-geret basis-kørsel (=tab)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)
1085 REGION SJÆLLAND	14.781.264	14.765.532	14.765.532	14.765.532	14.861.016	-15.732	0	0	95.484	79.752	0	0	0	0	-0,06
253 Greve	463.272	456.708	456.708	456.708	454.536	-6.564	0	0	-2.172	-8.736	0	0	0	0	0,10
259 Køge	1.013.364	1.006.596	1.006.596	1.006.596	1.021.728	-6.768	0	0	15.132	8.364	0	0	0	0	-0,09
266 Roskilde	749.748	741.864	741.864	741.864	700.032	-7.884	0	0	-41.832	-49.716	0	0	0	0	0,32
269 Solrød	81.708	80.280	80.280	80.280	75.780	-1.428	0	0	-4.500	-5.928	0	0	0	0	0,14
306 Odsherred	649.272	651.516	651.516	651.516	662.184	2.244	0	0	10.668	12.912	0	0	0	0	-0,25
316 Holbæk	1.268.076	1.267.932	1.267.932	1.267.932	1.276.104	-144	0	0	8.172	8.028	0	0	0	0	-0,07
320 Faxe	622.572	621.840	621.840	621.840	624.480	-732	0	0	2.640	1.908	0	0	0	0	-0,04
326 Kalundborg	994.680	994.728	994.728	994.728	1.011.672	48	0	0	16.944	16.992	0	0	0	0	-0,23
329 Ringsted	591.240	591.384	591.384	591.384	596.016	144	0	0	4.632	4.776	0	0	0	0	-0,09
330 Slagelse	1.782.480	1.780.308	1.780.308	1.780.308	1.795.284	-2.172	0	0	14.976	12.804	0	0	0	0	-0,11
336 Sløvs	364.212	365.532	365.532	365.532	360.204	1.320	0	0	-5.328	-4.008	0	0	0	0	0,11
340 Sorø	515.856	515.760	515.760	515.760	509.904	-96	0	0	-5.856	-5.952	0	0	0	0	0,13
350 Lejre	224.208	223.128	223.128	223.128	220.896	-1.080	0	0	-2.232	-3.312	0	0	0	0	0,07
360 Lolland	1.545.852	1.548.708	1.548.708	1.548.708	1.610.112	2.856	0	0	61.404	64.260	0	0	0	0	-0,96
370 Næstved	1.444.620	1.445.436	1.445.436	1.445.436	1.438.188	816	0	0	-7.248	-6.432	0	0	0	0	0,05
376 Guldborgsund	1.440.744	1.443.300	1.443.300	1.443.300	1.464.744	2.556	0	0	21.444	24.000	0	0	0	0	-0,26
390 Vordingborg	1.029.360	1.030.512	1.030.512	1.030.512	1.039.152	1.152	0	0	8.640	9.792	0	0	0	0	-0,14

Bilag 18.4.4
 Model 4.A: Model med justering af eksisterende kriterier (ingen indregning af produktionsjord og uændret pgt. 12-grænse)

	Samlet udlig-ning og tilskud mv. Korri-geret basis-kørsel	Samlet udlig-ning og tilskud mv. incl. andret opgørelse af alders-kriterier mv.	Samlet udlig-ning og tilskud mv. incl. andret opgørelse af produktionsjord	Samlet udlig-ning og tilskud mv. incl. vægtedr. rejsetid og pgt. 12 grænse	Samlet udlig-ning og tilskud mv. incl. vægtedr. ændringer socio-økonomi	Samlet ændring i 1.000 kr. (2)-(1) Ændret opgørelse af alders-kriterier mv. (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr. (3)-(2) Indregning af produktionsjord (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr. (4)-(3) Ændret vægt vedr. rejsetid og beløb pgt. 12. (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr. (5)-(4) Vægt-ændringer vedr. socio-økonomi (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr. (6)-(5) korri-geret basis-kørsel (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr. (7)-(6) i beskæ-nings-niveau (=tab)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1083 REGION SYDDANMARK	23.788.584	23.742.996	23.742.996	23.742.996	23.712.120	-45.588	0	0	-30.876	-76.464	0,04
410 Middelfart	607.296	605.628	605.628	605.628	591.552	-1.668	0	0	-1.668	-15.744	0,27
420 Assens	863.160	860.844	860.844	860.844	859.212	-2.316	0	0	-1.632	-3.948	0,07
430 Faaborg-Midtfyn	1.037.988	1.035.468	1.035.468	1.035.468	1.016.676	-2.520	0	0	-18.792	-21.312	0,28
440 Keremunde	409.056	405.780	405.780	405.780	404.588	-3.276	0	0	-1.392	-4.668	0,13
450 Nyborg	644.496	642.744	642.744	642.744	637.416	-1.752	0	0	-5.328	-7.080	0,15
461 Odense	4.137.600	4.141.056	4.141.056	4.141.056	4.136.004	3.456	0	0	-5.052	-1.596	0,01
479 Svandborg	1.196.700	1.199.424	1.199.424	1.199.424	1.187.820	2.724	0	0	-11.604	-8.880	0,10
480 Nordfyn	609.216	609.372	609.372	609.372	602.148	156	0	0	-7.224	-7.068	0,17
482 Langeland	364.992	366.108	366.108	366.108	384.276	1.116	0	0	18.168	19.284	-0,97
492 Ærø	154.020	153.984	153.984	153.984	157.536	-36	0	0	3.552	3.516	-0,38
510 Haderslev	1.175.568	1.171.836	1.171.836	1.171.836	1.156.716	-3.732	0	0	-15.120	-18.852	0,23
530 Billund	401.016	397.944	397.944	397.944	397.020	-3.072	0	0	-924	-3.996	0,10
540 Sønderborg	1.528.920	1.518.540	1.518.540	1.518.540	1.546.836	-10.380	0	0	28.296	17.916	-0,15
550 Tønder	950.760	947.640	947.640	947.640	960.732	-3.120	0	0	13.092	9.972	-0,18
561 Esbjerg	2.344.944	2.343.408	2.343.408	2.343.408	2.349.132	-1.536	0	0	-5.724	4.188	-0,02
563 Fanø	29.100	29.544	29.544	29.544	29.148	444	0	0	396	48	-0,01
573 Vardø	886.812	882.960	882.960	882.960	830.748	-3.852	0	0	-22.212	-26.064	0,34
575 Vejen	928.188	923.556	923.556	923.556	916.944	-4.632	0	0	-6.612	-11.244	0,19
580 Aabenraa	1.292.928	1.291.872	1.291.872	1.291.872	1.302.120	-1.056	0	0	10.248	9.192	-0,10
607 Fredericia	980.472	976.812	976.812	976.812	984.696	-3.660	0	0	7.884	4.224	-0,05
621 Kolding	1.507.536	1.505.712	1.505.712	1.505.712	1.496.580	-1.824	0	0	-9.132	-10.956	0,08
630 Vejle	1.767.816	1.762.764	1.762.764	1.762.764	1.764.420	-5.052	0	0	1.656	-3.396	0,02

Bilag 18.4.A
 Model 4.A: Model med justering af produktionsjord og uændret pgf. 12-grænse

	Samlet udlig-ning og tilskud mv. Korri-geret basis-kørsel	Samlet udlig-ning og tilskud mv. incl. ændret indregning af produk-tionsjord	Samlet udlig-ning og tilskud mv. incl. ændret vægtendr. rejsetid og pgf. 12 grænse	Samlet udlig-ning og tilskud mv. incl. ændringer socio-økonomi mv. (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr (2)-(1)	Samlet ændring i 1.000 kr (3)-(2)	Samlet ændring i 1.000 kr (4)-(3)	Samlet ændring i 1.000 kr (5)-(4)	Samlet ændring i 1.000 kr (6)-(5)	Samlet ændring i 1.000 kr (7)-(6)	Samlet ændring i 1.000 kr (8)-(7)	Samlet ændring i 1.000 kr. (9)-(8)	Samlet ændring i 1.000 kr. (10)-(9)	Samlet ændring i 1.000 kr. (11)-(10)
1082 REGION MIDTJYLLAND														
615 Horsens	22.044.948	22.040.436	22.040.436	21.989.772	-4.512	0	0	0	0	0	0	-50.664	-55.176	0,03
657 Herning	1.742.676	1.746.156	1.746.156	1.746.156	3.480	0	0	0	0	0	0	-44.520	-41.040	0,34
661 Holstebro	1.508.328	1.505.052	1.505.052	1.499.196	-3.276	0	0	0	0	0	0	-5.856	-9.132	0,07
665 Lemvig	997.848	998.316	998.316	998.316	468	0	0	0	0	0	0	-4.176	-3.708	0,04
671 Struer	426.036	423.324	423.324	429.348	-2.712	0	0	0	0	0	0	6.024	3.312	-0,10
706 Sydjylland	478.572	477.696	477.696	477.696	-876	0	0	0	0	0	0	8.436	7.560	-0,23
707 Nordjylland	686.316	685.452	685.452	686.244	-864	0	0	0	0	0	0	792	-72	0,00
710 Favrskov	874.416	874.296	874.296	888.504	-120	0	0	0	0	0	0	14.208	14.088	-0,26
727 Odder	675.624	674.232	674.232	671.352	-1.392	0	0	0	0	0	0	-2.880	-4.272	0,06
730 Randers	308.424	308.100	308.100	306.504	-324	0	0	0	0	0	0	-1.596	-1.920	0,06
740 Silkeborg	1.964.688	1.962.708	1.962.708	1.965.492	-1.980	0	0	0	0	0	0	2.784	804	-0,01
741 Samsø	1.329.252	1.329.600	1.329.600	1.332.228	348	0	0	0	0	0	0	2.628	2.976	-0,02
746 Skanderborg	93.996	94.728	94.728	97.692	732	0	0	0	0	0	0	2.964	3.696	-0,61
751 Aarhus	720.828	720.696	720.696	717.468	-132	0	0	0	0	0	0	-3.228	-3.560	0,04
756 Rast-Brande	5.148.060	5.161.260	5.161.260	5.146.764	13.200	0	0	0	0	0	0	-14.496	-1.296	0,00
760 Ringkøbing-Skjern	821.376	819.888	819.888	824.004	-1.488	0	0	0	0	0	0	4.116	2.628	-0,05
766 Hedensted	978.480	973.752	973.752	966.540	-4.728	0	0	0	0	0	0	-7.212	-11.940	0,13
779 Skive	760.836	758.028	758.028	753.000	-2.808	0	0	0	0	0	0	-4.428	-7.236	0,11
791 Viborg	991.344	988.380	988.380	992.952	-2.964	0	0	0	0	0	0	4.572	1.608	-0,02
1081 REGION NORDJYLLAND	1.537.848	1.538.772	1.538.772	1.529.976	924	0	0	0	0	0	0	-8.796	-7.872	0,06
773 Mosø	11.742.756	11.742.252	11.742.252	11.777.904	-504	0	0	0	0	0	0	35.652	35.148	-0,04
787 Thisted	566.220	565.152	565.152	571.200	-1.068	0	0	0	0	0	0	6.048	4.980	-0,16
810 Brønderslev	993.348	993.324	993.324	999.864	-24	0	0	0	0	0	0	6.540	6.516	-0,10
813 Frederikshavn	775.944	776.664	776.664	771.720	720	0	0	0	0	0	0	-4.944	-4.224	0,09
820 Vesthimmerland	1.335.060	1.335.072	1.335.072	1.360.032	12	0	0	0	0	0	0	24.960	24.972	-0,27
825 Læsø	917.544	915.336	915.336	928.776	-2.208	0	0	0	0	0	0	13.440	11.232	-0,22
840 Rebild	55.104	55.524	55.524	55.524	420	0	0	0	0	0	0	2.640	3.060	-1,11
846 Mariagerfjord	478.452	478.452	478.452	471.768	204	0	0	0	0	0	0	-6.684	-6.480	0,15
849 Jammerbugt	837.720	835.920	835.920	813.024	-1.800	0	0	0	0	0	0	-22.896	-24.696	0,40
851 Aalborg	761.532	762.000	762.000	765.816	468	0	0	0	0	0	0	3.816	4.284	-0,08
860 Hjørring	3.569.556	3.574.140	3.574.140	3.567.732	4.584	0	0	0	0	0	0	-6.408	-1.824	0,01
	1.452.480	1.450.668	1.450.668	1.469.808	-1.812	0	0	0	0	0	0	19.140	17.328	-0,18

Bilag 18.4.B

Model 4.B: Model med justering af eksisterende kriterier (og ændret indregning af produktionsjord samt ændret pgf. 12-grænse)

	Samlet udgning og tilskud mv. Korrigeret basiskørsel	Samlet udgning og tilskud mv. inkl. ændret indregning af produktionsjord	Samlet udgning og tilskud mv. inkl. ændret vægtsæd og pgf. 12 grænse	Samlet udgning og tilskud mv. inkl. ændringer vedr. vægtsæd og pgf. 12 grænse	Samlet ændring 11.000 kr (2)-(1) Ændret opgørelse af alderskriterier mv. (=tab)	Samlet ændring 11.000 kr (3)-(2) Ændret vægt vedr. rejstid og beløb pgf. 12	Samlet ændring 11.000 kr (4)-(3) Ændret vægt vedr. rejstid og beløb pgf. 12	Samlet ændring 11.000 kr (5)-(4) Vægtændringer vedr. økonomi (=tab)	Samlet ændring 11.000 kr. (6)-(5) ift. korrigeret basiskørsel (=tab)	Samlet ændring 11.000 kr. (7)-(6)	Samlet ændring 11.000 kr. (8)-(7)	Samlet ændring 11.000 kr. (9)-(8)	Samlet ændring 11.000 kr. (10)-(9)	Samlet ændring 11.000 kr. (11)-(10)
HELE LANDET	94.086.156	94.086.156	94.086.156	94.086.156	42.840	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
HOVEDSTADSOMRÅDET	23.553.588	23.596.428	23.223.804	23.574.624	66.336	0	-372.624	-118.152	-97.116	-372.624	350.820	-118.152	-97.116	0,03
1084 REGION HOVEDSTADEN	21.728.604	21.794.940	21.444.660	21.709.344	21.709.344	0	-350.280	-51.792	-19.260	-350.280	316.476	-51.792	-19.260	0,01
101 København	9.722.796	9.832.824	9.746.304	9.878.712	9.780.732	110.028	-86.520	132.408	57.936	-86.520	132.408	57.936	132.408	-0,06
147 Frederiksberg	688.044	708.216	697.932	724.020	645.588	20.172	-10.284	26.088	-42.456	-10.284	26.088	-42.456	-42.456	0,22
151 Ballerup	765.024	756.960	743.688	783.792	752.148	-8.064	-13.272	8.460	18.768	-13.272	31.644	18.768	31.644	-0,22
153 Brøndby	961.152	961.416	954.840	962.460	1.017.060	264	-6.576	7.620	54.600	-6.576	7.620	54.600	54.600	-0,99
155 Dragør	-204	-612	-5.304	-3.084	-2.592	-408	-4.692	2.220	492	-4.692	2.220	492	-2.388	0,08
157 Gentofte	-770.496	-774.936	-810.972	-797.604	-851.820	-4.440	-36.036	13.568	-54.216	-36.036	13.568	-54.216	-81.324	0,41
159 Gladsaxe	851.712	832.156	835.644	847.668	874.020	444	-16.512	12.024	26.352	-16.512	12.024	26.352	22.308	-0,19
161 Glostrup	307.668	307.884	302.724	307.272	316.932	216	-5.160	4.548	9.660	-5.160	4.548	9.660	9.264	-0,23
163 Herlev	485.292	485.472	479.736	484.176	507.468	180	-5.736	4.440	23.292	-5.736	4.440	23.292	22.176	-0,46
165 Albertslund	784.212	781.356	777.120	783.696	792.264	-2.856	-4.236	6.576	8.568	-4.236	6.576	8.568	8.052	-0,18
167 Hvidovre	935.484	935.076	923.892	933.576	947.856	-408	-11.184	9.684	14.280	-11.184	9.684	14.280	12.372	-0,14
169 Høje-Taastrup	1.019.064	1.019.964	1.013.472	1.021.548	1.046.904	900	-6.492	8.076	25.356	-6.492	8.076	25.356	27.840	-0,35
173 Lyngby-Taarbæk	384	-1.152	-22.380	-12.876	-51.636	-1.536	-21.228	9.504	-38.760	-21.228	9.504	-38.760	-52.020	0,43
175 Rødovre	709.776	710.868	702.996	710.820	728.640	1.092	-7.872	7.824	17.824	-7.872	7.824	17.824	18.864	-0,30
183 Ishøj	729.120	729.140	731.772	731.772	759.744	24	-2.004	2.972	30.624	-2.004	2.972	30.624	29.568	-0,97
185 Tårnby	596.604	599.520	590.196	598.152	626.172	2.916	-9.324	7.956	28.020	-9.324	7.956	28.020	29.568	-0,41
187 Vallensbæk	150.888	150.744	147.024	149.976	147.132	-144	-3.720	2.952	-2.844	-3.720	2.952	-2.844	-3.756	0,14
190 Furesø	87.300	80.604	69.096	75.960	82.572	-6.696	-11.508	6.864	6.612	-11.508	6.864	6.612	-4.728	0,06
201 Allerød	-70.116	-75.036	-80.676	-76.740	-79.992	-4.920	-5.640	3.936	-3.252	-5.640	3.936	-3.252	-9.876	0,19
210 Fredensborg	323.112	322.320	314.976	321.588	320.496	-792	-7.344	6.612	-1.092	-7.344	6.612	-1.092	-2.616	0,03
217 Helsingør	996.432	990.024	975.120	985.296	978.216	-6.408	-14.904	10.176	-7.080	-14.904	10.176	-7.080	-18.216	0,17
219 Hillerød	447.816	441.204	435.096	439.308	435.420	-6.612	-6.108	4.212	-3.888	-6.108	4.212	-3.888	-12.396	0,14
223 Høsholm	-267.360	-272.160	-280.356	-280.356	-295.380	-4.800	-12.720	8.504	-15.024	-12.720	8.504	-15.024	-28.020	0,42
230 Rudersdal	-628.152	-637.752	-666.924	-658.020	-691.128	-9.600	-29.172	8.904	-33.108	-29.172	8.904	-33.108	-62.976	0,43
240 Egedal	178.284	170.952	166.572	172.188	173.520	-7.332	-4.380	5.616	-4.764	-4.380	5.616	-4.764	-4.764	0,06
250 Frederiksund	562.800	558.812	560.940	561.360	561.360	-4.320	-1.128	420	-1.440	-1.128	420	-1.440	-1.440	0,02
260 Halsnes	648.324	649.248	646.464	649.044	647.124	924	-2.784	2.580	-1.920	-2.784	2.580	-1.920	-1.200	0,02
270 Gribskov	442.116	439.536	431.064	415.452	415.452	-2.580	-8.976	504	-15.612	-8.976	504	-15.612	-26.664	0,36
400 Bornholms Kommune	1.071.528	1.072.620	1.075.392	1.068.432	1.093.428	1.092	2.772	-6.960	24.996	2.772	-6.960	24.996	21.900	-0,38

Bilag 18.4.B
 Model 4.B: Model med justering af eksisterende kriterier (og ændret indregning af produktionsjord samt ændret pgf. 12-grænse)

	Samlet udlig-ning og tilskud mv.	Samlet udlig-ning og tilskud mv. incl. ændret opførelse af alders-kriterier mv.	Samlet udlig-ning og tilskud mv. incl. ændret indregning af produktionsjord	Samlet udlig-ning og tilskud mv. incl. ændringer vægtendr. rejsetid og pgf. 12 grænse	Samlet udlig-ning og tilskud mv. incl. ændringer socio-økonomi	Samlet ændring 11.000 kr (2)-(1) Ændret opførelse af alders-kriterier mv. (=tab)	Samlet ændring 11.000 kr (3)-(2) Ændret vægt vedr. rejsetid og grænse-beløb vedr. pgf. 12	Samlet ændring 11.000 kr (4)-(3) Vægt-ændringer vedr. socio-økonomi (=tab)	Samlet ændring 11.000 kr. (5)-(4) korri-geret basis-kørsel (=tab)	Samlet ændring 11.000 kr. (6)-(5) i beskaf-tings-niveau (=tab)	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1085 REGION SJÆLLAND	14.781.264	14.765.532	14.866.284	14.809.692	14.903.952	-15.732	100.752	-56.592	94.260	122.688	-0,09
253 Greve	463.272	456.708	445.080	453.660	451.428	-6.564	-11.628	8.580	-2.232	-11.844	0,13
259 Køge	1.013.364	1.006.596	1.005.516	1.011.444	1.026.492	-6.768	-1.080	5.928	15.048	13.128	-0,14
265 Roskilde	749.748	741.864	729.180	741.864	699.924	-7.884	-12.684	12.684	-41.940	-49.824	0,32
269 Solrød	81.708	80.280	74.112	77.160	72.612	-1.428	-6.168	3.048	-4.548	-9.096	0,22
306 Odsherred	649.272	651.516	648.816	641.928	652.560	2.244	-2.700	-6.888	10.632	3.288	-0,06
316 Holbæk	1.268.076	1.267.932	1.273.260	1.264.128	1.272.204	-144	5.328	-9.132	8.076	4.128	-0,04
320 Faxe	622.572	621.840	629.172	625.548	628.152	-732	7.332	-3.624	2.604	5.580	-0,10
326 Kalundborg	994.680	994.728	1.005.636	995.988	1.012.848	48	10.908	-9.648	16.860	18.168	-0,24
329 Ringsted	591.240	591.384	594.720	591.420	596.016	144	3.336	-3.300	4.596	4.776	-0,09
330 Slagelse	1.782.480	1.780.308	1.786.704	1.779.432	1.794.500	-2.172	6.396	-7.272	14.868	11.820	-0,10
336 Sløvs	364.212	365.532	373.128	371.148	365.760	1.320	7.596	-1.980	-5.388	1.548	-0,04
340 Sorø	515.856	515.760	520.776	517.404	511.524	-96	5.016	-3.372	-5.880	-4.332	0,09
350 Lejre	224.208	223.128	227.520	226.644	224.340	-1.080	4.392	-876	-2.304	132	0,00
360 Lolland	1.545.852	1.548.708	1.583.640	1.571.148	1.632.480	2.856	34.932	-12.492	61.332	86.628	-1,30
370 Næstved	1.444.620	1.445.436	1.452.636	1.446.744	1.439.352	816	7.200	-5.892	-7.392	-5.268	0,04
376 Guldborgsund	1.440.744	1.443.300	1.471.992	1.459.572	1.480.908	2.556	28.692	-12.420	21.336	40.164	-0,44
390 Vordingborg	1.029.360	1.030.512	1.044.396	1.034.460	1.043.052	1.152	13.884	-9.936	8.592	13.692	-0,20

Bilag 18.4.B

Model 4.B: Model med justering af eksisterende kriterier (og ændret indregning af produktionsjord samt ændret pgf. 12-grænse)

	Samlet udgning og tilskud mv. Korrigeret basis-kørsel	Samlet udgning og tilskud mv. incl. ændret opgjørelse af alderskriterier mv.	Samlet udgning og tilskud mv. incl. ændret vægtændr. rejsetid og pgf. 12 grænse	Samlet udgning og tilskud mv. incl. ændringer vedr. socio-økonomi	Samlet ændring i 1.000 kr (2)-(1) Ændret opgjørelse af alderskriterier mv. (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr (3)-(2) Ændret vægtændr. rejsetid og beløb vedr. pgf. 12	Samlet ændring i 1.000 kr (4)-(3) Ændret vægtændr. rejsetid og beløb vedr. pgf. 12	Samlet ændring i 1.000 kr (5)-(4) Vægtændringer vedr. socio-økonomi (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr. (5)-(1) Ændret vægtændringer vedr. kørsel (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr. (5)-(1) Ændret vægtændringer vedr. kørsel (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr. (5)-(1) Ændret vægtændringer vedr. kørsel (=tab)
	(1)	(2)	(3)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	
1083 REGION SYDDANMARK	23.788.584	23.742.996	23.859.012	23.711.892	-45.588	116.016	-118.092	-29.028	-76.692	0,04	
410 Middelfart	607.296	605.628	607.872	593.424	-1.668	2.244	-3.744	-10.704	-13.872	0,24	
420 Assens	863.160	860.844	871.440	862.968	-2.316	10.596	-6.768	-1.704	-192	0,00	
430 Faaborg-Midtfyn	1.037.988	1.035.468	1.049.496	1.019.844	-2.520	14.028	-10.812	-18.840	-18.144	0,24	
440 København	409.056	405.780	408.492	404.436	-3.276	2.712	-2.616	-1.440	-4.620	0,13	
450 Nyborg	644.496	642.744	647.004	638.136	-1.752	4.260	-3.504	-5.364	-6.360	0,13	
461 Odense	4.137.600	4.141.056	4.111.356	4.109.484	3.456	-29.700	3.432	-5.304	-28.116	0,10	
479 Svendborg	1.196.700	1.199.424	1.201.716	1.183.908	2.724	2.292	-6.144	-11.664	-12.792	0,15	
480 Nordfyn	609.216	609.372	620.400	607.632	156	11.028	-5.520	-7.248	-1.584	0,04	
482 Langeland	364.992	366.108	373.872	386.124	1.116	7.764	-5.880	18.132	21.132	-1,06	
492 Ærø	154.020	153.984	155.664	156.696	-36	1.680	-2.508	3.540	2.676	-0,29	
510 Haderslev	1.175.568	1.171.836	1.187.700	1.163.580	-3.732	15.864	-8.916	-15.204	-11.988	0,14	
530 Billund	401.016	397.944	404.076	399.204	-3.072	6.132	-3.912	-960	-1.812	0,05	
540 Sønderborg	1.528.920	1.518.540	1.522.212	1.545.504	-10.380	3.672	-4.908	28.200	16.584	-0,14	
550 Tønder	950.760	947.640	968.748	972.168	-3.120	21.108	-9.612	13.032	21.408	-0,38	
561 Esbjerg	2.344.944	2.343.408	2.341.848	2.342.280	-1.536	-1.560	-5.148	-5.580	-2.664	0,02	
563 Fanø	29.100	29.544	28.320	28.152	444	-1.224	228	-396	-948	0,15	
573 Vardø	856.812	852.960	869.136	835.020	-3.852	16.176	-11.856	-22.260	-21.792	0,28	
575 Vejen	928.188	923.556	932.784	926.124	-4.632	16.800	-7.572	-6.660	-2.064	0,04	
580 Aabenraa	1.292.928	1.291.872	1.304.796	1.305.504	-1.056	12.924	-9.468	10.176	12.576	-0,14	
607 Fredericia	980.472	976.812	969.288	976.584	-3.660	-7.524	-516	7.812	-3.888	0,05	
621 Kolding	1.507.536	1.505.712	1.505.808	1.501.032	-1.824	96	-4.776	-9.252	-15.756	0,11	
630 Vejle	1.767.816	1.762.764	1.769.412	1.763.340	-5.052	6.648	-7.572	1.500	-4.476	0,03	

Bilag 18.4.B
 Model 4.B: Model med justering af eksisterende kriterier (og ændret indregning af produktionsjord samt ændret pgf. 12-grænse)

	Samlet udlig-ning og tilskud mv.	Samlet udlig-ning og tilskud mv. incl. ændret indregning af produktionsjord	Samlet udlig-ning og tilskud mv. incl. ændret indregning af produktionsjord	Samlet udlig-ning og tilskud mv. incl. ændringer vedr. rejstid og pgf. 12 grænse	Samlet ændring i 1.000 kr (2)-(1)	Samlet ændring i 1.000 kr (2)-(1) Ændret vægt opgørelse af alderskriterier mv. (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr (3)-(2) Indregning af produktionsjord (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr (4)-(3) Ændret vægt vedr. rejstid og beløb vedr. pgf. 12	Samlet ændring i 1.000 kr (5)-(4) Vægt-ændringer vedr. socio-økonomi (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr. (5)-(1) ift. korri-geret basis-kørsel (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr. (5)-(1) ift. korri-geret basis-kørsel (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr. (5)-(1) ift. korri-geret basis-kørsel (=tab)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	
1082 REGION MIDTJYLLAND		22.044.948	22.110.720	22.048.116	21.999.780	-4.512	70.284	-62.604	-48.336	-45.168	0,02	
615 Horsens		1.746.676	1.746.816	1.742.652	1.698.036	3.480	6.660	-4.164	-44.616	-44.640	0,37	
657 Herning		1.508.328	1.505.052	1.505.712	1.499.748	-3.276	10.032	-9.372	-5.964	-8.580	0,07	
661 Holstebro		997.848	998.316	1.005.756	998.904	468	7.440	-6.852	-4.272	-3.216	0,04	
665 Lemvig		426.036	423.324	433.968	434.316	-2.712	10.644	-5.640	5.988	8.280	-0,26	
671 Struer		478.572	477.696	482.352	487.272	-876	4.656	-3.468	8.388	8.700	-0,26	
706 Sydjylland		686.316	685.452	693.732	684.876	-864	8.280	-8.856	744	-696	0,01	
707 Nordjurs		874.416	874.296	887.520	890.952	-120	13.224	-10.728	14.160	16.536	-0,30	
710 Favrskov		675.624	674.232	678.744	683.076	-1.392	4.512	4.332	-2.940	4.512	-0,06	
727 Odder		308.424	308.100	309.024	310.212	-324	924	1.188	-1.620	168	0,00	
730 Randers		1.964.688	1.962.708	1.973.316	1.968.828	-1.980	10.608	-7.140	2.652	4.140	-0,03	
740 Silkeborg		1.329.252	1.329.600	1.327.416	1.336.968	348	-2.184	9.552	2.496	10.212	-0,07	
741 Samsø		93.996	94.728	97.476	98.628	732	2.748	-1.812	2.964	4.632	-0,76	
746 Skanderborg		720.828	720.696	719.616	726.156	-132	-1.080	6.540	-3.300	2.028	-0,02	
751 Aarhus		5.148.060	5.161.260	5.093.484	5.117.832	13.200	-67.776	24.348	-10.884	-41.112	0,08	
756 Rast-Brande		821.376	819.888	826.128	821.784	-1.488	6.240	-4.344	4.068	4.476	-0,08	
760 Ringkøbing-Sjælland		973.572	973.752	994.632	974.700	-4.728	20.880	-12.648	-7.284	-3.780	0,04	
766 Hedensted		760.836	758.028	768.744	756.192	-2.808	10.716	-8.064	-4.488	-4.644	0,07	
779 Skive		991.344	988.380	1.002.228	991.176	-2.964	13.848	-11.052	4.512	4.344	-0,06	
791 Viborg		1.537.848	1.538.772	1.554.684	1.531.320	924	15.912	-14.424	-8.940	-6.528	0,05	
1081 REGION NORDJYLLAND		11.742.756	11.742.252	11.762.292	11.761.188	-504	63.228	-79.188	34.896	18.432	-0,02	
773 Mosø		566.220	565.152	575.772	570.216	-1.068	10.620	-5.556	6.024	10.020	-0,33	
787 Thisted		993.348	993.324	1.012.464	1.000.800	-24	19.140	-11.664	6.468	13.920	-0,22	
810 Brønderslev		775.944	776.664	786.828	780.876	720	10.164	-5.952	-4.980	-48	0,00	
813 Frederikshavn		1.335.060	1.335.072	1.333.104	1.327.632	12	-1.968	-5.472	24.888	17.460	-0,19	
820 Vesthimmerland		917.544	915.336	926.148	931.488	-2.208	10.812	-8.028	13.368	13.944	-0,27	
825 Læsø		55.104	55.224	55.656	53.136	420	132	-2.520	2.652	684	-0,25	
840 Rebild		478.248	478.216	482.400	475.668	204	10.764	-6.816	-6.732	-2.580	0,06	
846 Mariagerfjord		837.720	835.920	844.152	836.688	-1.800	8.232	-7.464	-22.968	-24.000	0,39	
849 Jammerbugt		761.532	762.000	768.192	759.996	468	6.192	-8.196	3.768	2.232	-0,04	
851 Aalborg		3.569.556	3.574.140	3.556.224	3.547.968	4.584	-17.916	-8.256	-6.660	-28.248	0,09	
860 Hjørring		1.452.480	1.450.668	1.457.724	1.448.460	-1.812	7.056	-9.264	19.068	15.048	-0,16	

Bilag 18.5

Model 5: En samlet model med et revideret sæt udgiftsbehovskriterier og andre mindre tilpasninger

	Samlet udgiftning og tilskud mv. Korrigeret basis-kørsel	Samlet udgiftning og tilskud mv. incl. ændret opførelse af alders-kriterier mv.	Samlet udgiftning og tilskud mv. incl. indregning af produktionsjorden	Samlet udgiftning og tilskud mv. incl. vægtnedr. rejstid og pgf. 12 grænse	Samlet udgiftning og tilskud mv. incl. vægtnedr. ændringer økonomi	Samlet ændring i 1.000 kr (2)-(1)	Samlet ændring i 1.000 kr (3)-(2)	Samlet ændring i 1.000 kr (4)-(3)	Samlet ændring i 1.000 kr (5)-(4)	Samlet ændring i 1.000 kr (6)-(5)	Samlet ændring i 1.000 kr (7)-(6)	Samlet ændring i 1.000 kr (8)-(7)	Samlet ændring i 1.000 kr (9)-(8)	Samlet ændring i 1.000 kr (10)-(9)	Samlet ændring i 1.000 kr (11)-(10)
HELE LANDET	94.086.156	94.086.156	94.086.156	94.086.156	94.086.156	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
HOVEDSTADSOMRÅDET	23.553.588	23.596.428	23.223.804	23.505.360	23.238.996	42.840	23.238.996	42.840	23.238.996	42.840	-372.624	281.556	-266.364	-314.592	0,09
1084 REGION HOVEDSTADEN	21.728.604	21.794.940	21.444.660	21.693.048	21.506.544	66.336	21.506.544	66.336	21.506.544	66.336	-350.280	248.388	-186.504	-222.060	0,07
101 København	9.722.796	9.832.824	9.746.304	9.842.712	9.728.460	110.028	9.728.460	110.028	9.728.460	110.028	-86.520	96.408	-114.252	5.664	-0,01
147 Frederiksberg	688.044	708.216	697.932	716.364	717.972	20.172	716.364	20.172	716.364	20.172	-10.284	18.432	-11.608	29.928	-0,15
151 Ballerup	765.024	756.960	743.688	750.600	749.124	-8.064	750.600	-8.064	749.124	-8.064	-13.272	6.912	-1.476	-15.900	0,18
153 Brøndby	961.152	961.416	954.840	960.540	965.460	264	960.540	264	965.460	264	-6.576	5.700	4.920	4.308	-0,08
155 Dragør	-204	-612	-5.304	-3.444	-24	-408	-3.444	-408	-24	-408	-4.692	1.860	3.468	228	-0,01
157 Gentofte	-770.496	-774.936	-810.972	-800.376	-811.560	-4.440	-800.376	-4.440	-811.560	-4.440	-36.036	10.596	-11.184	-41.064	0,20
159 Gladsaxe	851.712	852.156	835.644	845.220	842.244	444	845.220	444	842.244	444	-16.512	9.576	-2.976	-9.468	0,08
161 Glostrup	307.668	307.884	302.724	306.156	306.596	216	306.156	216	306.596	216	-5.160	3.432	240	-1.272	0,03
163 Herlev	485.292	485.472	479.736	483.396	489.792	180	483.396	180	489.792	180	-5.736	3.660	6.396	4.500	-0,09
165 Albertslund	784.212	781.356	777.120	781.980	759.528	-2.856	781.980	-2.856	759.528	-2.856	-4.236	4.860	-22.452	-24.684	0,56
167 Hvidovre	935.484	935.076	923.892	931.524	915.984	-408	931.524	-408	915.984	-408	-11.184	7.632	-15.540	-19.500	0,23
169 Høje-Taastrup	1.019.064	1.019.964	1.013.472	1.020.192	1.003.296	900	1.019.964	900	1.003.296	900	-6.492	6.720	-16.896	-15.768	0,20
173 Lyngby-Taarbæk	384	-1.152	-22.380	-14.784	-46.116	-1.536	-14.784	-1.536	-46.116	-1.536	-21.228	7.596	-31.332	-46.500	0,38
175 Rødovre	709.776	710.868	702.996	708.924	701.196	1.092	708.924	1.092	701.196	1.092	-7.872	5.928	-7.728	-8.580	0,14
183 Ishøj	729.120	729.140	727.140	730.644	722.316	24	730.644	24	722.316	24	-2.004	3.504	-8.328	-6.804	0,21
185 Tårnby	596.604	599.520	590.196	596.400	606.624	2.916	596.400	2.916	606.624	2.916	-9.324	6.204	10.224	10.020	-0,14
187 Vallensbæk	150.888	150.744	147.024	149.340	149.400	-144	149.340	-144	149.400	-144	-3.720	2.316	60	-1.488	0,06
190 Furesø	87.300	80.604	69.096	74.664	78.732	-6.696	74.664	-6.696	78.732	-6.696	-11.508	5.568	4.068	-8.568	0,10
201 Allerød	-70.116	-75.036	-80.676	-77.364	-70.452	-4.920	-77.364	-4.920	-70.452	-4.920	-5.640	3.312	6.912	-3.36	0,01
210 Fredensborg	323.112	322.320	314.976	320.436	316.812	-792	320.436	-792	316.812	-792	-7.344	5.460	-3.624	-6.300	0,08
217 Helsingør	996.432	990.024	975.120	983.580	960.084	-6.408	983.580	-6.408	960.084	-6.408	-14.904	8.460	-23.496	-36.348	0,33
219 Hillerød	447.816	441.204	435.096	439.860	447.184	-6.612	439.860	-6.612	447.184	-6.612	-10.08	4.764	-7.320	-6.536	0,01
223 Høsholm	-267.360	-272.160	-284.880	-281.304	-287.640	-4.800	-281.304	-4.800	-287.640	-4.800	-12.720	3.576	-6.336	-20.280	0,30
230 Rudersdal	-628.152	-637.752	-666.924	-659.484	-681.072	-9.600	-659.484	-9.600	-681.072	-9.600	-29.172	7.440	-21.588	-52.920	0,36
240 Egedal	178.284	170.952	166.572	171.732	193.272	-7.332	171.732	-7.332	193.272	-7.332	-4.380	5.160	21.540	14.988	-0,19
250 Frederiksund	558.480	558.812	562.812	569.808	562.812	4.320	569.808	4.320	562.812	4.320	-2.784	3.000	6.996	7.008	-0,09
260 Halsnes	648.324	649.248	646.464	649.476	644.304	924	649.476	924	644.304	924	-2.784	3.012	-5.172	-4.020	0,08
270 Gribskov	442.116	439.536	433.032	433.032	417.084	-2.580	433.032	-2.580	417.084	-2.580	-8.976	2.472	-15.948	-25.032	0,34
400 Bornholms Kommune	1.071.528	1.072.620	1.075.392	1.070.220	1.118.292	1.092	1.075.392	1.092	1.118.292	1.092	2.772	-5.172	48.072	46.764	-0,80

Bilag 18.5
 Model 5: En samlet model med et revideret sæt udgiftsbehovskriterier og andre mindre tilpasninger

	Samlet udgiftning og tilskud mv. Korrigeret basis-kørsel	Samlet udgiftning og tilskud mv. incl. ændret opførelse af alders-kriterier mv.	Samlet udgiftning og tilskud mv. incl. ændret indregning af produktionsjord	Samlet udgiftning og tilskud mv. incl. vægtændr. rejsetid og pgf. 12 grænse	Samlet udgiftning og tilskud mv. incl. vægt-ændringer socio-økonomi	Samlet ændring i 1.000 kr (2)-(1) Ændret opførelse af alders-kriterier mv. (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr (3)-(2) Ændret indregning af produktionsjord (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr (4)-(3) Ændret vægt rejsetid og beløb pgf. 12. (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr (5)-(4) Vægt-ændringer vedr. socio-økonomi (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr. (6)-(5) ift. korri-geret basis-kørsel (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr. (7)-(6) ift. korri-geret basis-kørsel (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr. (8)-(7) ift. korri-geret basis-kørsel (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr. (9)-(8) ift. korri-geret basis-kørsel (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr. (10)-(9) ift. korri-geret basis-kørsel (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr. (11)-(10) ift. korri-geret basis-kørsel (=tab)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)				
1085 REGION SJÆLLAND	14.781.264	14.765.532	14.866.284	14.830.344	14.853.120	-15.732	100.752	-35.940	22.776	71.856	-0,05				
253 Greve	463.272	456.708	445.080	452.064	438.468	-6.564	-11.628	6.984	-13.596	-24.804	0,27				
259 Køge	1.013.364	1.006.596	1.005.516	1.011.684	1.021.944	-6.768	-1.080	6.168	10.260	8.580	-0,09				
266 Roskilde	749.748	741.864	729.180	740.112	709.392	-7.884	-12.684	10.932	-30.720	-40.356	0,26				
269 Solrød	81.708	80.280	74.112	76.800	80.436	-1.428	-6.168	2.688	3.656	-1.272	0,03				
306 Odsherred	649.272	651.516	648.816	644.064	644.100	2.244	-2.700	-4.752	36	-5.172	0,10				
316 Holbæk	1.268.076	1.267.932	1.273.260	1.266.024	1.271.916	-144	5.328	-7.236	5.892	3.840	-0,04				
320 Faxe	622.572	621.840	629.172	625.992	630.500	-732	7.332	-3.180	4.308	7.728	-0,14				
326 Kalundborg	994.680	994.728	1.005.636	998.892	1.015.548	48	10.908	-6.744	16.656	20.868	-0,28				
329 Ringsted	591.240	591.384	594.720	591.792	596.388	144	3.336	-2.928	4.596	5.148	-0,10				
330 Slagelse	1.782.480	1.780.308	1.786.704	1.780.080	1.768.008	-2.172	6.396	-6.624	-12.072	-14.472	0,12				
336 Sløvs	364.212	365.532	373.128	373.320	364.440	1.320	7.596	192	-8.880	228	-0,01				
340 Sorø	515.856	515.760	520.776	517.944	520.860	-96	5.016	-2.832	2.916	5.004	-0,11				
350 Lejre	224.208	223.128	227.520	228.552	236.064	-1.080	4.392	1.032	7.512	11.856	-0,25				
360 Lolland	1.545.852	1.548.708	1.583.640	1.575.564	1.595.748	2.856	34.932	-8.076	20.184	49.896	-0,75				
370 Næstved	1.444.620	1.445.436	1.452.636	1.446.552	1.443.336	816	7.200	-6.084	-3.216	-1.284	0,01				
376 Guldborgsund	1.440.744	1.443.300	1.471.992	1.463.304	1.481.436	2.556	28.692	-8.688	18.132	40.692	-0,45				
390 Vordingborg	1.029.360	1.030.512	1.044.396	1.037.604	1.034.736	1.152	13.884	-6.792	-2.868	5.376	-0,08				

Bilag 18.5

Model 5: En samlet model med et revideret sæt udgiftsbehovskriterier og andre mindre tilpasninger

	Samlet udgiftning og tilskud mv. Korrigeret basiskørsel	Samlet udgiftning og tilskud mv. incl. ændret opgørelse af alderskriterier mv.	Samlet udgiftning og tilskud mv. incl. ændret indregning af produktionsjord	Samlet udgiftning og tilskud mv. incl. vægtændr. rejstid og pgf. 12 grænse	Samlet udgiftning og tilskud mv. incl. vægtændringer socio-økonomi	Samlet ændring i 1.000 kr (2)-(1)	Samlet ændring i 1.000 kr (3)-(2)	Samlet ændring i 1.000 kr og mv. incl. vægtændr. rejstid og pgf. 12 grænse	Samlet ændring i 1.000 kr (4)-(3)	Samlet ændring i 1.000 kr (5)-(4)	Samlet ændring i 1.000 kr (6)-(5)	Samlet ændring i 1.000 kr (7)-(6)	Samlet ændring i 1.000 kr (8)-(7)	Samlet ændring i 1.000 kr (9)-(8)	Samlet ændring i 1.000 kr. (10)-(9)	Samlet ændring i 1.000 kr. (11)-(10)
1083 REGION SYDDANMARK	23.788.584	23.742.996	23.859.012	23.754.840	23.778.900	-45.588	116.016	-104.172	24.060	-9.684	0.01					
410 Middelfart	607.296	605.628	607.872	604.524	606.072	-1.668	2.244	-3.348	1.548	-1.224	0.02					
420 Assens	863.160	860.844	871.440	866.424	870.624	-2.316	10.596	-5.016	4.200	7.464	-0.12					
430 Faaborg-Midtfyn	1.037.988	1.035.468	1.049.496	1.042.080	1.053.492	-2.520	14.028	-7.416	11.412	15.504	-0.21					
440 Keremunde	409.056	405.780	408.492	406.272	413.868	-3.276	2.712	-2.220	7.596	4.812	-0.13					
450 Nyborg	644.496	642.744	647.004	644.028	659.040	-1.752	4.260	-2.976	15.012	14.544	-0.31					
461 Odense	4.137.600	4.141.056	4.111.356	4.105.680	4.076.772	3.456	-29.700	-5.676	-28.908	-60.828	0.21					
479 Svandborg	1.196.700	1.199.424	1.201.716	1.196.352	1.212.984	2.724	2.292	-5.364	16.652	16.284	-0.19					
480 Nordfyn	609.216	609.372	620.400	616.476	604.560	156	11.028	-3.924	-11.916	-4.656	0.11					
482 Langeland	364.992	366.108	373.872	370.368	383.916	1.116	7.764	-3.504	13.548	18.924	-0.95					
492 Ærø	154.020	153.984	155.664	154.128	157.908	-36	1.680	-1.536	3.780	3.888	-0.42					
510 Haderslev	1.175.568	1.171.836	1.187.700	1.181.076	1.183.068	-3.732	15.864	-6.624	1.992	7.500	-0.09					
530 Billund	401.016	397.944	404.076	401.124	398.244	-3.072	6.132	-2.952	-2.880	-2.772	0.07					
540 Sønderborg	1.528.920	1.518.540	1.522.212	1.516.812	1.549.644	-10.380	3.672	-5.400	32.832	20.724	-0.18					
550 Tønder	950.760	947.640	968.748	962.388	975.312	-3.120	21.108	-6.360	-21.924	24.552	-0.43					
561 Esbjerg	2.344.944	2.343.408	2.341.848	2.334.828	2.288.484	-1.536	-1.560	-7.020	-46.344	-56.460	0.32					
563 Fanø	29.100	29.544	28.320	28.620	27.648	444	-1.224	300	-972	-1.452	0.24					
573 Vardø	886.812	882.960	869.136	861.252	837.348	-3.852	16.176	-7.884	-23.904	-19.464	0.25					
575 Vejen	928.188	923.556	934.932	922.284	922.284	-4.632	16.800	-5.424	-12.648	-5.904	0.10					
580 Aabenraa	1.292.928	1.291.872	1.304.796	1.297.740	1.309.644	-1.056	12.924	-7.056	11.904	16.716	-0.19					
607 Fredericia	980.472	976.812	969.288	967.104	965.712	-3.660	-7.524	-2.184	-1.392	-14.760	0.19					
621 Kolding	1.507.536	1.505.712	1.505.808	1.499.988	1.509.624	-1.824	96	-5.820	9.636	2.088	-0.01					
630 Vejle	1.767.816	1.762.764	1.769.412	1.762.644	1.772.652	-5.052	6.648	-6.768	10.008	4.836	-0.03					

Bilag 18.5
 Model 5: En samlet model med et revideret sæt udgiftsbehovskriterier og andre mindre tilpasninger

	Samlet udgiftning og tilskud mv. Korrigeret basiskørsel	Samlet udgiftning og tilskud mv. incl. ændret opgørelse af alderskriterier mv.	Samlet udgiftning og tilskud mv. incl. ændret indregning af produktionsjord	Samlet udgiftning og tilskud mv. incl. vægtændr. rejstid og pgf. 12 grænse	Samlet udgiftning og tilskud mv. incl. ændringer socio-økonomi	Samlet ændring i 1.000 kr (2)-(1) Ændret opgørelse af alderskriterier mv. (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr (3)-(2) Ændret vægt vedr. rejstid og beløb vedr. pgf. 12	Samlet ændring i 1.000 kr (4)-(3) Vægtændringer socio-økonomi (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr (5)-(4) Korrigeret basiskørsel (=tab)	Samlet ændring i 1.000 kr. (6)-(5) Ændring i beskæftningsniveau (=tab)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(8)	(9)	(10)	(11)
1082 REGION MIDTJYLLAND		22.040.436	22.110.720	22.064.664	22.169.352	-4.512	70.284	104.688	124.404	-0.06
615 Horsens	1.746.676	1.746.156	1.746.816	1.741.512	1.707.804	3.480	660	-33.708	-34.872	0,29
657 Herning	1.508.328	1.505.052	1.515.084	1.507.116	1.480.224	-3.276	10.032	-7.968	-28.104	0,22
661 Holstebro	997.848	998.316	1.005.756	1.000.152	989.400	468	7.440	-10.752	-8.448	0,10
665 Lemvig	426.036	423.324	433.968	430.308	438.204	-2.712	10.644	-3.660	12.168	-0,38
671 Struer	478.572	477.696	482.352	479.760	483.804	-876	4.044	-2.592	5.232	-0,16
706 Sydjylland	686.316	685.452	693.732	687.672	703.580	-864	8.280	-6.060	17.064	-0,27
707 Nordjylland	874.416	874.296	881.520	880.668	894.864	-120	13.224	-6.852	20.448	-0,37
710 Favrskov	675.624	674.232	678.744	683.520	703.344	-1.392	4.512	4.776	19.824	-0,39
727 Odder	308.424	308.100	309.024	310.824	317.088	-324	924	1.800	6.264	-0,25
730 Randers	1.964.688	1.962.708	1.973.316	1.966.044	2.004.540	-1.980	10.608	-7.272	38.496	-0,29
740 Silkeborg	1.329.252	1.329.600	1.327.416	1.337.124	1.357.536	348	-2.184	9.708	20.412	-0,20
741 Samsø	93.996	94.728	97.476	96.408	96.984	732	2.748	-1.068	2.988	-0,49
746 Skanderborg	720.828	720.696	719.616	726.096	745.680	-132	-1.080	6.480	24.852	-0,27
751 Aarhus	5.148.060	5.161.260	5.093.484	5.107.308	5.111.952	13.200	-67.776	13.824	-36.108	0,07
756 Rast-Brande	821.376	819.888	826.128	822.408	817.188	-1.488	6.240	-3.720	-4.188	0,07
760 Ringkøbing-Skjern	978.480	973.752	994.632	986.088	980.472	-4.728	20.880	-8.544	1.992	-0,02
766 Hedensted	760.836	758.028	768.744	762.948	763.200	-2.808	10.716	-5.796	252	-0,03
779 Skive	991.344	988.380	1.002.228	994.836	1.010.532	-2.964	13.848	-7.392	15.696	-0,27
791 Viborg	1.537.848	1.538.772	1.554.684	1.543.872	1.563.156	924	15.912	-10.812	25.308	-0,18
1081 REGION NORDJYLLAND		11.742.756	11.805.480	11.743.260	11.778.240	-504	63.228	-62.220	34.980	-0.04
773 Mosø	566.220	565.152	575.772	572.148	567.792	-1.068	10.620	-3.624	1.572	-0,05
787 Thisted	993.348	993.324	1.012.464	1.004.856	996.684	-24	19.140	-7.608	8.172	-0,05
810 Brønderslev	775.944	776.664	786.828	782.460	783.288	720	10.164	-4.368	7.344	-0,15
813 Frederikshavn	1.335.060	1.335.072	1.333.104	1.327.944	1.350.624	12	-1.968	-5.160	22.680	-0,17
820 Vesthimmerland	917.544	915.336	926.148	920.664	923.484	-2.208	10.812	-5.484	2.820	-0,12
825 Læsø	55.104	55.104	55.656	54.312	55.476	420	132	-1.344	1.164	372
840 Rebild	478.248	478.520	489.216	484.692	489.540	204	10.764	-4.848	11.292	-0,26
846 Mariagerfjord	837.720	835.920	844.152	838.752	826.668	-1.800	8.232	-5.424	-11.052	0,18
849 Jammerbugt	761.532	762.000	768.192	762.600	754.992	468	6.192	-5.592	-7.608	0,12
851 Aalborg	3.569.556	3.574.140	3.556.224	3.544.332	3.561.120	4.584	-17.916	-11.892	16.788	-8,436
860 Hjørring	1.452.480	1.450.668	1.457.724	1.450.500	1.468.572	-1.812	7.056	-7.224	18.072	-0,17

19. Overvejelser om justering af beskæftigelsestilskuddet

19.1. Baggrund

I kapitel 8 er gennemført en evaluering af beskæftigelsestilskuddet, baseret på de første erfaringer efter ordningen blev indført med virkning fra 2010.

Tilskuddet består af to dele; et grundtilskud, der som udgangspunkt svarer til det samlede beskæftigelsestilskud i året to år før tilskudsåret, og et merudgiftsbehov, der for kommunerne under ét skal kompensere for de samlede merudgifter for udviklingen i udgifterne ud over grundtilskuddet, som altså afspejler en udgangssituation.

Der har været rejst kritik af, at grundtilskuddet, som er beregnet på grundlag af data for 2009, ikke tilstrækkeligt præcist har kompenseret de enkelte kommuner for de udgifter til de forsikrede ledige, som de overtog i forbindelse med, at kommunernes medfinansiering af disse udgifter trådte i kraft 1. januar 2010. Det har således været anført, at fordelingen af merudgiftsbehovet efter udviklingen i antallet af bruttoledige fra 2009 til 2010 ikke i tilstrækkeligt grad har afspejlet udgiftsudviklingen mellem landsdelene.

Det skal dog også bemærkes, at ordningen ikke – på samme måde som en refusionsordning – sigter mod en fuldstændig compensation af den enkelte kommunes udgifter på området. Det ligger som en væsentlig forudsætning bag ordningen, at den skal indebære et økonomisk incitament for den enkelte kommune til at skaffe de ledige i beskæftigelse og dermed nedbringe kommunens udgifter på området.

Evalueringen har identificeret forskellige tekniske u hensigtsmæssigheder, som bl.a. forklarer skævheden i kommunernes tilskud. Det er Finansieringsudvalgets vurdering, at dette er en problemstilling, som bør løses.

Finansieringsudvalgets evaluering af ordning en har i udgangspunktet sigtet på at vurdere muligheden for at ordningen blev omlagt, så kommunernes udgifter blev dækket via bloktilskuddet og udlignet via den generelle udligning. En sådan omlægning ville løse problemstillingen.

I kapitel 18 er vist en model for en sådan omlægning. Jf. bemærkningerne i kapitel 18 og analyserne i kapitel 13 *vurderes* imidlertid, at grundlaget for vurderingen af de nødvendige justeringer af systemet i den forbindelse endnu ikke er tilstrækkeligt til, at der på nuværende tidspunkt har kunnet opstilles en tilfredsstillende model herfor. Det kan således være hensigtsmæssigt at vurdere mulighederne for en omlægning igen på et senere tidspunkt, når der er et tilstrækkeligt grundlag herfor.

En alternativ løsning på problemstillingen med beskæftigelsestilskuddet er, at overveje mulige justeringer af den eksisterende ordning, som retter op på de tekniske uhensigtsmæssigheder. Der er på den baggrund sidst i kapitlet opstillet nogle modeller for en samlet justering af ordningen.

19.2. Problemstillingen

På baggrund af evalueringen af beskæftigelsestilskuddet kan peges på følgende tekniske uhensigtsmæssigheder:

1. En skævhed i det beregnede udgangspunkt for tilskudsordningen – grundtilskuddet for 2010 – som følge af en betydelig forskydning fra 2009 til 2010 i andelen af udgifter til dagpenge, som kommunerne medfinansierer
2. En deraf følgende konsekvens for fordelingen af merudgiftsbehovet i forhold til udgiftsudviklingen
3. En fortegnspromatik i fordelingsnøglen af merudgiftsbehovet
4. Kommunespecifik korrektion af grundtilskuddet for alle regelændringer er unødigt kompliceret og rummer risiko for fejl

Nedenfor er disse delproblemstillinger nærmere beskrevet. I de opstillede modeller til løsning af problemstillingen indgår flere elementer, som har til hensigt at løse de forskellige dele af den samlede problemstilling.

19.2.1. Ændrede ledighedsforudsætninger

Som følge af en særlig overgangsordning er grundtilskuddet for 2010 og 2011 fastlagt med udgangspunkt i den enkelte kommunes beregnede udgifter til beskæftigelsesindsatsen for forsikrede ledige, såfremt de nuværende finansieringsregler havde været gældende i 2009. Formålet med denne overgangsordning var at etablere et udgangspunkt for beskæftigelsestilskuddet, som var så tæt som muligt på den enkelte kommunes faktiske udgifter på området på det tidspunkt, hvor de overtog en del af finansieringsansvaret. Det skal endvi-

dere ses på baggrund af, at der af gode grunde ikke var et endeligt beskæftigelsestilskud for 2008 og 2009 at tage udgangspunkt i.

Evalueringen af 2010 har imidlertid vist, at visse faktorer har modvirket et sådant udgangspunkt for tilskudsordningen. Det har således optrådt nogle betydelige forskydninger i udgiftsmønstret fra 2009 til 2010. Hovedforklaringen på denne forskel er ændringer i den andel af de ledige, der er omfattet af karenperioden, dvs. den periode, hvor staten afholder alle udgifterne. Karenperioden udgjorde i 2010 18 uger, men vil i løbet af 2011-13 gradvist blive reduceret til henholdsvis 12, 8 og 4 uger.

Andelen af de samlede udgifter til passive dagpenge, som er udbetalt til ledige med mere end 18 ugers ledighedsanciennitet, og som kommunerne derfor efter reglerne bidrager til finansieringen af i 2010, er steget markant fra ca. 43 pct. i 2009 til ca. 64 pct. i 2010 på landsplan. Denne udvikling, som må ses i sammenhæng med konjunkturomslaget, har med visse variationer gjort sig gældende i alle landsdele og er den væsentligste del af forklaringen på, at kommunernes nettoudgifter pr. ledig er steget markant fra 2009 til 2010.

Ændringen i sammensætningen af ledigheden påvirker kommunernes medfinansieringsandel af de samlede udgifter til indsatsen for de forsikrede ledige, herunder særligt dagpengeudgifterne. Det gælder ikke blot den marginale ændring i ledigheden fra 2009 til 2010, men også den del af ledigheden, som kommunerne allerede havde i 2009, og som indgik i beregningen af grundtilskuddet.

Samlet set har disse ændringer i udgiftsmønstret fra 2009 til 2010 betydet, at der kan være grund til at overveje, om beregningen af grundtilskuddet på baggrund af ledigheden og indsatsen i 2009 er tilstrækkelig repræsentativ for situationen i 2010. Det betyder, at det beregnede grundtilskud på baggrund af situationen i 2009 for især kommunerne i Vest- og Nordjylland har vist sig at være lavere end de faktiske udgifter til den eksisterende ledighed, mens det i mindre grad har været tilfældet for kommunerne i København og Østsjælland, der til gengæld har oplevet en kraftigere stigning i ledigheden i 2010 og dermed en mere rigelig finansiering via merudgiftsbehovet.

Med andre ord har kommunerne i Vest- og Nordjylland i 2010 haft et mindre udbytte af beskæftigelsestilskuddet, mens det omvendte gør sig gældende for kommunerne i København og Østsjælland.

19.2.2. Metoden til fordeling af merudgiftsbehovet på landsdele

Evalueringen af beskæftigelsestilskuddet for 2010 har vist, at der for nogle kommuner kan være en forholdsvis stor forskel mellem kommunens beskæftigelsestilskud og kommunens

faktiske udgifter på området. En del af denne forskel kan henføres til fordelingen af merudgiftsbehovet på landsdelsniveau.

De eksisterende regler indebærer, at det samlede merudgiftsbehov på landsplan først fordeles på landsdele i forhold udviklingen i bruttoledigheden for dagpengemodtagere fra året 2 år før tilskudsåret til tilskudsåret. Herefter fordeles den enkelte landsdels andel af merudgiftsbehovet på kommunerne i landsdelen i forhold til bruttoledigheden i året 2 år før tilskudsåret.

Evalueringen har vist, at der ikke er en entydig sammenhæng mellem udviklingen i ledigheden og udviklingen i udgifterne for den enkelte landsdel. Dette skyldes til dels en afledt virkning af den i afsnit 19.2.1 nævnte problematik, som betyder, at der opstår et misforhold i fordelingen, når merudgiftsbehovet fordeles på landsdele i forhold til udviklingen i antal ledige.

Det skal endvidere påpeges, at fordelingen af merudgiftsbehovet efter udviklingen i ledigheden i særlige tilfælde ville kunne blive problematisk. Problemet ville opstå, hvis der i et år skulle opstå den situation, at udviklingen i merudgiftsbehovet og udviklingen i ledigheden er modsat rettede, herunder at ledigheden i nogle landsdele stiger og i andre landsdele falder. I en sådan situation ville fordelingsmetoden ikke kunne anvendes, idet den f.eks. ville indebære, at en stigning i udgifterne skulle fordeles i forhold til et fald i ledigheden i nogle landsdele og stigning i andre.

19.2.3. Regulering for regelændringer

Udgangspunktet for opgørelsen af den enkelte kommunes beskæftigelsestilskud i et tilskudsår er, at kommunens grundtilskud svarer til kommunens beskæftigelsestilskud i året to år før tilskudsåret.

I tilfælde af regelændringer skal den enkelte kommunes grundtilskud reguleres for den beregnede virkning af disse regelændringer. Det vil sige, at der i hvert enkelt tilfælde bliver foretaget kommunefordelte beregninger af virkningen af den enkelte regelændring.

Der er tale om ad hoc beregninger, hvor fordelingen på kommuner i hvert enkelt tilfælde skal foretages ud fra de data, der i det pågældende tilfælde vurderes mest relevante. Der kan være tale om komplicerede beregninger, som giver risiko for fejl, og der kan være fejl i datagrundlaget. Erfaringerne fra opgørelse af tilskuddet for 2012 har vist begge typer af problemer.

Sådanne fejl er selvsagt uheldige, idet der bør være en meget høj grad af pålidelighed i de kommunale tilskuds- og udligningssystemer.

19.3. Overvejelser om justeringer af ordningen

Evalueringen af beskæftigelsestilskuddet, jf. ovenfor, har givet anledning til overvejelser om justeringer af ordningen med henblik på at styrke præcisionen.

Nedenfor er skitseret nogle overvejelser om justeringer af ordningen med henblik på at imødegå de ovennævnte forhold. Det drejer sig om:

- Genberegning af grundtilskuddet
- Ændret regulering for regelændringer
- Ændret fordeling af merudgiftsbehov på landsdele
- Opgørelse af antal bruttoledige efter karenperioden

19.3.1. Genberegning af grundtilskuddet for 2010

Grundtilskuddet til den enkelte kommune svarer til kommunens beskæftigelsestilskud to år før tilskudsåret, hvilket betyder, at der hvert år videreføres et forholdsvist stort historisk element i beskæftigelsestilskuddet. Hvis der i udgangspunktet har været en skævhed i opgørelsen af grundtilskuddet, vil dette element således blive videreført for de kommende år. Udgangspunktet for ordningen er en beregning af den enkelte kommunes udgifter i 2009, hvis reglerne for 2010 havde været gældende i dette år.

Som nævnt ovenfor er der sket et skift i udgiftsmønstret fra 2009 til 2010. Hvis det vurderes, at der var tale om en ekstraordinær situation, således at det nye mønster herefter er mere repræsentativt, kan det overvejes at foretage en ny beregning af udgangspunktet for ordningen, således at der fremadrettet tages udgangspunkt i det faktiske udgiftsniveau i 2010. Den etablerede overgangsordning, hvor karenperioden i forhold til kommunernes medfinansiering af dagpenge i 2010 var på 18 uger, taler for, at der var tale om en ekstraordinær situation. I de efterfølgende år, hvor karenperioden gradvist afkortes, indtil den fra 2013 og frem kun udgør 4 uger, vil risikoen for en så betydelig ændring i de kommunale nettoudgifter som følge af en konjunkturmæssig forskydning i ledigheden alt andet lige være væsentligt mindre. De foreløbige tal for 2011 tyder dog på, at der også fra 2010 til 2011 sker et vist skift i mønstret, som formentlig skyldes refusionsomlægningen og afkortningen af karenperioden fra 18 til 12 uger.

På den baggrund kan det overvejes at foretage en ny beregning af udgangspunktet for ordningen, således at grundtilskuddet for 2012 svarer til den enkelte kommunes faktiske nettoudgifter ifølge regnskabet for 2010 korrigeret for lov- og regelændringer.

Da det grundtilskud, som er beregnet på grundlag af data for 2009, også indgår i det samlede beskæftigelsestilskud for 2011, som udgør grundtilskuddet for 2013, kan det tilsvarende overvejes at anvende den enkelte kommunes faktiske udgifter for 2010 korrigeret for

lov- og regelændringer som grundlag for grundtilskuddet for 2011. Dette ville kunne ske ved, at 2010-udgifterne blev sammenholdt med 2011-regnskabet, og merudgiftsbehovet fra 2010 til 2011 for den enkelte kommune opgjort ved hjælp af stigningen i bruttoledigheden. Det herefter beregnede samlede beskæftigelsestilskud for 2011 ville så kunne danne udgangspunkt for beregningen af det nye 2013-grundtilskud. Ved en sådan fremgangsmåde vil der så at sige være tale om at lægge en korrigeret beregning af 2011-tilskuddet til grund for 2013-tilskuddet. I så fald må der rimeligvis også gennemføres en korrektion i beregningen af efterreguleringen af 2011-tilskuddet.

Samlet vil en sådan evt. genberegning betyde en forlængelse af overgangsordningen med et år. Den nuværende overgangsordning betyder, at grundtilskuddet for 2010 er beregnet på grundlag af udgifterne i 2009 (og ikke 2 år før i 2008), og at merudgiftsbehovet fordeles efter udviklingen i bruttoledigheden fra 2009 til 2010 (og ikke over en 2-årig periode fra 2008 til 2010).

En genberegning af grundtilskuddet på baggrund af udgifterne i 2010 korrigeret for lov- og regelændringer kunne indgå i forbindelse med efterreguleringen af tilskuddet for 2011 og midtvejsreguleringen af tilskuddet for 2012 pr. 1. juli 2012. Desuden kunne det nye 2011-tilskud danne udgangspunkt for grundtilskuddet for 2013, som udmeldes på samme tidspunkt.

Ved en sådan genberegning vil beskæftigelsestilskuddet altså fremadrettet i alle år kunne relateres tilbage til de faktiske udgifter i de enkelte kommuner i 2010 og ikke til de beregnede udgifter i 2009.

Med hensyn til efterreguleringen af tilskuddet for 2011 kan der være den særlige overgangsordning, at merudgiftsbehovet skulle svare til forskellen mellem udgifterne ifølge regnskabet for 2011 fratrukket grundtilskuddet på baggrund af 2010-udgifterne. Merudgiftsbehovet kunne så fordeles efter udviklingen i bruttoledigheden fra 2010 til 2011.

Beskæftigelsesministeriet har med udgangspunkt i en sådan model for genberegning af grundtilskuddet foretaget en revideret opgørelse af grundtilskuddet for 2011 på baggrund af kommunernes faktiske udgifter for 2010 (jf. de kommunale regnskaber), der herefter er korrigeret for de beregnede kommunefordelte konsekvenser af de betydelige lov- og regelændringer, som er gennemført mellem 2010 og 2011. Her tænkes dels på afkortningen af karenperioden fra 18 til 12 uger og dels på den forøgelse af de kommunale nettoudgifter til indsatsen, som følger af refusionsomlægningen pr. 1. januar 2011.

Sammenholdes dette grundtilskud med de faktiske udgifter i 2010, fremgår det, at kommunernes nettoudgifter pr. bruttoledig forventes at stige markant fra 2010 til 2011 – ligesom

det var tilfældet fra 2009 til 2010. Beskæftigelsesministeriets prognose for udgifterne i 2011 indikerer, at denne tendens også afspejler sig i den faktiske udgiftsudvikling. Prognosen viser også, at der er nogle betydelige udsving i disse gennemsnitsudgifter på kommune- og landsdelsniveau, og der er således tegn på, at der også i dette tilfælde vil være tale om, at grundtilskudsopgørelsen på baggrund af 2010-udgifterne ikke er fuldt repræsentativ for den faktiske fordeling af udgifterne til den bestand af ledige, som den enkelte kommune/landsdel gik ind i 2011 med.

Der er således en risiko for, at 2010 ikke nødvendigvis er et tilstrækkeligt repræsentativt udgangspunkt, dvs. for på ny at få et skævt udgangspunkt.

Det kan således ved en fortsættelse af beskæftigelsestilskudsmodellen i de kommende år blive nødvendigt at overveje en ny genberegning af grundtilskuddet.

19.3.2. Ændret regulering for regelændringer

I det generelle tilskuds- og udligningssystem kompenseres kommunerne for virkningen af regelændringer gennem justering af bloktilskuddet. Det gælder også på de budgetgaranterede områder. Kompensation for regelændringer indgår således i bloktilskuddet og fordeles derfor efter den generelle nøgle for bloktilskuddet.

I beskæftigelsestilskuddet har man, som nævnt ovenfor, indført en særlig kommunespecifik kompensationsordning for virkningen af regelændringer. Formålet har været, at den enkelte kommunes grundtilskud skulle være forholdsvis tæt på de udgifter til indsatsen, som kommunen ville have haft i grundlagsåret, såfremt de i regler, som gælder i tilskudsåret også havde været gældende på dette tidspunkt (og med den ledighed, som kommunen havde i grundlagsåret).

Med henblik på at minimere risikoen for fejl og forenkle systemet kunne det *overvejes* at fordele kompensationen for regelændringer gennem en generel fordelingsnøgle – svarende til det, der gælder i det øvrige tilskuds- og udligningssystem. Fordelingsnøglen kunne være grundtilskuddet.

Ved en genberegning af grundtilskuddet for 2010 vil det dog være relevant at overveje, om de større ændringer, herunder refusionsomlægningen og indfasningen af den kortere karenperiode, bør korrigeres på kommuneniveau som hidtil, og om regnskabsdata fra 2010 bør korrigeres for evt. bemærkninger fra revisionen. Øvrige ændringer kunne foreslås at følge den forenklede tilgang vedr. korrektion for regelændringer.

19.3.3. Ændret fordeling af merudgiftsbehovet på landsdele

Med henblik på at sikre endnu større sammenhæng mellem kommunernes udgiftsudvikling og fordelingen af merudgiftsbehovet kan der yderligere overvejes en model, hvor merudgiftsbehovet på landsdelsniveau følger det faktiske niveau for merudgifterne i landsdelen, eller en model hvor tilskud fordels ud på landsdele ud fra en gennemsnitsomkostning pr. ledig på landsplan.

Nedenfor skitseres således to mulige modeller for en sådan fastsættelse af merudgiftsbehovet på landsdelsniveau:

- Fuld kompensation på landsdelsniveau
- Kompensation på landsdelsniveau i forhold til gennemsnitsudgiften pr. ledig på landsplan

Begge modeller sigter mod, at tilskuddets fordeling på landsdelsniveau mere direkte afspejler udviklingen i landsdelene. Ved en anvendelse af en af disse modeller kan endvidere undgås det fordelingsproblem, der vil kunne opstå, hvis udviklingen i merudgiftsbehovet og ledigheden i et år skulle være modsatrettede.

Model A. Fuld kompensation på landsdelsniveau

Merudgiftsbehovet på landsdelsniveau udgør i denne model de faktiske udgifter til beskæftigelsesområdet for kommunerne i landsdelen fratrukket grundtilskuddet for disse kommuner. Merudgiftsbehovet i denne model fordeles herefter på kommuner inden for landsdelen på samme måde som i den nuværende model, dvs. i forhold til bruttoledigheden i året 2 år før tilskudsåret.

Ændringen vedrører alene merudgiftsbehovet. Modellen følger den samme kadence som den nuværende model – det vil sige med udmelding af et foreløbigt tilskud i året før tilskudsåret, en midtvejsregulering i tilskudsåret og en efterregulering i året efter tilskudsåret – og det vil være i forbindelse med midtvejsregulering og efterregulering, at modellen indebærer en ændring i fordelingen af merudgiftsbehov.

Modellen for fordeling af merudgiftsbehovet kunne være følgende:

Foreløbigt tilskud (som hidtil)

I året før tilskudsåret foretages en foreløbig udmelding af merudgiftsbehovet på grundlag af det foreliggende skøn over udgifterne baseret på konjunkturvurderingen for tilskudsåret, som foretages i maj i året før tilskudsåret. Merudgiftsbehovet fordeles ved den foreløbige udmelding på kommunerne i forhold til ledigheden i året 2 år før tilskudsåret.

Midtvejsregulering

I tilskudsåret foretages en midtvejsregulering af merudgiftsbehovet baseret på konjunkturvurderingen for tilskudsåret, som foretages i maj i tilskudsåret. Merudgiftsbehovet fordeles på samme måde som ved den foreløbige udmelding, dvs., at det fordeles på kommunerne i forhold til ledigheden i året 2 år før tilskudsåret.

Efterregulering

I året efter tilskudsåret foretages en efterregulering af merudgiftsbehovet baseret på de faktiske udgifter på landsdelsniveau. Merudgiftsbehovet på landsdelsniveau udgør de faktiske udgifter til beskæftigelsesområdet for kommunerne i landsdelen fratrukket grundtilskuddet for disse kommuner. Merudgiftsbehovet fordeles herefter på kommunerne i landsdelen i forhold til ledigheden i året 2 år før tilskudsåret.

Model B. Kompensation i forhold til gennemsnitsudgiften pr. ledig

I modsætning til model A ovenfor foretages efterreguleringen i denne model ikke med udgangspunkt i den enkelte landsdels faktiske udgifter på beskæftigelsesområdet: I stedet foretages efterreguleringen med udgangspunkt i en beregning af den faktiske gennemsnitlige udgift pr. bruttoledig på landsplan.

Merudgiftsbehovet på landsdelsniveau udgør i denne model den gennemsnitlige udgift pr. bruttoledig på landsplan gange antallet af bruttoledige i landsdelen i tilskudsåret fratrukket grundtilskuddet for kommunerne i landsdelen. Merudgiftsbehovet i denne model fordeles herefter på samme måde som i den nuværende model, dvs. i forhold til bruttoledigheden i året 2 år før tilskudsåret.

Som i model A vedrører ændringen alene merudgiftsbehovet og alene i tilknytning til midtvejsreguleringen samt efterreguleringen.

Modellen for fordeling af merudgiftsbehovet kunne være følgende:

Foreløbigt tilskud (som hidtil)

I året før tilskudsåret foretages en foreløbig udmelding af merudgiftsbehovet på grundlag af det foreliggende skøn over udgifterne baseret på konjunkturvurderingen for tilskudsåret, som foretages i maj i året før tilskudsåret. Merudgiftsbehovet fordeles ved den foreløbige udmelding på kommunerne i forhold til ledigheden i året 2 år før tilskudsåret.

Midtvejsregulering (som i model A)

I tilskudsåret foretages en midtvejsregulering af merudgiftsbehovet baseret på konjunkturvurderingen for tilskudsåret, som foretages i maj i tilskudsåret. Merudgiftsbehovet fordeles

på samme måde som ved den foreløbige udmelding, dvs. at det fordeles på kommunerne i forhold til ledigheden i året 2 år før tilskudsåret.

Efterregulering

I året efter tilskudsåret foretages en efterregulering af merudgiftsbehovet baseret på de beregnede udgifter på landsdelsniveau. De beregnede udgifter i landsdelen svarer til antallet af bruttoledige i landsdelen ganget med den landsgennemsnitlige udgift pr. bruttoledig. Merudgiftsbehovet på landsdelsniveau udgør de beregnede udgifter til beskæftigelsesområdet for kommunerne i landsdelen fratrukket grundtilskuddet for disse kommuner. Merudgiftsbehovet fordeles herefter på kommunerne i landsdelen i forhold til ledigheden i året 2 år før tilskudsåret.

Vurdering af de to modeller A og B

Fordelingen af beskæftigelsestilskuddet skal tilgodese to hensyn. Beskæftigelsestilskuddet skal sikre den enkelte kommune en høj grad af kompensation for kommunens udgifter på beskæftigelsesområdet. Samtidig skal det sikres, at kommunerne har incitament til at økonomisere med udgifterne til aktivering og til at målrette aktivering mod de billigste og mest effektive virksomhedsrettede tilbud.

Model A indebærer, at der på landsdelsniveau sker fuld kompensation af kommunernes udgifter på beskæftigelsesområdet. Ved anvendelse af denne model vil det – alt andet lige – også betyde, at den enkelte kommune får en højere grad af kompensation af sine faktiske udgifter end i model B. Virkninger af disse modeller med hensyn til overensstemmelse mellem faktiske udgifter og tilskud er vist i bilag 19.1 og 19.2. Det vurderes, at disse modeller kan give en mere præcis kompensation af den enkelte kommunes udgifter. I bilag 19.3. er opsummeret overensstemmelse mellem faktiske udgifter og tilskud efter gældende model samt model A og B. Desuden er der set på ændringer i tilskud efter model A og B set i forhold til de nuværende tilskud.

Det kan anføres, at en anvendelse af disse to modeller – sammenlignet med den eksisterende model – vil svække kommunernes incitamenter til at økonomisere med udgifterne til aktivering og til at målrette aktivering mod de billigste og mest effektive virksomhedsrettede tilbud. Det skal dog bemærkes, at der for den enkelte kommune i givet fald vil være tale om en forholdsvis indirekte kompensation af kommunens udgifter, idet landsdelene består af 8-22 kommuner. Hvis den enkelte kommune vælger særligt dyre løsninger, vil det forhøje udgifterne og dermed kompensationen for landsdelen. Men den ekstra kompensation fordeles på alle kommuner i landsdelen, og den pågældende kommune vil derfor med disse modeller kun få et marginalt bidrag til dækning af sine ekstra udgifter.

Model B indebærer, at landsdelene kompenseres i forhold til en landsgennemsnitlig udgift pr. ledig. Hvis landsdelens faktiske gennemsnitsudgifter pr. ledig er under landsgennemsnittet, vil der blive tale om en overkompensation af landsdelen og omvendt, hvis landsdelens gennemsnitsudgifter er over landsgennemsnittet.

Modellen indebærer, at der fortsat er forskelle mellem udgifter og tilskud på landsdelsniveau som følge af forskelle mellem landsdelene i de gennemsnitlige udgifter pr. bruttoledig.

Det kan anføres, at denne model kan have en stærkere incitamentsvirkning end model A, da der vil være en mere indirekte sammenhæng mellem den enkelte kommunes adfærd og størrelsen af beskæftigelsestilskuddet. Hvis en kommune i denne model vælger særligt dyre løsninger, vil det forhøje udgifterne på landsplan og dermed også det samlede beskæftigelsestilskud. Men forhøjelsen fordeles på alle landets kommuner, og den enkelte kommune får derfor i modellen et meget marginalt bidrag til sine ekstra udgifter.

Samlet set må det vurderes, at begge modeller indebærer incitamenter for den enkelte kommune til at økonomisere med udgifterne til aktivering og til at målrette aktivering mod de billigste og mest effektive virksomhedsrettede tilbud. Den enkelte kommune får i begge modeller kun en meget marginal kompensation for sine ekstraudgifter i tilfælde af, at den vælger særligt dyre løsninger. I model A fordeles den ekstra kompensation på alle kommuner i landsdelen, mens den i model B fordeles på alle kommuner i landet. I begge tilfælde er virkningen for den pågældende kommune marginal.

19.3.4. Opgørelsen af antallet af bruttoledige

Opgørelsen af antallet af bruttoledige indgår i fordelingen af merudgiftsbehovet. Fordelingen af merudgiftsbehovet beregnes med den nuværende opgørelsesmetode i to omgange. Først fordeles det samlede merudgiftsbehov på landsplan og derefter på kommuner i landsdelen.

Ved en opdatering af grundlaget for grundtilskuddet tages højde for den generelle forskydning, som har fundet sted fra 2009-2010 i ledighedsperiodelængden.

Ved anvendelse af model A for fordeling af merudgiftsbehovet, vil der endvidere ikke være en problemstilling vedr. karensperiodens påvirkning af kommunernes nettoudgifter på landsdelsniveau, mens der stadig vil kunne være en mindre effekt af evt. forskelle i landsdelenes ledighedsperiodelængde ved anvendelse af model B.

For yderligere at imødegå problemstillingen vedrørende karensperiodens påvirkning af de kommunale nettoudgifter, kan det overvejes at anvende bruttoledigheden *efter karensperioden* i stedet for alle bruttoledige. En opgørelse af antal bruttoledige efter karensperioden

ville indebære en mere direkte sammenhæng til de kommunale udgifter, idet staten afholder udgifterne i karenperioden, mens kommunernes medfinansiering indtræder efter karenperiodens udløb.

Virkningen af en sådan justering vurderes dog at have mindre virkninger i forhold til at forbedre sammenhængen mellem kommunernes udgifter og fordelingen af beskæftigelsestilskuddet – særligt fra 2013, hvor karenperiodelængden er nået ned på 4 uger efter fuld indfasning. Det indeholder desuden i sig selv en komplikation af systemet og giver mindre gennemsigthed.

Det vurderes, at det endvidere med de øvrige nævnte tiltag primært er i forhold til fordelingen mellem kommuner inden for landsdelene, at der kunne være en problemstilling, og at den her alene har en mindre betydning.

19.3.5. Implementering af justeringer

Ved gennemførelse af en ændring af beskæftigelsestilskudsordningen må det overvejes, hvordan ændringerne skal implementeres. Dvs. i hvilke reguleringer for hvilke år.

Aktuelt vil de førstkomende reguleringer beskæftigelsestilskud finde sted i foråret 2012, hvor der beregnes en efterregulering af tilskuddet for 2011, en midtvejsregulering af tilskuddet for 2012 samt et foreløbigt tilskud for 2013.

Det vurderes hensigtsmæssigt, at justerede regler kan lægges til grund for udmeldingen af foreløbigt tilskud for 2013.

Det vurderes endvidere hensigtsmæssigt, at basere efterreguleringen af tilskuddet for 2011 og midtvejsreguleringen af tilskuddet for 2012 på de nye regler herunder med en genberegning af grundtilskuddet. Såvel midtvejs- som efterregulering finder sted i årets sidste tre måneder. Der kan dog af hensyn til kommunernes tilpasningsmuligheder overvejes, om der er behov for en mindre tidsmæssig udsættelse af reguleringerne.

Bilag 19.1.: Model A. Fuld kompensasjon på landsdelsniveau
Beregnet virkning af ændret fordelingsmetode opgjort i forhold til skønnede udgifter vedr. 2011

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
HELE LANDET	12.374.743	12.556.500	-181.757	133.117			12.556.500	-181.764	12.374.736	12.374.743	-7	0,00
HOVEDSTADSOMRÅDET	4.131.599	3.859.900	271.699	41.414			3.859.908	274.692	4.134.600	4.131.599	3.001	0,00
KØBENHAVN OG ØSTSJÆLLAND	3.359.242	3.111.120	248.142	33.490	100,0		3.111.120	248.136	3.359.256	3.359.242	14	0,00
101 København	1.539.063	1.407.900	131.163	15.425	248.142	46,1	2.047.504	114.288	1.522.188	1.539.063	-16.875	0,02
147 Frederiksberg	226.926	204.500	22.426	2.264	248.142	6,8	204.504	16.776	226.926	226.926	-5.646	0,03
151 Ballerup	85.137	74.500	10.637	780	248.142	2,3	74.496	5.784	80.280	85.137	-4.857	0,06
153 Brøndby	82.759	75.200	7.559	796	248.142	2,4	75.204	5.892	81.096	82.759	-1.663	0,03
155 Dragør	18.132	20.100	-1.968	189	248.142	0,6	20.100	1.404	21.504	18.132	3.372	-0,11
157 Gentofte	97.234	93.900	3.334	984	248.142	2,9	93.900	7.296	101.196	97.234	3.962	-0,02
159 Gladsaxe	117.491	84.400	33.091	1.141	248.142	3,4	84.396	8.460	92.856	117.491	-24.635	0,20
161 Glostrup	53.130	46.500	6.630	491	248.142	1,5	46.500	3.636	50.136	53.130	-2.994	0,08
163 Herlev	55.296	50.500	4.796	528	248.142	1,6	50.496	3.912	54.408	55.296	-888	0,02
165 Albertslund	70.665	69.800	865	693	248.142	2,1	69.804	5.136	74.940	70.665	4.275	-0,10
167 Hvidovre	100.253	93.900	6.353	1.011	248.142	3,0	93.900	7.488	101.388	100.253	1.135	-0,01
169 Høje-Taastrup	133.713	131.700	2.013	1.287	248.142	3,8	131.700	9.540	141.240	133.713	7.527	-0,09
173 Lyngby-Taarbæk	71.479	63.500	7.979	718	248.142	2,1	63.504	5.316	68.820	71.479	-2.659	0,02
175 Rødovre	78.727	73.800	4.927	771	248.142	2,3	73.800	5.12	79.512	78.727	785	-0,01
183 Ishøj	76.826	83.100	-6.274	731	248.142	2,2	83.100	5.412	88.512	76.826	11.686	-0,37
185 Tårby	85.996	84.600	1.396	884	248.142	2,6	84.600	6.552	91.152	85.996	5.156	-0,07
187 Værløse	30.663	28.100	2.563	301	248.142	0,9	28.104	2.232	30.336	30.663	-327	0,01
253 Greve	87.928	89.300	-1.372	938	248.142	2,8	89.304	6.948	96.252	87.928	8.324	-0,09
259 Køge	130.783	128.000	2.783	1.320	248.142	3,9	128.004	9.780	137.784	130.783	7.001	-0,07
265 Roskilde	139.140	129.400	9.740	1.408	248.142	4,2	129.396	10.428	139.824	139.140	684	0,00
269 Solrød	36.224	39.500	-3.276	400	248.142	1,2	39.504	2.964	42.468	36.224	6.244	-0,15
350 Lejre	41.677	38.900	2.777	430	248.142	1,3	38.904	3.180	42.084	41.677	407	-0,01
NORDSJÆLLAND	725.204	697.500	27.704	7.418		100,0	697.488	27.708	725.196	725.204	-8	0,00
190 Furesø	55.266	52.700	2.566	569	27.704	7,7	52.704	2.124	54.828	55.266	-438	0,01
201 Allerød	31.116	29.800	1.316	322	27.704	4,3	29.796	1.200	30.996	31.116	-120	0,00
210 Fredensborg	63.414	56.500	6.914	635	27.704	8,6	56.496	2.376	58.872	63.414	-4.542	0,06
217 Helsingør	119.313	115.400	3.913	1.217	27.704	16,4	115.404	4.348	119.952	119.313	639	-0,01
219 Hillerød	73.047	70.200	2.847	761	27.704	10,3	70.200	2.844	73.044	73.047	-3	0,00
223 Høsholm	28.203	26.500	1.703	298	27.704	4,0	26.496	1.116	27.612	28.203	-591	0,01
230 Rudersdal	67.577	64.000	3.577	664	27.704	9,0	63.996	2.484	66.480	67.577	-1.097	0,01
240 Egedal	61.200	61.200	0	654	27.704	8,8	61.200	2.436	63.636	63.442	194	0,00
250 Frederikssund	78.850	70.400	8.450	759	27.704	10,2	70.404	2.832	73.236	78.850	-5.614	0,07
260 Halsnes	74.866	84.100	-9.234	777	27.704	10,5	84.096	2.904	87.000	74.866	12.134	-0,25
270 Gribskov	70.110	66.700	3.410	762	27.704	10,3	66.696	2.844	69.540	70.110	-570	0,01

Bilag 19.1: Model A. Fuld kompensation på landsdelsniveau
Beregnet virkning af ændret fordelingsmetode opgjort i forhold til skønnede udgifter vedr. 2011

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
VEST-, SYDSJÆLLAND, BORNHOLM	1.433.438	1.468.700	-35.262	15.591	100,0	1.468.704	1.433.448	-35.256	1.433.608	1.433.438	10	0,00
306 Odsherred	71.757	73.000	-1.243	775	5,0	72.996	71.220	-1.776	71.220	71.757	-537	0,01
316 Holbæk	132.385	138.300	-5.915	1.498	9,7	138.300	-3.432	-3.432	138.300	132.385	2.483	-0,02
320 Faxe	85.355	84.100	1.255	901	5,9	84.096	82.032	-2.064	82.032	85.355	-3.323	0,06
326 Kalundborg	104.071	108.100	-4.029	1.173	7,6	108.096	-35.262	-2.688	105.408	104.071	1.337	-0,02
329 Ringsted	71.124	71.000	124	791	5,1	71.004	-35.262	-1.812	69.192	71.124	-1.932	0,04
330 Slagelse	216.099	203.000	13.099	2.190	14,2	203.000	-35.262	-5.016	197.988	216.099	-18.111	0,16
336 Stevns	47.153	51.300	-4.147	506	3,3	51.300	-35.262	-1.152	50.148	47.153	2.995	-0,08
340 Sorø	63.434	59.500	3.934	671	4,4	59.496	-35.262	-1.356	57.960	63.434	-5.474	0,12
360 Lolland	129.049	154.500	-25.451	1.242	8,1	154.500	-2.844	-2.844	151.656	129.049	22.607	-0,34
370 Næstved	188.230	181.400	6.830	2.031	13,2	181.404	-35.262	-4.656	176.748	188.230	-11.482	0,09
376 Guldborgsund	131.476	133.200	-1.724	1.362	8,8	133.200	-35.262	-3.120	130.080	131.476	-1.396	0,02
390 Vordingborg	99.231	100.700	-1.469	1.084	7,0	100.704	-2.484	-2.484	98.220	99.231	-1.011	0,01
400 Bornholms kommune	94.074	110.600	-16.526	1.167	7,6	110.604	-35.262	-2.676	107.928	94.074	13.854	-0,24
FYN	1.303.603	1.286.208	17.403	13.597	100,0	1.286.208	1.303.608	17.400	1.303.608	1.303.603	5	0,00
410 Middelfart	77.358	81.800	-4.442	893	6,6	81.804	17.403	1.140	82.944	77.358	5.586	-0,10
420 Assens	118.970	122.100	-3.130	1.275	17,403	122.100	17.403	1.632	123.732	118.970	4.762	-0,08
430 Faaborg-Midtfyn	132.374	143.400	-11.026	1.408	10,4	143.400	17.403	1.800	145.200	132.374	12.826	-0,17
440 Kerteminde	77.236	60.200	17.036	715	5,3	60.204	17.403	912	61.116	77.236	-16.120	0,45
450 Nyborg	86.260	82.100	4.160	879	6,5	82.104	17.403	1.128	83.232	86.260	-3.028	0,06
461 Odense	533.599	516.900	16.699	5.528	40,7	516.900	17.403	7.080	523.980	533.599	-9.619	0,03
479 Svendborg	145.296	147.700	-2.404	1.504	11,1	147.696	17.403	1.920	149.616	145.296	4.320	-0,05
480 Nordfyn	89.350	91.600	-2.250	965	7,1	91.596	17.403	1.236	92.832	89.350	3.482	-0,08
482 Langeland	34.505	31.100	3.405	327	2,4	31.104	17.403	420	31.524	34.505	-2.981	0,15
492 Ærø	8.655	9.300	-645	103	0,8	9.300	17.403	132	9.432	8.655	777	-0,08
SYDJYLLAND	1.440.487	1.549.300	-108.813	16.366	100,0	1.549.308	1.440.492	-108.816	1.440.492	1.440.487	5	0,00
510 Haderslev	127.387	128.600	-1.213	1.374	8,4	128.604	-108.813	-9.132	119.472	127.387	-7.915	0,10
530 Billund	36.791	40.100	-3.309	450	2,7	40.104	-108.813	-2.988	37.116	36.791	325	-0,01
540 Sønderborg	139.092	183.700	-44.608	1.777	10,9	183.696	-108.813	-11.820	171.876	139.092	32.784	-0,28
550 Tønder	86.756	79.000	7.756	919	5,6	78.996	-108.813	-6.108	72.888	86.756	-13.868	0,24
561 Esbjerg	220.213	231.700	-11.487	2.494	15,2	231.696	-108.813	-16.584	215.112	220.213	-5.101	0,03
563 Fanø	4.978	4.200	778	53	0,3	4.200	-348	3.852	4.978	-1.126	0,18	
573 Vardø	76.206	84.200	-7.994	925	5,7	84.204	-108.813	-6.156	78.048	76.206	1.842	-0,02
575 Vejen	78.091	85.400	-7.309	978	6,0	85.404	-108.813	-6.504	78.900	78.091	809	-0,01
580 Aabenraa	136.721	142.700	-5.979	1.528	9,3	142.704	-108.813	-10.164	132.540	136.721	-4.181	0,05
607 Fredericia	123.300	123.300	-1.056	1.234	7,5	123.300	-108.813	-8.208	115.092	122.244	-7.152	0,09
621 Kolding	200.979	221.000	-20.021	2.291	14,0	221.004	-108.813	-15.228	205.776	200.979	4.797	-0,03
630 Vejle	211.029	225.400	-14.371	2.343	14,3	225.396	-108.813	-15.576	209.820	211.029	-1.209	0,01

Bilag 19.1: Model A. Fuld kompensations på landsdelsniveau
Beregnet virkning af ændret fordelingsmetode opgjort i forhold til skønnede udgifter vedr. 2011

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
	Kommune- fordelt skøn over udgifter omlægt af beskæf- tigelses- tilskudet i 2011	Grund- tilskud (12- afrundet)	Forskel 1.000 kr. (1)-(2)	Antal brutto ledige 2010	Lands- delsens menudrifts- behov jf.(3)	Lands- delsens andel af brutto- ledige i procent jf.(4)	Grund- tilskud (12- afrundet)	Menudrifts- behov (5)(6) 12- afrundet inden for hver landstet landstet	Beskæf- tigelses- tilskud i alt (7)+(8)	Kommune- fordelt skøn over udgifter omlægt af beskæf- tigelses- tilskudet i 2011 jf.(1)	Forskel 1.000 kr. (9)-(10) (+over- kompen- sation)	Forskel jf.(11) som ændring i beskæf- nings- niveau (=ge- vinst) procent (12)
ØSTJYLLAND	1.761.896	1.861.212	-99.304	19.976	100,0	100,0	1.861.212	-99.304	1.761.912	1.761.896	16	0,00
615 Horsens	190.080	222.200	-32.120	2.283	-99.304	11,4	222.204	-11.352	210.852	190.080	20.772	-0,17
706 Sydjylland	85.990	90.500	-4.510	966	-99.304	4,8	90.504	-4.800	85.704	85.990	-286	0,00
707 Nordjylland	87.108	101.500	-14.392	1.022	-99.304	5,1	101.496	-5.076	96.420	87.108	9.312	-0,17
710 Favrskov	87.293	96.500	-9.207	1.038	-99.304	5,2	96.504	-5.160	91.344	87.293	4.051	-0,06
727 Odder	47.200	47.200	-5.149	470	-99.304	2,4	47.196	-2.340	44.856	42.051	2.805	-0,08
730 Randers	246.178	255.200	-9.022	2.782	-99.304	13,9	255.204	-13.824	241.380	246.178	-4.798	0,03
740 Silkeborg	195.175	203.300	-8.125	2.105	-99.304	10,5	203.304	-10.464	192.840	195.175	-2.335	0,02
741 Samsø	8.035	5.200	2.835	89	-99.304	0,4	5.196	-4.444	4.752	8.035	-3.283	0,54
746 Skanderborg	90.990	103.700	-12.710	1.100	-99.304	5,5	103.704	-5.472	98.232	90.990	7.242	-0,08
751 Aarhus	652.637	639.300	13.337	7.005	-99.304	35,1	639.300	-34.824	604.476	652.637	-48.161	0,10
766 Hedensted	76.359	96.600	-20.241	1.116	-99.304	5,6	96.600	-5.544	91.056	76.359	14.697	-0,21
VESTJYLLAND	918.425	1.010.700	-92.275	10.499	100,0	100,0	1.010.700	-92.280	918.420	918.425	-5	0,00
657 Herning	184.132	197.300	-13.168	2.066	-92.275	19,7	197.304	-18.156	179.148	184.132	-4.984	0,04
661 Holstebro	128.388	128.700	-312	1.378	-92.275	13,1	128.700	-12.108	116.592	128.388	-11.796	0,14
665 Lemvig	41.206	44.800	-3.594	440	-92.275	4,6	44.796	-4.224	40.572	41.206	-634	0,02
671 Struer	51.834	57.200	-5.366	584	-92.275	5,6	57.204	-5.136	52.068	51.834	234	-0,01
756 Ikast-Brøndø	100.823	110.100	-9.277	1.143	-92.275	10,9	110.100	-10.044	100.056	100.823	-767	0,01
760 Ringkøbing-Skjern	113.241	135.100	-21.859	1.325	-92.275	12,6	135.096	-11.652	123.444	113.241	10.203	-0,11
779 Skive	141.700	141.700	-29.611	1.413	-92.275	13,5	141.696	-12.420	129.276	141.700	-17.424	-0,24
791 Viborg	186.712	195.800	-9.088	2.110	-92.275	20,1	195.804	-18.540	177.264	186.712	-9.448	0,07
NORDJYLLAND	1.432.448	1.571.800	-139.352	16.380	100,0	100,0	1.571.700	-139.356	1.432.404	1.432.448	-44	0,00
773 Marsø	59.528	70.900	-11.372	703	-139.352	4,3	70.896	-5.976	64.920	59.528	5.392	-0,18
787 Thisted	84.231	94.100	-9.869	998	-139.352	6,1	94.104	-8.496	85.608	84.231	1.377	-0,02
810 Brønderslev	87.814	102.900	-15.086	1.050	-139.352	6,4	102.900	-8.238	93.662	87.814	6.158	-0,13
813 Frederikshavn	176.200	202.700	-26.500	2.026	-139.352	12,4	202.692	-17.232	185.460	176.200	9.260	-0,10
820 Vesthimmerland	84.244	86.700	-2.456	993	-139.352	6,1	86.700	-8.448	78.252	84.244	-5.992	0,12
825 Læsø	6.406	5.500	906	65	-139.352	0,4	5.496	-5.552	4.944	6.406	-1.462	0,53
840 Rebild	63.941	75.500	-11.559	809	-139.352	4,9	75.492	-6.888	68.604	63.941	4.663	-0,11
846 Mariagerfjord	91.896	109.000	-17.104	1.203	-139.352	7,3	108.996	-10.236	98.760	91.896	6.864	-0,11
849 Jammerbugt	87.941	106.100	-18.159	1.066	-139.352	6,5	106.092	-9.072	97.020	87.941	9.079	-0,16
851 Aalborg	505.473	520.800	-15.327	5.414	-139.352	33,1	520.800	-46.056	474.744	505.473	-30.729	0,10
860 Hjørring	184.774	197.600	-12.826	2.053	-139.352	12,5	197.592	-17.472	180.120	184.774	-4.654	0,05

Bilag 19.2: Model B. Kompensation i forhold til gennemsnitsudgiften pr. ledig
Beregnet virkning af ændret fordelingsmetode opgjort i forhold til skønnede udgifter vedr. 2011

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)
HELE LANDET	12.556.500	12.374.743	132.427	93.446	12.374.743	-181.757	133.117	41.414	220.284	-181.752	12.556.500	12.374.748	5	0,00
HOVEDSTADSOMRÅDET	3.859.900	4.131.599	43.616	93.446	4.075.731	215.831	33.490	41.414	220.284	220.220	3.859.908	4.080.192	-51.407	0,01
KØBENHAVN OG ØSTSJÆLLAND	3.111.100	3.359.242	35.500	93.446	3.317.325	206.225	33.490	41.414	220.220	100,00	3.111.120	3.317.340	-41.902	0,02
101 København	1.407.900	1.539.063	16.509	93.446	1.342.696	134.796	206.225	15.425	94.980	134.796	1.407.900	1.302.880	-36.183	0,04
147 Frederiksberg	204.500	226.926	2.440	93.446	228.008	23.508	206.225	2.264	13.944	23.508	204.504	218.448	-8.478	0,04
151 Ballerup	74.500	85.137	891	93.446	83.260	8.760	206.225	780	2.33	4.800	74.496	79.296	-5.841	0,07
153 Brøndby	75.200	82.759	853	93.446	79.709	4.509	206.225	796	2,38	4.896	75.204	80.100	-2.659	0,05
155 Dragør	20.100	18.132	183	93.446	17.101	-2.999	206.225	189	0,56	1,164	20.100	21.264	3.132	-0,11
157 Gentofte	93.900	97.234	1.039	93.446	97.090	3.190	206.225	984	2,94	6.060	93.900	99.960	2.726	-0,01
159 Gladsaxe	84.400	117.491	1.243	93.446	116.153	31.753	206.225	1.141	3,41	7.032	84.396	91.428	-26.063	0,22
161 Glostrup	46.500	53.130	544	93.446	50.834	4.334	206.225	491	1,47	3.024	46.500	49.524	-3.606	0,09
163 Herlev	50.500	55.296	572	93.446	53.451	2.951	206.225	528	1,58	3.252	50.496	53.748	-1.548	0,03
165 Albertslund	69.800	70.665	728	93.446	68.029	-1.771	206.225	693	2,07	4.272	69.804	74.076	3.411	-0,08
167 Hvidovre	93.900	100.253	1.060	93.446	99.053	5.153	206.225	1.011	3,02	6.228	93.900	100.128	-125	0,00
169 Høje-Taastrup	131.700	133.713	1.328	93.446	124.096	-7.604	206.225	1.287	3,84	7.920	131.700	139.620	5.907	-0,07
173 Lyngby-Taarbæk	63.500	71.479	771	93.446	72.047	8.547	206.225	718	2,14	4.416	63.504	67.920	-3.559	0,03
175 Rødovre	73.800	78.727	823	93.446	76.906	3.106	206.225	771	2,30	4.752	73.800	78.552	-175	0,00
183 Ishøj	83.100	76.826	769	93.446	71.860	-11.240	206.225	731	2,18	4.500	83.100	87.600	10.774	-0,34
185 Tårnby	84.600	85.996	879	93.446	82.139	-2.461	206.225	884	2,64	5.448	84.600	90.048	4.052	-0,06
187 Vællensbæk	28.100	30.663	319	93.446	29.809	-1.709	206.225	301	0,90	1.848	28.104	29.952	-711	0,03
253 Greve	89.300	87.928	909	93.446	84.942	-4.358	206.225	938	2,80	5.772	89.304	95.076	7.148	-0,08
259 Køge	128.000	130.783	1.346	93.446	125.778	-2.222	206.225	1.320	3,94	8.124	128.004	136.128	5.345	-0,06
265 Roskilde	129.400	139.140	1.461	93.446	136.524	7.124	206.225	1.408	4,20	8.676	129.396	138.072	-1.068	0,01
269 Solrød	39.500	36.224	389	93.446	36.350	-3.150	206.225	400	1,19	2.460	39.504	41.964	5.740	-0,14
350 Lejre	38.900	41.677	444	93.446	41.490	2.590	206.225	430	1,28	2.652	38.904	41.556	-121	0,00
NORDSJÆLLAND	697.500	725.204	7.630	93.446	712.991	15.491	15.491	7.418	100,00	15.492	697.488	712.980	-12.224	0,01
190 Furusø	57.500	55.266	570	93.446	53.264	564	15.491	569	7,67	1.188	57.504	53.892	-1.374	0,02
201 Allerød	29.800	31.116	333	93.446	31.117	3.317	15.491	322	4,34	672	29.796	30.468	-648	0,01
210 Fredensborg	56.500	63.414	683	93.446	63.823	7.323	15.491	635	8,56	1.320	56.496	57.816	-5.598	0,07
217 Helsingør	115.400	119.313	1.231	93.446	115.032	-368	15.491	1.217	16,41	2.544	115.404	117.948	-1.365	0,01
219 Hillerød	70.200	73.047	782	93.446	73.075	2.875	15.491	761	10,26	1.584	70.200	71.784	-1.263	0,01
223 Høsholm	26.500	28.203	302	93.446	28.221	1.721	15.491	298	4,02	624	26.496	27.120	-1.083	0,02
230 Rødovre	64.000	67.577	712	93.446	66.553	2.533	15.491	664	8,95	1.392	63.996	65.388	-2.189	0,02
240 Egedal	61.200	63.442	678	93.446	63.356	2.156	15.491	654	8,82	1.368	61.200	62.568	-874	0,01
250 Frederikssund	70.400	78.850	845	93.446	78.962	8.562	15.491	759	10,23	1.584	70.404	71.988	-6.862	0,09
260 Halsnes	84.100	74.866	740	93.446	69.150	-14.950	15.491	777	10,47	1.620	84.096	85.716	10.850	-0,22
270 Gribskov	66.700	70.110	754	93.446	70.458	3.758	15.491	762	10,27	1.396	66.696	68.292	-1.818	0,02

Billag 19.2: Model B. Kompensation i forhold til gennemsnitsudgiften pr. ledig
Beregnet virkning af ændret fordelingsmetode opgjort i forhold til skønnede udgifter vedr. 2011

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)
	Grund- tilskud	Kommune- fordelt skøn over udgifter omfanter af beskæf- tigheds- tilskudet i 2011	Antal brutto ledige 2011	Lands- gennem- snitlig udgift (2)/(3)	Beregnet udgift for lands- delen (3)x(4)	Beregnet merudgift for lands- delen (5)-(1)	Lands- deltens merudgifts- behov jf(6)	Antal brutto- ledige 2010	Lands- deltens andel af brutto- ledige 2010 i procent jf.(8)	Merudgifts- behov (7)x(9) 12- afundet inden for hver landsdel	Grund- tilskud jf.(1) (12- afundet)	Beskæf- tigheds- tilskud i alt (10)+(11)	Forskel 1.000 kr. (12)-(2) (+/-over- kompen- sation)	Forskel jf.(15) som ændring i beskæf- tignings- niveau (-ge- vinst) procent
VEST-, SYDSJÆLLAND, BORN-														
HOLM	1.468.700	1.433.438	15.252	93.446	1.425.235	-43.465	-43.465	15.391	100,00	-43.464	1.468.704	1.425.240	-8.198	0,01
306 Odsherred	73.000	71.757	742	93,446	69.337	-3.663	-43,465	775	5,04	-2.184	72.996	70.812	-945	0,02
316 Holbæk	138.300	132.385	1.469	93,446	137.272	-1.028	-43,465	1.498	9,73	-4.236	138.300	134.064	1.679	-0,02
320 Faxe	84.100	85.355	902	93,446	84.288	1.888	-43,465	901	5,85	-2.544	84.096	81.552	-3.803	0,07
329 Kalundborg	108.100	104.071	1.091	93,446	101.949	-6.151	-43,465	1.173	7,62	-3.312	108.096	104.784	713	-0,01
326 Ringsted	71.000	71.124	775	93,446	72.420	-1.420	-43,465	791	5,14	-2.232	71.004	68.772	-2.352	0,05
330 Slagelse	203.000	216.099	2.290	93,446	213.991	10.991	-43,465	2.190	14,23	-6.180	203.004	196.824	-19.275	0,17
336 Stevns	51.300	47.153	486	93,446	45.415	-5.885	-43,465	506	3,29	-1.428	51.300	49.872	-2.719	-0,08
340 Sorø	59.500	63.434	674	93,446	62.982	-3.482	-43,465	671	4,36	-1.896	59.496	57.600	-5.834	0,13
360 Lolland	154.500	129.049	1.324	93,446	123.722	-30.778	-43,465	1.242	8,07	-3.504	154.500	150.996	-21.947	-0,33
370 Næstved	181.400	188.230	2.004	93,446	187.265	-3.865	-43,465	2.031	13,20	-5.736	181.404	175.668	-12.562	0,10
376 Guldborgsund	133.200	131.476	1.440	93,446	134.562	1.362	-43,465	1.362	8,85	-3.852	133.200	129.348	-2.128	0,02
390 Vordingborg	100.700	99.231	1.049	93,446	98.025	-2.675	-43,465	1.084	7,04	-3.060	100.704	97.644	-1.587	0,02
400 Bornholms kommune	110.600	94.074	1.006	93,446	94.006	-16.594	-43,465	1.167	7,58	-3.300	110.604	107.304	-13.230	-0,23
FN	1.286.200	1.303.603	13.982	93.446	1.306.559	20.359	20.359	13.597	100,00	20.364	1.286.208	1.306.572	2.969	0,00
410 Middelfart	81.800	77.358	818	93,446	76.439	-5.361	20,359	893	6,57	1.332	81.804	83.136	5.778	-0,10
420 Assens	122.100	118.970	1.231	93,446	115.032	-7.068	20,359	1.275	9,38	1.908	122.100	124.008	5.038	-0,08
430 Faaborg-Midtfyn	143.400	132.374	1.423	93,446	132.973	-10.427	20,359	1.408	10,36	2.112	143.400	145.512	13.138	-0,17
440 Kentenile	60.200	77.236	814	93,446	76.065	15.865	20,359	715	5,26	1.068	60.204	61.272	-15.964	0,44
450 Nyborg	82.100	86.260	894	93,446	83.541	1.441	20,359	879	6,46	1.320	82.104	83.424	-2.836	0,06
461 Odense	516.900	533.599	5.840	93,446	545.723	28.823	20,359	5.528	40,66	8.280	516.900	525.180	-8.419	0,03
479 Svendborg	147.700	145.296	1.545	93,446	144.374	-3.326	20,359	1.504	11,06	2.256	147.696	149.952	4.656	-0,05
480 Nordfyn	91.600	89.350	954	93,446	89.147	-2.453	20,359	965	7,10	1.440	91.596	93.036	3.686	-0,09
482 Langeland	31.100	34.505	367	93,446	34.295	3.195	20,359	327	2,40	492	31.104	31.596	-2.909	0,15
492 Ærø	9.300	8.655	96	93,446	8.971	-329	20,359	103	0,76	156	9.300	9.456	801	-0,09
SYDJÆLLAND	1.549.300	1.440.487	15.577	93.446	1.465.605	-93.695	-93.695	16.366	100,00	-93.696	1.549.308	1.465.612	15.125	-0,01
510 Haderslev	128.600	127.387	1.349	93,446	126.058	-2.542	-93,695	1.374	8,40	-7.860	128.604	120.744	-6.643	0,08
530 Billund	40.100	36.791	410	93,446	38.313	-1.787	-93,695	450	2,75	-2.580	40.104	37.524	733	-0,02
540 Sønderborg	183.700	139.092	1.564	93,446	146.149	-37.551	-93,695	1.777	10,86	-10.176	183.696	173.520	-34.428	-0,30
550 Tønder	79.000	86.756	937	93,446	87.559	8.559	-93,695	919	5,62	-5.256	78.996	73.740	-13.016	0,23
561 Esbjerg	231.700	220.213	2.419	93,446	226.045	-5.655	-93,695	2.494	15,24	-14.280	231.696	217.416	-2.797	0,02
563 Fanø	4.200	4.978	54	93,446	5.046	846	-93,695	53	0,32	-300	4.200	3.900	-1.078	0,18
573 Vardø	84.200	76.206	855	93,446	79.896	-4.304	-93,695	925	5,65	-5.292	84.204	78.912	-2.706	-0,04
575 Vejen	85.400	78.091	849	93,446	79.335	-6.065	-93,695	978	5,98	-5.604	85.404	79.800	-1.709	-0,03
580 Aabenraa	142.700	136.721	1.483	93,446	138.580	-4.120	-93,695	1.528	9,34	-8.748	142.704	133.956	-2.765	0,03
587 Fredericia	123.300	122.244	1.244	93,446	116.247	-7.053	-93,695	1.234	7,54	-7.068	123.300	116.232	-6.012	0,08
621 Kolding	221.000	200.979	2.109	93,446	197.077	-23.923	-93,695	2.291	14,00	-13.116	221.004	207.888	-6.909	-0,05
630 Vejle	225.400	211.029	2.304	93,446	215.299	-10.101	-93,695	2.343	14,32	-13.416	225.396	211.980	-951	-0,01

Bilag 19.2: Model B. Kompensation i forhold til gennemsnitsudgiften pr. ledig
Beregnet virkning af ændret fordelingsmetode opgjort i forhold til skønnede udgifter vedr. 2011

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)
SØSTYLLAND	1.861.200	1.761.896	19.268	93.446	1.800.513	-60.687		19.976	100,00	-60.684	1.861.212	1.800.528	38.632	-0,03
615 Horsens	222.200	190.080	2.037	93.446	190.349	-31.851	-60.687	2.283	11,43	-6.936	222.204	215.268	25.188	-0,21
706 Sydjylland	90.500	85.990	908	93.446	84.849	-5.651	-60.687	966	4,84	-2.940	90.504	87.564	1.574	-0,02
707 Nordjylland	101.500	87.108	958	93.446	89.521	-11.979	-60.687	1.022	5,12	-3.108	101.496	98.388	11.280	-0,21
710 Favrskov	96.500	87.293	948	93.446	88.587	-7.913	-60.687	1.038	5,20	-3.156	96.504	93.348	6.055	-0,09
727 Odder	47.200	42.051	448	93.446	41.864	-5.336	-60.687	470	2,35	-1.428	47.196	45.768	3.717	-0,11
730 Randers	255.200	246.178	2.564	93.446	239.595	-15.605	-60.687	2.782	13,93	-8.448	255.204	246.756	5.78	0,00
740 Silkeborg	203.300	195.175	2.097	93.446	195.956	-7.344	-60.687	2.105	10,54	-6.396	203.304	196.908	1.733	-0,01
741 Samsø	5.200	8.035	85	93.446	7.943	2.743	-60.687	89	0,45	-264	5.196	4.932	-3.103	0,51
746 Skanderborg	103.700	90.990	1.025	93.446	95.782	-7.918	-60.687	1.100	5,51	-3.336	103.704	100.368	9.378	-0,10
751 Aarhus	639.300	652.637	7.311	93.446	683.182	43.882	-60.687	7.005	35,07	-21.276	639.300	618.024	-34.613	0,07
766 Hedensted	96.600	76.359	887	93.446	82.886	-13.714	-60.687	1.116	5,59	-3.396	96.600	93.204	16.845	-0,25
VESTJYLLAND	1.010.700	918.425	9.875	93.446	922.777	-87.923		10.499	100,00	-87.924	1.010.760	922.776	4.351	-0,01
657 Herning	197.300	184.132	1.996	93.446	186.518	-10.782	-87.923	2.066	19,68	-17.304	197.304	180.000	-4.132	0,03
661 Holstebro	128.700	128.388	1.316	93.446	122.975	-5.725	-87.923	1.378	13,13	-11.544	128.700	117.156	-11.232	0,13
665 Lemvig	44.800	41.206	449	93.446	41.957	-2.843	-87.923	480	4,57	-4.020	44.796	40.776	-4.30	0,01
671 Struer	57.200	51.834	549	93.446	51.302	-5.898	-87.923	584	5,56	-4.884	57.204	52.320	486	-0,01
756 Kæst-Brønde	110.100	100.823	1.062	93.446	99.239	-10.861	-87.923	1.143	10,89	-9.576	110.100	100.524	-299	0,01
760 Ringkøbing-Skjern	135.100	113.241	1.216	93.446	113.630	-21.470	-87.923	1.325	12,62	-11.100	135.096	123.996	10.755	-0,12
779 Skive	141.700	112.089	1.238	93.446	115.686	-26.014	-87.923	1.413	13,46	-11.832	141.696	129.864	17.775	-0,25
791 Viborg	195.800	186.712	2.049	93.446	191.470	-4.330	-87.923	2.110	20,10	-17.664	195.804	178.140	-8.572	0,06
NORDJYLLAND	1.571.800	1.432.448	15.343	93.446	1.433.738	-138.062		16.380	100,00	-138.060	1.571.760	1.433.700	1.252	0,00
773 Morsø	70.900	59.528	613	93.446	57.282	-13.618	-138.062	703	4,29	-5.928	70.896	64.968	5.440	-0,18
810 Thisted	94.100	84.231	920	93.446	85.970	-8.130	-138.062	998	6,09	-8.412	94.104	85.692	1.461	-0,02
810 Brønderslev	102.900	87.814	932	93.446	87.091	-15.809	-138.062	1.050	6,41	-8.844	102.900	94.056	6.242	-0,13
813 Frederikshavn	202.700	176.200	1.830	93.446	171.006	-31.694	-138.062	2.026	12,37	-17.076	202.692	185.616	9.416	-0,10
820 Vesthimmerland	86.700	84.244	923	93.446	86.250	-450	-138.062	993	6,06	-8.364	86.700	78.336	-5.908	0,11
825 Læsø	5.500	6.406	71	93.446	6.635	1.135	-138.062	65	0,40	-552	5.496	4.944	-1.462	0,53
840 Rebild	75.500	63.941	691	93.446	64.571	-10.929	-138.062	809	4,94	-6.816	75.492	68.676	4.735	-0,11
846 Mariagerfjord	109.000	91.896	1.021	93.446	95.408	-13.592	-138.062	1.203	7,34	-10.140	108.996	98.856	6.960	-0,11
849 Jammerbugt	106.100	87.941	965	93.446	90.175	-15.925	-138.062	1.066	6,51	-8.988	106.092	97.104	9.163	-0,16
851 Aalborg	520.800	505.473	5.419	93.446	506.383	-14.417	-138.062	5.414	33,05	-45.656	520.800	475.164	-30.309	0,10
860 Hjørring	197.600	184.774	1.958	93.446	182.967	-14.633	-138.062	2.053	12,53	-17.304	197.592	180.288	-4.486	0,05

**Blig 19.3: Sammenligning af forslag til ændret fordelingsmetode af beskæftigelsesliskud
Beregnet virkning af ændret fordelingsmetode opgjort i forhold til skønnede udgifter vedr. 2011**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)
HELE LANDET	12.374.743	12.374.748	12.374.736	12.374.748	5	-7	5	-12	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
HOVEDSTADSOmråDET	4.131.599	4.322.412	4.134.600	4.080.192	190.813	3.001	-51.407	-187.812	-242.220	-0,05	0,00	0,01	0,05	0,07
København	3.359.242	3.536.496	3.359.256	3.317.340	177.254	14	-41.902	-177.240	-219.156	-0,07	0,00	0,02	0,07	0,08
101 København	1.539.063	1.690.068	1.522.188	1.502.880	151.005	-16.875	-36.183	-167.880	-187.188	-0,16	0,02	0,04	0,18	0,20
147 Frederiksberg	226.926	233.172	221.280	218.448	6.246	-5.646	-8.478	-11.892	-14.724	-0,03	0,03	0,04	0,06	0,07
151 Ballerup	85.137	79.476	80.280	79.296	-5.661	-4.857	-5.841	804	-180	0,07	0,06	0,07	-0,01	0,00
153 Brøndby	82.759	78.108	81.096	80.100	-4.651	-1.663	-2.659	2.988	1.992	0,08	0,03	0,05	-0,05	-0,04
155 Dragør	18.132	18.948	21.504	21.264	816	3.372	3.132	2.556	2.316	-0,03	-0,11	-0,11	-0,09	-0,08
157 Gentofte	97.234	105.648	101.196	99.960	8.414	3.962	2.726	-4.452	-5.688	-0,04	-0,02	-0,01	0,02	0,03
159 Gladsaxe	117.491	116.100	92.856	91.428	-1.391	-24.635	-26.063	-23.244	-24.672	0,01	0,20	0,22	0,19	0,21
161 Glostrup	53.130	47.880	50.136	49.524	-5.250	-2.994	-3.606	2.256	1.644	0,13	0,08	0,09	-0,06	-0,04
163 Herlev	55.296	53.892	54.408	54.076	-1.404	-888	-1.548	516	-144	0,03	0,02	0,03	-0,01	0,00
165 Albertslund	70.665	76.644	74.940	74.076	5.979	4.275	3.411	-1.704	-2.568	-0,13	-0,10	-0,08	0,04	0,06
167 Hvidovre	100.253	98.832	101.388	100.128	-1.421	1.135	-125	2.556	1.296	0,02	-0,01	0,00	-0,03	-0,02
169 Høje-Taastrup	133.713	133.560	141.240	139.620	-153	7.527	5.907	7.680	6.060	0,00	-0,09	-0,07	-0,10	-0,08
173 Lyngby-Taarbæk	71.479	70.500	68.820	67.920	-979	-2.659	-3.559	-1.680	-2.580	0,01	0,02	0,03	0,01	0,02
175 Rødovre	78.727	75.156	79.512	78.552	-3.571	785	-175	4.356	3.396	0,06	-0,01	0,00	-0,07	-0,05
183 Ishøj	76.826	82.776	88.512	87.600	5.950	11.686	10.774	5.736	4.824	-0,37	-0,37	-0,34	-0,18	-0,15
185 Tårnby	85.996	95.136	91.152	90.048	9.140	5.156	4.052	-3.984	-5.088	-0,13	-0,07	-0,06	0,05	0,07
187 Vallensbæk	30.663	32.208	30.356	29.952	1.545	-327	-711	-1.872	-2.256	-0,06	0,01	0,03	0,07	0,09
253 Greve	87.928	91.176	96.252	95.076	3.248	7.148	5.076	3.900	3.500	-0,06	-0,06	-0,06	-0,06	-0,04
259 Køge	130.783	131.772	137.884	136.128	989	7.001	6.012	6.012	4.356	-0,01	-0,07	-0,06	-0,06	-0,05
265 Roskilde	139.140	140.760	139.824	138.072	1.620	684	-1.068	-936	-2.688	-0,01	0,00	0,01	0,01	0,02
269 Solrød	36.224	41.544	42.468	41.964	5.320	6.244	5.740	924	420	-0,13	-0,15	-0,14	-0,02	-0,01
350 Lejre	41.677	43.140	42.084	41.556	1.463	407	-121	-1.056	-1.584	-0,03	-0,01	0,00	0,02	0,03

**Billag 19.3: Sammenligning af forslag til ændret fordelingsmetode af beskæftigelsesliskud
Beregnet virkning af ændret fordelingsmetode opgjort i forhold til skønnede udgifter vedr. 2011**

	Kommune- fordelt skøn over udgifter omfatter af beskæf- tigelses- liskudet i 2011	Nuværende beskæf- tigelses- liskud (skønnet endelig opgørelse)	Ændret beskæf- tigelses- liskud, Model A: Model B: Merudgift inden for hver landsdel (jf. Billag 19.1)	Ændret beskæf- tigelses- liskud, Model A: Model B: Merudgift jfr. lands- gennemsnit (jf. Billag 19.2)	Forskel Nuværende i forhold til skønnede udgifter (2)-(1) (+=over- kompen- sation)	Forskel Model A: Model B: forhold til skønnede udgifter (3)-(1) (+=over- kompen- sation)	Forskel Model B: (Billag 19.2.1) forhold til skønnede udgifter (4)-(1) (+=over- kompen- sation)	Forskel Model A: Model B: nuværende beskæf- tigelses- liskud (3)-(2) (+=ge- vinst)	Forskel Model B: (Billag 19.2.1) forhold til nuværende beskæf- tigelses- liskud (4)-(2) (+=ge- vinst)	Forskel vedr. Model A: jf.(6) som ændring i beskæf- tignings- niveau niveau kompen- sation) procent (11)	Forskel vedr. Model B: jf.(7) som ændring i beskæf- tignings- niveau niveau kompen- sation) procent (12)	Forskel vedr. Model A: jf.(8) som ændring i beskæf- tignings- niveau niveau kompen- sation) procent (13)	Forskel vedr. Model B: jf.(9) som ændring i beskæf- tignings- niveau niveau kompen- sation) procent (14)
FYN	1.303.603	1.341.828	1.303.608	1.306.572	38.225	5	2.969	-38.220	-35.256	0.00	0.00	0.05	0.05
410 Middelfart	77.358	88.248	82.944	83.136	10.890	5.586	5.778	-5.304	-5.112	-0.10	-0.10	0.09	0.09
420 Assens	118.970	126.720	123.732	124.008	4.762	7.750	5.038	-2.988	-2.712	-0.08	-0.08	0.05	0.04
430 Faaborg-Midtfyn	132.374	133.920	145.200	145.512	1.546	12.826	13.138	11.280	11.592	-0.17	-0.17	-0.15	-0.15
440 Kennerlykke	77.236	65.184	61.116	61.272	-12.052	-16.120	-15.964	-4.068	-3.912	0.33	0.45	0.11	0.11
450 Nyborg	86.260	83.520	83.232	83.424	-2.740	-3.028	-2.836	-2.888	-96	0.06	0.06	0.01	0.00
461 Odense	533.599	563.304	523.980	525.180	29.705	-9.619	-8.419	-39.324	-38.124	0.10	0.03	0.14	0.13
479 Svendborg	145.296	146.820	149.616	149.952	1.524	4.320	4.056	2.796	3.132	-0.05	-0.05	-0.03	-0.04
480 Nordfyn	89.350	92.028	92.832	95.036	2.678	3.482	3.686	804	1.008	-0.06	-0.08	-0.02	-0.02
482 Langeland	34.505	30.216	31.524	31.596	-4.289	-2.981	-2.909	1.308	1.380	0.22	0.15	-0.07	-0.07
492 Ærø	8.655	11.868	9.432	9.456	3.213	777	801	-2.436	-2.412	-0.34	-0.08	0.26	0.26
SYDJYLLAND	1.440.487	1.407.840	1.440.492	1.455.612	-32.647	5	15.125	32.652	47.772	0.00	-0.01	-0.03	-0.04
510 Haderslev	127.387	108.900	119.472	120.744	-18.487	-7.915	-6.643	10.572	11.844	0.22	0.10	-0.13	-0.14
530 Billund	36.791	36.732	37.116	37.524	-59	325	733	384	792	0.00	-0.01	-0.01	-0.02
540 Sønderborg	139.092	161.760	171.876	173.520	22.668	32.784	34.428	10.116	11.760	-0.20	-0.28	-0.09	-0.10
550 Tønder	86.756	90.612	72.888	73.740	3.856	-13.868	-13.016	-17.724	-16.872	-0.07	0.24	0.31	0.30
561 Esbjerg	220.213	220.116	215.112	217.416	-97	-5.101	-2.797	-5.004	-2.700	0.00	0.02	0.03	0.02
563 Fanø	4.978	4.920	3.852	3.900	-58	-1.126	-1.078	-1.020	-1.020	0.01	0.18	0.17	0.17
573 Vardø	76.206	78.852	78.048	78.912	2.646	1.842	2.706	-804	60	-0.02	-0.04	0.01	0.00
575 Vejen	78.091	72.552	78.900	79.800	-5.539	809	1.709	6.348	7.248	-0.09	-0.01	-0.11	-0.12
580 Aabenraa	136.721	134.112	132.540	133.956	-2.609	-4.181	-2.765	-1.572	-1.566	0.03	0.05	0.02	0.00
607 Fredericia	122.244	108.000	115.092	116.232	-14.244	-7.152	-6.012	7.092	8.232	0.18	0.09	-0.09	-0.10
621 Kolding	200.979	187.920	205.776	207.888	-13.059	4.797	6.909	17.856	19.968	0.09	-0.03	-0.15	-0.14
630 Vejle	211.029	203.364	209.820	211.980	-7.665	-1.209	951	6.456	8.616	0.05	0.01	-0.01	-0.02
ØSTJYLLAND	1.761.896	1.733.868	1.761.912	1.800.528	-28.028	16	38.632	28.044	66.660	0.00	-0.03	-0.02	-0.05
615 Horsens	190.080	176.760	180.852	215.268	-13.320	20.772	25.188	34.092	38.508	0.11	-0.17	-0.28	-0.32
706 Sydjurs	85.990	87.300	85.704	87.564	1.310	-286	-1.596	264	264	0.00	-0.02	0.03	0.00
707 Norddjurs	87.108	92.280	96.420	98.388	5.172	9.312	11.280	6.108	6.108	-0.17	-0.21	-0.08	-0.11
710 Favrskov	87.293	92.268	91.344	93.348	4.975	4.051	6.055	-9.24	1.080	-0.07	-0.09	0.01	-0.02
727 Odder	42.051	44.172	44.856	45.668	2.121	2.805	3.717	684	1.596	-0.06	-0.08	-0.11	-0.05
730 Randers	246.178	232.332	241.380	246.756	-13.846	-4.798	578	9.048	14.424	0.10	0.03	-0.07	-0.10
740 Silkeborg	195.175	177.264	192.840	196.908	-17.911	-2.335	1.733	15.576	19.644	0.13	0.02	-0.11	-0.14
741 Samsø	8.035	6.972	4.752	4.932	-1.063	-3.283	-3.103	-2.220	-2.040	0.17	0.54	0.37	0.34
746 Skanderborg	90.990	98.964	98.232	100.368	7.974	7.242	9.378	-7.32	1.404	-0.08	-0.10	0.01	-0.02
751 Århus	652.637	635.400	604.476	618.024	-17.237	-48.161	-34.613	-30.924	-17.376	0.03	0.10	0.07	0.03
766 Hedensted	76.359	90.156	91.056	93.204	13.797	14.697	16.845	900	3.048	-0.20	-0.21	-0.01	-0.04

Blag 19.3: Sammenligning af forslag til ændret fordelingsmetode af beskæftigelsesliskud
Beregnet virkning af ændret fordelingsmetode opgjort i forhold til skønnede udgifter vedr. 2011

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)
	Kommune- fordelt skøn over udgifter omfattet af beskæf- tigelses- liskudet i 2011	Nuværende beskæf- tigelses- liskud (skønnet endelig opgørelse)	Ændret beskæf- tigelses- liskud; Model A: Merudgift inden for opgørelse	Ændret beskæf- tigelses- liskud; Model B: Merudgift jef. lands- gennemsnit (jf. Blag 19.2)	Forskel Nuværende i forhold til skønnede udgifter	Forskel Model A: (Blag 19.1) i forhold til skønnede udgifter	Forskel Model B: (Blag 19.2) i forhold til skønnede udgifter	Forskel Model A: (Blag 19.1) i forhold til nuværende beskæf- tigelses- liskud (3)>(2) (+=over- vinst)	Forskel Model B: (Blag 19.2) i forhold til nuværende beskæf- tigelses- liskud (4)>(2) (+=over- vinst)	Forskel vedr. Model A: jf.(5) som ændring i beskæf- tignings- niveau (=-over- kompen- sation) procent	Forskel vedr. Model A: jf.(6) som ændring i beskæf- tignings- niveau (=-over- kompen- sation) procent	Forskel vedr. Model B: jf.(7) som ændring i beskæf- tignings- niveau (=-over- kompen- sation) procent	Forskel vedr. Model A: jf.(8) ændring i beskæf- tignings- niveau (=-over- vinst) procent	Forskel vedr. Model B: jf.(9) som ændring i beskæf- tignings- niveau (=-over- vinst) procent
VESTJYLLEND	918.425	841.500	918.420	922.776	-76.925	-5	4.351	76.920	81.276	0.12	0.00	-0.01	-0.12	-0.13
657 Hemning	184.132	161.412	179.148	180.000	-22.720	-4.984	-4.132	17.736	18.588	0.18	0.04	0.04	-0.14	-0.15
661 Holstebro	128.388	113.760	116.592	117.156	-14.628	-11.796	-11.232	2.832	3.396	0.17	0.14	0.13	-0.03	-0.04
665 Lenvig	41.206	40.296	40.572	40.776	-910	-634	-430	276	480	0.03	0.02	0.01	-0.01	-0.01
671 Struer	51.834	52.656	52.068	52.320	822	234	486	-588	-336	-0.03	-0.01	-0.01	0.02	0.01
756 Kæst-Brande	100.823	96.168	100.056	100.524	-4.655	-767	-299	3.888	4.356	0.08	0.01	0.01	-0.07	-0.08
760 Ringkøbing-Skjern	113.241	96.780	123.444	123.996	-16.461	10.203	10.755	26.664	27.216	0.18	-0.11	-0.12	-0.30	-0.30
779 Skive	112.089	123.132	129.276	129.864	11.043	17.187	17.775	6.144	6.732	-0.16	-0.24	-0.25	-0.09	-0.10
791 Viborg	186.712	157.296	177.264	178.140	-29.416	-9.448	-8.572	19.968	20.844	0.21	0.07	0.06	-0.14	-0.15
NORDJYLLEND	1.432.448	1.337.388	1.432.404	1.433.700	-95.060	-44	1.252	95.016	96.312	0.11	0.00	0.00	-0.11	-0.11
773 Morsø	59.528	50.256	64.920	64.968	-9.722	5.392	5.440	14.664	14.712	0.30	-0.18	-0.18	-0.48	-0.48
787 Thisted	84.231	74.832	85.608	85.692	-9.399	1.377	1.461	10.776	10.860	0.15	-0.02	-0.02	-0.17	-0.17
810 Brønderslev	87.814	91.128	93.972	94.056	3.314	6.158	6.242	2.844	2.928	-0.07	-0.13	-0.13	-0.06	-0.06
813 Frederikshavn	176.200	162.876	185.460	185.616	-13.324	9.260	9.416	22.584	22.740	0.15	-0.10	-0.10	-0.25	-0.25
820 Vesthimmerland	84.244	80.172	78.252	78.336	-4.072	-5.992	-5.908	-1.920	-1.836	0.08	0.12	0.11	0.04	0.04
825 Læsø	6.406	5.844	4.944	4.944	-562	-1.462	-1.462	-900	-900	0.20	0.53	0.53	0.33	0.33
840 Rebild	63.941	62.040	68.604	68.676	-1.901	4.663	4.735	6.564	6.636	0.04	-0.11	-0.11	-0.15	-0.16
846 Maragerfjord	91.896	92.784	98.760	98.856	888	6.864	6.960	5.976	6.072	-0.01	-0.11	-0.11	-0.10	-0.10
849 Jammerbugt	87.941	94.368	97.020	97.104	6.427	9.079	9.163	2.652	2.736	-0.11	-0.16	-0.16	-0.05	-0.05
851 Aalborg	505.473	456.648	474.744	475.164	-48.825	-30.729	-30.299	18.096	18.516	0.16	0.10	0.10	-0.06	-0.06
860 Hjørring	184.774	166.440	180.120	180.288	-18.334	-4.654	-4.486	13.680	13.848	0.19	0.05	0.05	-0.14	-0.14

