

Betalingsforpligtigelse og kommunale incitament

September 2021

Betalingsforpligtigelse og kommunale incitament

September 2021

Baggrund

Baggrund for analysearbejdet om betalingsforpligtigelse og kommunale incitamenter

- Betænkningen til lovforslaget om udligningsreform:

”Partierne er meget opmærksomme på den bekymring, der har været rejst, om afskaffelsen af betalingskommunefolketallet og betydningen heraf for kommunernes økonomiske incitament til altid at vælge det rigtige tilbud til borgerne – også hvis det rigtige tilbud ligger uden for kommunegrænsen.”

- Kommissoriet for analysearbejdet:

”Det skal undersøges, hvilken samlet økonomisk konsekvens der er for kommuner ved at placere borgere i botilbud uden for kommunegrænsen med henblik på at afdække betydningen af udligningssystemet for kommuners incitamenter i valget. På den baggrund skal der peges på eventuelle forbedringsmuligheder.”

Metode

Opgørelse af udligningsvirkningen, når en borger flytter bopælskommune

- Der er set på indsatser, hvor kommunen visiterer en borger til en indsats, som indebærer, at borgerne kan skifte bopælskommune, dvs. særligt anbringelser og botilbud.
- Når en borger flytter kommune, afhænger virkningen i udligningen bl.a. af borgerens nærmere karakteristika og dermed betydningen for udgiftsbehovsopgørelsen.
- For at få et realistisk billede af, hvad der er karakteristisk for borgere med disse indsatser, er der i analysen taget udgangspunkt i faktiske oplysninger på personniveau.
- Det viser et billede af mange forskellige kombinationer af karakteristika og dermed forskellig "vægt" i udgiftsbehovet.

Konklusioner fra analysearbejdet

De overordnede konklusioner omhandler:

- Kommunernes visitation
- Udligningssystemets betydning
- Udligningsreformens betydning
- Mellekommunale betalinger

Konklusioner om kommunernes visitation

Hovedkonklusioner

- Visitation er bundet af regler fastsat i lovgivningen: Skal være fagligt funderet, underbygge en helhedsorienteret og forebyggende indsats for den enkelte borger og samtidig være økonomisk ansvarlig.
- Må ikke vælge, udsætte, indstille eller reducere en indsats alene ud fra økonomiske overvejelser.
- Borgere i længevarende tilbud har udstrakt grad af frit valg...
- ...og der er mulighed for at klage, bl.a. hvis der er bekymring for, at en kommune har ladet økonomiske hensyn dominere faglige regler og hensyn.
- Ankestyrelsens analyse fra i år viser, at kommunernes visitation er fagligt nuanceret.

Konklusioner om kommunernes visitation

Ankestyrelsens undersøgelse fra 2021

Anbringelser:

- Kommunerne ligger primært vægt på stedets kompetencer og målgruppe, når de vælger anbringelsessted.
- Kommunerne tager hensyn til, om barnet eller den unge har godt af at være anbragt tæt på eller langt fra nærmiljøet.
- Flere sagsbehandlere beskriver, at økonomi og pris ikke har en direkte betydning for deres arbejde med at finde det rette opholdssted eller døgninstitution.

Botilbud:

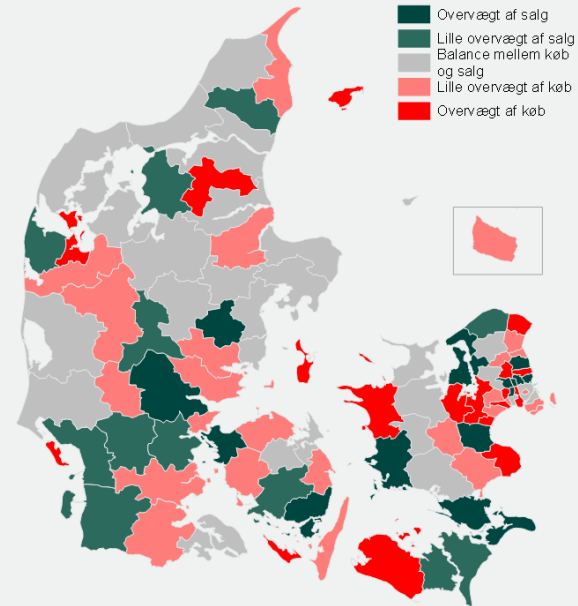
- Kommunerne tager så vidt muligt hensyn til borgerens og de pårørendes ønsker til blandt andet beliggenhed og fysiske rammer.
- Kommunerne tager hensyn til økonomi, men de vil samtidig gerne vælge det bedste botilbud til deres borgere, uanset prisen.
- Når en borger overvejes visiteret til et botilbud, skyldes det et omfattende støttebehov.

Konklusioner om kommunernes visitation

Brug af tilbud på tværs af kommuner

- Mange kommuner har både betalinger ind til og betalinger ud af kommunen vedr. længerevarende botilbud.
- I mange kommuner er indtægter/salg og udgifter/køb i balance.
- Knap 39 pct. af de voksne i botilbud bor i en anden kommune end handlekommunen.
- Ca. halvdelen af de anbragte børn og unge bor på et anbringelsessted i en anden kommune end den oprindelige bopælskommune.

Køb og salg af længerevarende botilbud



Konklusioner om udligningssystemet

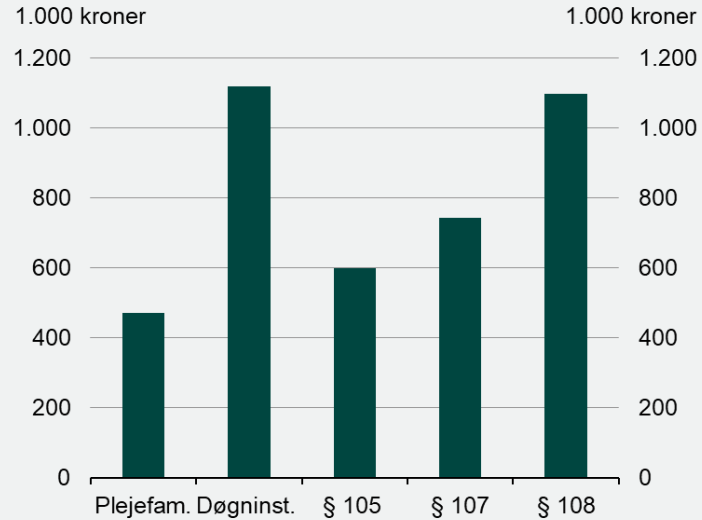
Hovedkonklusioner om udligningssystemet betydning

- Udligningssystemet vurderes ikke at have afgørende betydning for kommuners visitation til indsatser, hvor en borger i forbindelse med indsatsen skifter bopælskommune.
- Udligningsvirkningen er ikke entydig. Virkningen vil afhænge af den konkrete borgers karakteristika og hvordan den enkelte kommune indgår i udligningssystemet i øvrigt.
- Udligningsvirkningen ved flytningen af en borger vil i de typiske tilfælde være begrænset set i forhold til den enhedsudgift, der for kommunen er knyttet til indsatsen.
- For et anbragt barn er virkningen typisk under 70.000 kr., mens indsatsen i sig selv typisk koster mellem ½ og 1 mio. kr. årligt.
- For en voksen i botilbud er virkningen typisk under 200.000 kr., mens indsatsen i sig selv typisk koster mellem 0,6 og godt 1 mio. kr. årligt.

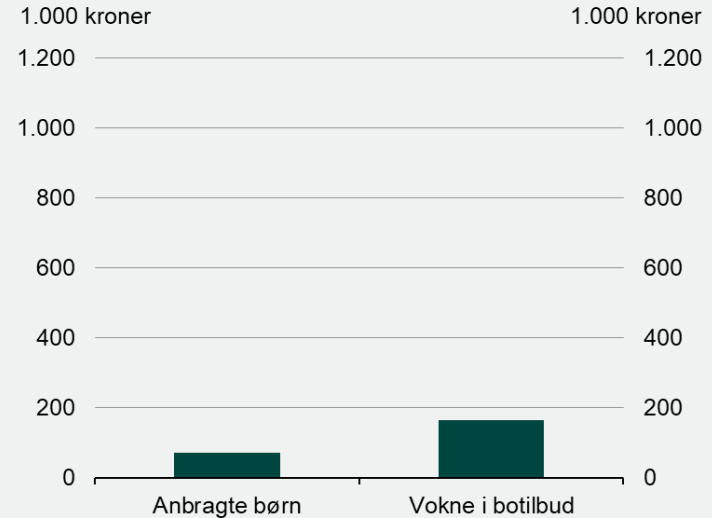
Konklusioner om udligningssystemet

Illustration af virkninger

Enhedsudgifter



Typisk udligningsvirkning



Konklusioner om udligningsreformen

Hovedkonklusioner

- Udligningsreformen har ikke ændret afgørende på udligningsvirkningen, når en borger skifter bopæl.
- På voksenområdet, hvor der har været den største bekymring for afspecialisering, er der næsten ingen forskel på udligningsvirkning før og efter udligningsreformen.
- Det skal ses på baggrund af, at oplysninger om betalingskommune før reformen som udgangspunkt ikke blev anvendt i opgørelsen af det socioøkonomiske udgiftsbehov, som er anledning til de største virkninger i udligningen ved en flytning.

Konklusioner om udligningsreformen

Forudsætninger om borger i eksempelberegning baseret på borgere i tilbud

- **Barn med forholdsvis lavt beregnet udgiftsbehov:** Barn (6-16 årig), som ikke opfylder nogle specifikke socioøkonomiske kriterier.
- **Barn med forholdsvis højt beregnet udgiftsbehov:** Udviklingshæmmet barn (6-16 årig), som er flyttet mindst tre gange.
- **Voksen med forholdsvis lavt beregnet udgiftsbehov:** Voksen person (35-39 årig) uden beskæftigelse og erhvervsuddannelse. Den voksne antages endvidere at være førtidspensionist.
- **Voksen med forholdsvis højt beregnet udgiftsbehov:** Voksen handicappet person (35-39 årig) uden beskæftigelse og erhvervsuddannelse. Den voksne antages endvidere at være førtidspensionist.

Konklusioner om udligningsreformen

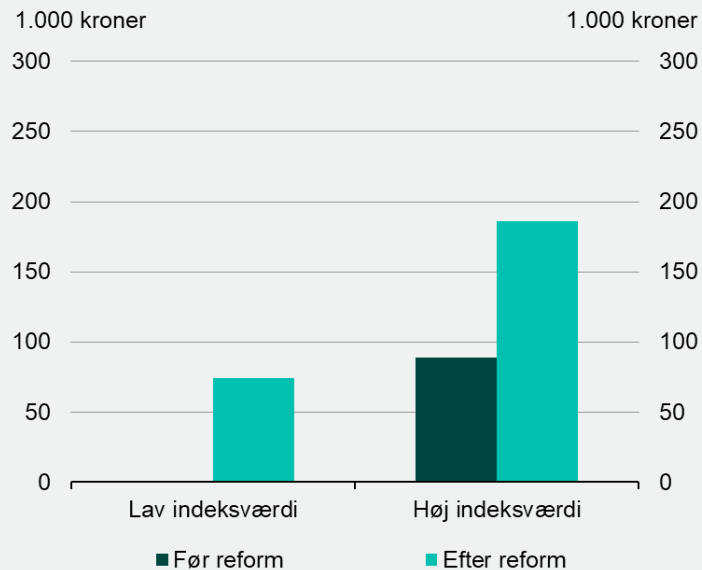
Forudsætninger om kommunen i eksempelberegning

- Der betragtes en kommune, som i det tidligere udligningssystem var omfattet af landsudligningen og den særlige udligningsordning for kommuner med højt strukturelt underskud efter *udligningslovens § 12*.
- Kommunen antages efter udligningsreformen at være omfattet af tillæggene for kommuner med henholdsvis højt udgiftsbehov og lavt beskatningsgrundlag. Det antages også, at kommunen ikke er omfattet af *Befolkningstilbagegangskriteriet*.

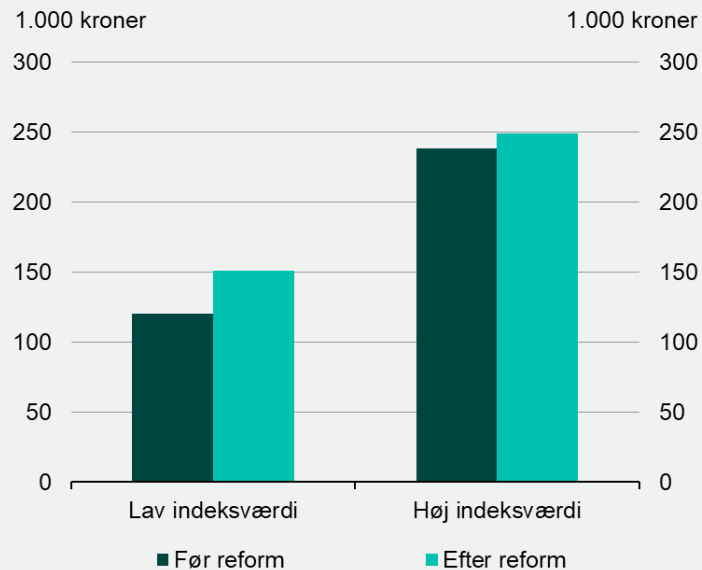
Konklusioner om udligningsreformen

Illustration af virkninger før og efter reformen

Udligningsvirkning – Flytning af ét barn



Udligningsvirkning – Flytning af én voksen



Konklusioner om mellemkommunale betalinger

Mellemkommunale betalinger og refusioner

- Der er set på både mellemkommunale betalinger til de sociale indsatser og en række mellemkommunale refusionsordninger i anden lovgivning, der udløses ved placering i tilbud i anden kommune.
- Refusionsordningerne er komplekse at skabe overblik over for kommunerne, der derfor har søgt ekstern bistand.
- De samlede mellemkommunale betalinger på de i rapporten relevante sektorområder udgjorde i 2019 ca. 17 mia. kr.

Overvejelser i rapporten

Overvejelser omhandlende mellemkommunale refusioner, registrering af betalingsforpligtigelse og videre proces

- Omfanget af regler og ordninger på refusionsområdet kan overvejes. Omfanget i sig selv øger kompleksiteten og vanskeliggør administrationen i kommunerne. Samtidig kan der potentielt være incitamentsmæssige virkninger forbundet med, at bopælskommunen kan agere handlekommune uden at have det finansielle ansvar.
- Der kan overvejes mulige veje til en styrket registrering af oplysninger om betalingskommuneforhold med henblik på at understøtte kommunernes administration af mellemkommunale refusioner.
- Analysens resultater vil i relevant omfang kunne inddrages i det videre arbejde med evalueringen af det specialiserede socialområde.