



Afrapportering om betalingsforpligtigelse og kommunale incitament

Juni 2021



Afrapportering om betalingsforpligtigelse og kommunale incitament

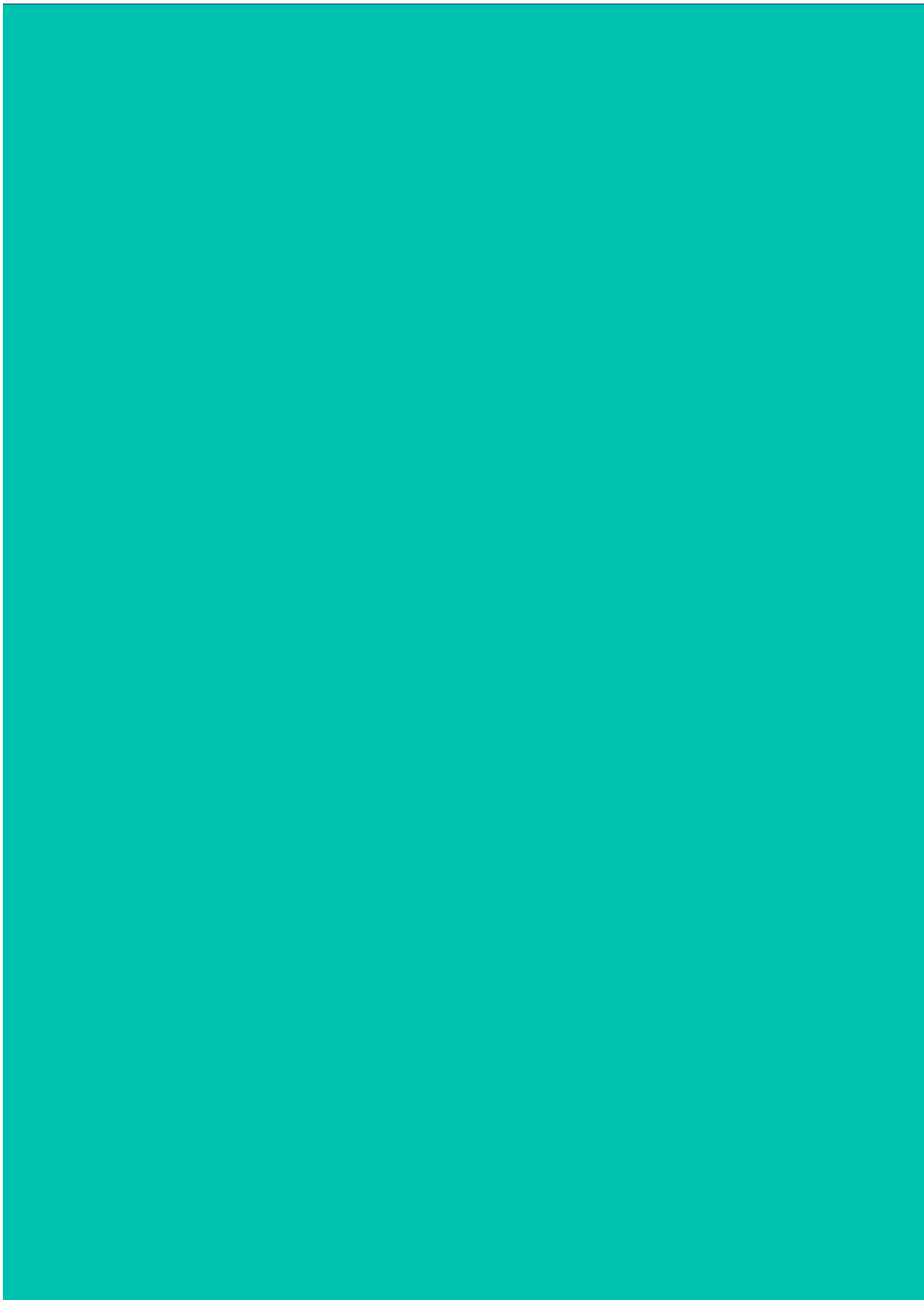
Juni 2021

Indhold

Sammenfatning og konklusion.....	8
1.1 Baggrund.....	8
1.2 Sammenfatning og konklusion.....	8
1.3 Rapportens opbygning.....	15
Analysens baggrund og formål	16
De overordnede rammer for kommunernes opgavevaretagelse	17
3.1 Finansiering af kommunernes opgaver	18
3.2 Lovmæssige rammer på det specialiserede socialområde.....	21
3.3 Mellekommunalt samarbejde på det specialiserede socialområde (KKR)	24
Relevante indsatser og det mellemkommunale område	27
4.1 Indsatser og målgrupper	28
4.2 Afdækning af det mellemkommunale område.....	29
4.3 Kommunernes brug af botilbud og anbringelsessteder	35
Økonomiske elementer i analysen af incitamenter	39
5.1 Kommunernes samlede økonomiske overvejelser.....	39
5.2 Enhedsudgifter for forskellige indsatser	42
Karakteristik af populationer og udligningsberegning	44
6.1 Data og metode	45
6.2 Karakteristika af borgere i tilbud	46
6.3 Socioøkonomiske kriterier og borgere i tilbud	50
6.4 Beregnet virkning i udligningssystemet ved flytning.....	53
Betydningen af udligningsreformen	62
7.1 Folketal i udligningen	63
7.2 Betydningen af udligningsreformen for udligningsvirkning af indsatser uden for kommunen	65
Kommunernes anvendelse af oplysninger om betalingskommune	69
8.1 Registrering og administrativ anvendelse af betalingskommuneforhold	69

Indhold

8.2 Oplysningen om betalingskommune i CPR anvendt direkte til afregning.....	69
8.3 Den fremadrettede administration af betalingskommuneforhold.....	71
8.4 Fremadrettede overvejelser	72
Referencer	74
Bilag	76
Bilag 1. Kommissorium for analysearbejdet	76
Bilag 2. Definition af kriterier og særlige forhold vedr. flytning i botilbud	78



Kapitel 1

Sammenfatning og konklusion

1.1 Baggrund

Denne rapport er den endelige afrapportering fra det analysearbejde, der blev igangsat i forbindelse med vedtagelsen af reformen af det kommunale udligningssystem i foråret 2020.

I overensstemmelse med kommissoriet for arbejdet har det været fokuseret på to overordnede emneområder:

- Det *første emneområde* vedrører tilskuds- og udligningssystemets betydning for kommuners samlede økonomiske incitament til at visitere en borger til en indsats, som indebærer, at borgeren flytter til en anden kommune.
- Det *andet emneområde* vedrører kommunernes anvendelse af oplysninger knyttet til CPR vedrørende betalingsforpligtigelse for borgere, herunder i administrationen af mellemkommunale betalinger.

Baggrunden for og formålet med analysearbejdet og kommissoriet herfor er nærmere beskrevet i rapportens *kapitel 2*.

Der har været nedsat en arbejdsgruppe, som har fulgt analysearbejdet med henblik på at få dækket de forskellige faglige vinkler. Arbejdsgruppen har bestået af Indenrigs- og Boligministeriet (formand), Finansministeriet, Sundhedsministeriet og KL. Social- og Ældreministeriet har desuden deltaget efter ressortdelingen og øvrige ministerier er inddraget, hvor det har været relevant.

Resultaterne af analysearbejdet er desuden drøftet med Danske Handicaporganisationer, og der er som led i arbejdet også afholdt møde med interessenter på området, herunder konsulenthuse.

I dette kapitel er resultaterne og konklusionerne fra arbejdet sammenfattet.

1.2 Sammenfatning og konklusion

Der har i forbindelse med vedtagelsen af udligningsreformen været en politisk bekymring for, om udligningssystemet og reformen i særdeleshed betyder, at en kommune har tilskyndelse til ikke at visitere en borger til en indsats uden for kommunen, og at det eventuelt kan bidrage til en afspecialisering. Der har i den forbindelse været særlig fokus på, at udligningssystemet efter udligningsreformen generelt bygger på indbyggertal efter

bopæl, og at der således fremover ikke inddrages oplysning om betalingskommune ud fra de oplysninger, kommunerne har indberettet i tilknytning til CPR.

I forhold til udligningssystemets betydning for kommunernes incitament har analysearbejdet givet anledning til følgende overordnede konklusioner:

- *Flere forhold har betydning for kommunernes visitation*

Kommuner er i deres visitation bundet af en række regler fastsat i lovgivningen, herunder serviceloven og retssikkerhedsloven. Visitation skal således være fagligt funderet, underbygge en helhedsorienteret og forebyggende indsats for den enkelte borger og samtidig være økonomisk ansvarlig. Kommunerne må dog ikke vælge, udsætte, indstille eller reducere en indsats alene ud fra økonomiske overvejelser.

På tværs af kommuner sker der gennem KKR og NATKO en koordinering, der skal sikre det nødvendige udbud af specialiserede tilbud. Det bemærkes, at der pågår en evaluering af reglerne på det specialiserede socialområde, som bl.a. afdækker og analyserer den strukturelle opbygning af det specialiserede socialområde. Et af formålene med evalueringen er bl.a. at afdække om der pågår en afspecialisering af området.

Borgere i længerevarende tilbud har frit valg til at vælge et andet tilbud af samme standard, som kommunen tilbyder – altså også til at vælge et tilbud i en anden kommune. Endelig er der mulighed for at klage, blandt andet hvis der er bekymring for, at en kommune har ladet økonomiske hensyn dominere faglige regler og hensyn.

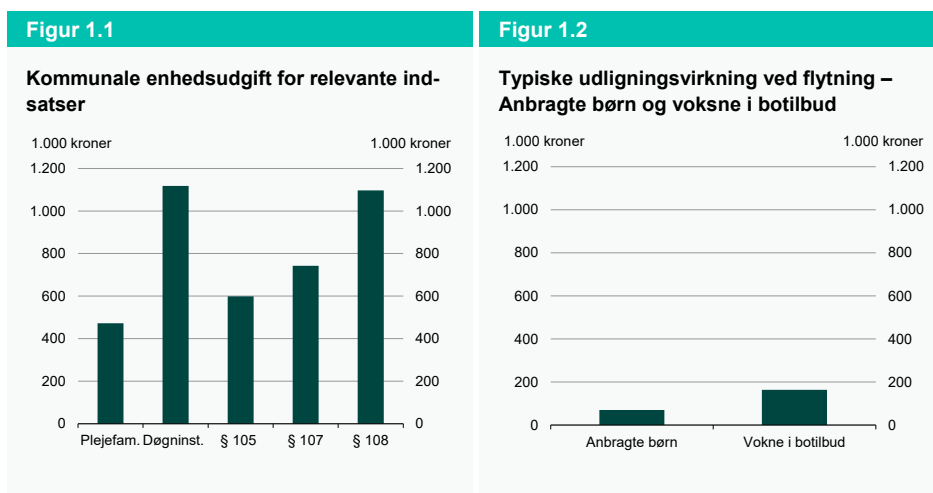
- *Udligningssystemet spiller en mindre rolle for de økonomiske incitamenter*

Der kan opgøres en udligningsvirkning ved flytningen af en borger, men den vil i de typiske tilfælde være begrænset set i forhold til den enhedsudgift, der for kommunen er knyttet til indsatsen. Udligningssystemet vurderes altså ikke at have afgørende betydning for kommuners visitation til indsatser, hvor en borger i forbindelse med indsatsen skifter bopælskommune.

Som det fremgår af *figur 1.1*, vil den kommunale, gennemsnitlige udgift til relevante indsatser kunne variere fra knap 0,5 mio. kr. til over 1 mio. kr. – men spredningen inden for de enkelte indsatser er betydelig. Enhedsudgifterne skal ses i forhold til, at opgørelser i denne rapport peger på, at udligningsvirkning for et anbragt barn typisk vil være under 70.000 kr. og under 200.000 kr. for en voksen i botilbud, *jf. figur 1.2*.

For voksenområdet ses videre – med forbehold for, at data alene dækker et udvalgt snit af de voksne i tilbud - en tendens til, at de personer, hvor der kan opgøres

de højeste udligningsvirkninger, i højere grad er i et længerevarende botilbud, hvor den gennemsnitlige kommunale udgift til tilbuddet også vil være højest.



Anm.: I figuren dækker § 105 over botilbudslignende tilbud efter *almenboliglovens* § 105. Tilsvarende dækker §§ 107 og 108 over henholdsvis midlertidige og længerevarende botilbud efter *servicelovens* §§ 107 og 108. De anførte enhedsudgifter er opgjort før statslige refusion. Der ydes 25 pct. refusion for den del af udgifterne, der overstiger 0,8 mio. kr. og op til og med 1,6 mio. kr. Der ydes 50 pct. refusion for den del af udgifterne, der overstiger 1,6 mio. kr. og til og med 2 mio. kr. Kommunerne vil kunne få refusion på 75 pct. af udgifter i den enkelte sag, der overstiger 2 mio. kr.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

- **Udligningsreformen har ikke ændret afgørende på udligningsvirkningen**

På voksenområdet er der nærmest 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. På børneområdet ses en mindre forskel.

Udligningsreformen, herunder ændringen vedr. anvendelse af oplysninger om betalingskommune, har ikke ændret afgørende på udligningsvirkningen, når en borger skifter bopæl. Ændringen vedr. anvendelse af oplysninger om betalingskommune skal samtidig ses på baggrund af, at indberetningerne herom blev vurderet behæftet med væsentlig usikkerhed.

I tilknytning til analysen af udligningsvirkninger er det afdækket, på hvilke områder der er mellemkommunale betalinger, som kan være relevante i relation til den rejste problemstilling. Resultaterne peger på, at betalingerne er afgrænset til det sociale område, men hvor der er en række mellemkommunale refusionsordninger på andre lovgivningsområder, der er betinget af de konkrete visitationer efter den sociale lovgivning. Dette er

et område af ikke uvæsentlig økonomisk betydning, der komplicerer og vanskeliggør administrationen af området.

Der tegner sig således et billede af et område, hvor særligt de mellemkommunale refusioner kan være vanskelige for den enkelte kommune at administrere. Det har betydet, at nogle kommuner har søgt eksternt bistand fra bl.a. konsulenter.

Det kan konstateres, at den indberettede oplysning om betalingskommunefolketal i tilknytning til CPR i kommuner har været anvendt som en del af informationsgrundlaget i administrationen af de mellemkommunale betalinger. Registreringer indgår fx i de enkelte fagsystemer eller i mere håndholdte opgørelser. Selvom kommunerne tidligere har haft pligt til at indberette betalingskommuneforholdet, har der kunnet sættes spørgsmålstegn ved pålideligheden af oplysningerne.

Det vurderes således også, at kvaliteten og detaljeringsgraden af de samlede oplysninger om betalingsforpligtelser ikke er tilstrækkelig til, at afregningen af mellemkommunale betalinger alene kan baseres på registreringen af betalingsforpligtelsen i CPR. Det skal også ses i lyset af de manglende muligheder for at overvåge oplysningerne fra statsligt hold. Det har været baggrunden for, at oplysningen med udligningsreformen ikke længere anvendes i tilskuds- og udligningssystemet.

På denne baggrund kan det være relevant videre at overveje følgende forhold:

- Omfanget af de mellemkommunale refusioner uden for den socialretlige lovgivning, der lovgivningsmæssigt er knyttet op på visitationen efter øvrige bestemmelser i f.eks. beskæftigelseslovgivningen. Det er således vurderingen, at omfanget af regler og ordninger i sig selv øger kompleksiteten og vanskeliggør administrationen i kommunerne. Samtidig kan der potentielt være incitamentsmæssige forhold ved, at bopælskommunen kan agere handlekommune uden at have det finansielle ansvar. Overvejselsen skal også ses i sammenhæng med at mekanismerne i udligningssystemet ved flytninger betyder, at der flytter en finansiering med en borger til den nye bopælskommune.
- 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.

Analysens hovedtemaer er nærmere uddybet nedenfor.

Regelgrundlaget for kommunernes visitationsbeslutning

Kommunerne skal i deres visitation overholde en række regler fastsat i lovgivningen, herunder serviceloven og retssikkerhedsloven.

Den enkelte visitation skal underbygge en helhedsorienteret indsats og samtidig være økonomisk ansvarlig. Hjælpen til borgerne skal tilrettelægges på baggrund af en konkret og individuel vurdering af den enkelte persons behov og forudsætninger og i samarbejde med den enkelte. Afgørelse efter loven træffes på baggrund af faglige og økonomiske hensyn, jf. § 1 i serviceloven.

Borgere i længevarende botilbud har desuden frit valg til at vælge et andet tilbud af samme standard, som kommunen tilbyder – altså også til at vælge et botilbud i en anden kommune. Endelig er der mulighed for at klage, blandt andet hvis der er grund til at tro, at en kommune har ladet økonomiske hensyn dominere over faglige regler og hensyn.

Vid udstrækning af handel af pladser mellem kommuner

Tidligere analyser, oplysninger for betalingsstrømme mellem kommuner og data for borgere i sociale tilbud viser, at kommunerne i vidt omfang tildeles tilbud i andre kommuner.

Blandt voksne i botilbud bor knap 39 pct. i en anden kommune end den oprindelige bopælskommune. Kommunerne benytter i gennemsnit botilbud i 25 andre kommuner. Blandt anbragte børn og unge er omkring halvdelen bosat uden for den oprindelige bopælskommune.

Samlet set er der i mange kommuner en høj grad af balance mellem udgifter til køb og indtægter fra salg af længevarende botilbud. Kommunerne er således i vid udstrækning afhængige af et udbud af pladser på tværs af kommuner. Det gælder altså også selvom der før udligningsreformen kunne være en udligningsvirkning ved visitation til tilbud uden for kommunen. Det er vurderingen, at udligningsreformen ikke har ændret afgørende på incitamentet til at vælge tilbud uden for kommunen, jf. afsnit 7.2.

Udbud af pladser

Med strukturreformen i 2007 fik kommunerne overført det samlede myndigheds-, forsynings- og finansieringsansvar for det specialiserede socialområde. Hensigten hermed var ikke, at kommunerne skulle være selvforsynende med tilbud, men derimod at den enkelte kommune skulle opfylde forsyningspligten ved at anvende egne tilbud samt købe pladser hos eksterne leverandører, herunder andre kommuner, regioner og private leverandører.

Til at understøtte dette marked, er kommunerne og regionsrådet i den enkelte region hvert andet år lovmæssigt forpligtet til at indgå rammeaftaler om styringen og koordinationen af tilbud inden for det specialiserede socialområde i den enkelte region.

Rammeaftalerne skal blandt andet indeholde beskrivelser af regionens samlede kapacitet samt det fremtidige kapacitetsbehov. Til det skal kommunalbestyrelserne og regions-

rådet overveje sammenhængen mellem behovet for tilbud og det samlede udbud af tilbud samt, hvorvidt der er behov for oprettelse af nye indsætter og tilbud. Dette er dels med til at sikre en sammenhæng i de udbudte tilbud og herunder understøtte, at tilbudene er tilstrækkeligt specialiserede.

På et nationalt plan skal rammeaftalerne også understøttes af Socialstyrelsens NATKO, der har til formål at sikre, at der eksisterer det fornødne udbud af højt specialiserede indsætter til særligt små og/eller komplekse målgrupper med de mest specialiserede behov. Dette gør de bl.a. ved monitorering og vidensopbygning af området.

Flere økonomiske forhold spiller ind

Det må også tages i betragtning, at der tegner sig et ganske komplekst billede af de samlede økonomiske virkninger for kommunen ved visitation til en indsats.

Den udgift, som er forbundet med en indsats, kan være ganske betydelig – også sammenholdt med en eventuel udligningsvirkning. For et længerevarende botilbud kan den gennemsnitlige udgift for kommunen opgøres til godt 1 mio. kr. årligt.

Udgiften kan dog variere ganske betydeligt og i nogle tilfælde være flere gange højere eller noget lavere end dette gennemsnit. Den vil bl.a. afhænge af det konkrete indhold, og hvor specialiseret tilbuddet er.

Dertil kan eventuelle mellemkommunale refusioner gøre det yderligere vanskeligt for en kommune at danne sig et overblik over økonomien ved en visitation af borgere til tilbud i andre kommuner.

Det gælder således på både beskæftigelses-, kultur- og undervisningsområdet, at den nye bopælskommune er handlekommune ift. en række udgifter på disse områder for borgere i bl.a. botilbud, og at der kan opkræves mellemkommunal refusion for udgiften hos den kommune, der oprindeligt har visiteret borgeren til botilbuddet.

Udligningsvirkning ved fraflytning

Der vil være en udligningsvirkning, når en borger visiteres til et tilbud, hvor de flytter til en anden kommune. Det er imidlertid ikke noget nyt, som er opstået efter udligningsreformen. Det skyldes, at den kommunale udligning – både før og efter udligningsreformen – i vidt omfang er afhængig af de socioøkonomiske kriterier, som både før og efter reformen er baseret på statistikker, der følger borgerens bopæl.

Virkningerne er ikke entydige for kommunerne at forudse i tilknytning til visitationen af den enkelte borger til et tilbud. Analysen peger således på en stor variation i den udligningsmæssige virkning, når en borger flytter fra kommunen.

Analysens beregning tyder dog på, at den typiske negative udligningsvirkning med det gældende tilskuds- og udligningssystem er mindre end 100.000 kr. for et anbragt barn

og mindre end 200.000 kr. for en voksen i botilbud. Altså hvor et beløb i princippet flytter fra den oprindelige kommune til den nye bopælskommune.

Virkningen afhænger af borgerens konkrete karakteristika, og det er ikke enkelt at afgøre, hvordan en konkret person vil påvirke en kommunes udligning på kort eller længere sigt. Der er fx også forskel på forsinkelsen, hvormed kriterier følger med ved en flytning.

Også virkninger før reformen

For de voksne i botilbud er der typisk en forholdsvis lille forskel på udligningsvirkningerne før og efter udligningsreformen. Det skyldes, at virkningerne i udligningen for denne aldersgruppe i vidt omfang afhænger af de socioøkonomiske kriterier, hvor de fleste af kriterierne både før og efter udligningsreformen følger bopælskommunen.

For børn i sociale tilbud kan det aldersbetingede udgiftsbehov fylde mere. Da alderskriterierne før reformen afhang af oplysninger om betalingskommune og nu bopælskommune, kan virkningerne efter reformen være højere end før reformen.

Højere udligningsniveau, justeringer i struktur og vægte i udligningssystemet samt højere samlet udgiftsbehov i kommunerne efter udligningsreformen har også betydning for forskelle i virkningerne før og efter reformen.

For et anbragt barn viser et beregningseksempel en forskel før og efter udligningsreformen i udligningsvirkningen ved flytning på omkring 75.000 kr. For voksne i botilbud er forskelle i et beregningseksempel opgjort til omkring 30.000 kr. Den isolerede virkning af udligningsreformen vurderes derfor at have mindre betydning i forhold til kommunernes beslutning om visitation.

Det er således på trods af sådanne virkninger også før udligningsreformen en udbredt handel af pladser mellem kommunerne og altså også en tilstedeværelse af specialiserede tilbud.

Oplysninger om betalingskommuneforhold i tilknytning til CPR

I administrationen af mellemkommunale betalinger er det den enkelte kommunes opgave at sikre et overblik over de borgere som er bosat i andre kommuner, for hvem de har en betalingsforpligtigelse, samt de borgere som er bosat i egen kommune, for hvem andre kommuner har betalingsforpligtigelsen.

KL og konsulenthuse har i den forbindelse påpeget, at kommunerne anvender oplysninger om betalingskommuneforhold i tilknytning til CPR som en del af grundlaget for administrationen af de mellemkommunale betalinger. Derudover er oplysningerne også blevet anvendt direkte ved afregning af færdigbehandlingsdage og indlagte på hospice. Der kan dog sættes spørgsmålstegn ved kvaliteten af registreringerne af betalingsforholdet i CPR, og registreringerne er ikke underlagt en statslig validering. Det må forventes,

at den igangværende udvikling med at udarbejde løsninger, hvor administrationen af det mellemkommunale område kan fungere uden brug af registreringen af betalingskommuneforhold i CPR, fortsættes.

1.3 Rapportens opbygning

Rapportens behandling af det *første emneområde* om kommuners samlede incitament tager afsæt i en beskrivelse af de overordnede rammer for kommunernes virksomhed. Det omfatter kommunernes primære finansieringskilder, betalingsforpligtigelse gennem mellemkommunale betalingsordninger samt de lovgivningsmæssige rammer, som regulerer kommunernes opgavevaretagelse primært på socialområdet, *jf. kapitel 3*. Her beskrives også det overordnede formål med udligningssystemet, hvilket ligger til grund for systemets udformning. Det siger samtidig noget om, hvad der kan og ikke kan tillægges udligningssystemet og dets kriterier.

Der er foretaget en afgrænsning af de indsatser, som er vurderet relevante at inddrage i analysen. Der er også gennemført en kortlægning af relevante mellemkommunale betalingsordninger og omfanget heraf. Disse forhold er beskrevet i *kapitel 4*. Det skal samlet set give et billede af de samlede betalinger, der er mellem kommuner, når en borger er visiteret til et tilbud i en anden kommune.

Der er givet en samlet beskrivelse af de forskellige overvejelser, som kan have betydning for en kommunes visitation til disse indsatser, *jf. kapitel 5*.

Der er på baggrund af data for personer i relevante indsatser i 2018 foretaget en kortlægning af karakteristika hos disse personer. Der er desuden med udgangspunkt i data for kriterier knyttet til personerne i datasættet belyst den udligningsmæssige virkning, når en person visiteres til en af de relevante indsatser uden for kommunen, *jf. kapitel 6*. I hvilket omfang, udligningsreformen har spillet ind på denne virkning, er nærmere belyst i *kapitel 7*.

Rapportens behandling af det *andet emneområde* om kommuners anvendelse af CPR-registrets oplysninger om betalingskommune i administrationen af de mellemkommunale betalinger findes i *kapitel 8*.

Referencer brugt i teksten findes i *kapitel 9*, mens *kapitel 10* indeholder bilag til rapporten.

Kapitel 2

Analysens baggrund og formål

I forbindelse med vedtagelsen af lovforslaget, der udmønter udligningsreformen, var der fokus på betydningen af udligningen for den enkelte kommunes incitament til at benytte sociale botilbud i andre kommuner.

Af betænkningen fremgår:

”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.”

Der er i forlængelse heraf igangsat et særskilt arbejde i tilknytning til arbejdet med evalueringen af det specialiserede socialområde. Arbejdet er fulgt i en arbejdsgruppe.

Kommissoriet for arbejdet indeholder følgende opgaver:

1. Tilskuds- og udligningssystemets betydning for kommuners samlede økonomiske incitament til at anvende tilbud i andre kommuner. Som led heri skal arbejdsgruppen:
 - a. Kortlægge relevante mellemkommunale refusionsordninger.
 - b. Belyse omfanget af mellemkommunal refusion.
 - c. Belyse relevante tilbud, karakteristika ved brugere samt omfang.
 - d. Belyse de økonomiske konsekvenser, herunder i udligningssystemet, for kommuner ved anvendelse af tilbud i anden kommune.
2. Den administrative anvendelse af kommuners registreringer af betalingskommune i tilknytning til CPR og eventuelle udfordringer forbundet hermed. Som led heri skal identificeres områder, hvor betalingskommunekoden er blevet anvendt administrativt til bl.a. at understøtte mellemkommunale betalinger.

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

Den mulige problemstilling omfatter det specialiserede socialområde, men det skal samtidig belyses, om den også er relevant for andre områder.

Kommissoriet er vedlagt i sin helhed som *bilag 1*.

Kapitel 3

De overordnede rammer for kommunernes opgavevaretagelse

I dette kapitel beskrives tre vigtige elementer, som sætter de overordnede rammer for kommunernes opgavevaretagelse.

For det første beskrives finansieringen af kommunernes opgaver. I den forbindelse beskrives betydningen af det kommunale udligningssystem, herunder systemets overordnede formål.

For det andet skitseres den lovgivningsmæssige regulering i forhold til kommunernes udredning og visitation af borgerne til et tilbud, herunder centrale bestemmelser i serviceloven og bestemmelser vedrørende det specialiserede socialområde i retssikkerhedsloven.

For det tredje beskrives relevante forhold omkring udbuddet af tilbud både i kommunalt og privat regi. I den forbindelse skitseres det kommunale og regionale samarbejde i regi af KKR på det specialiserede socialområde bl.a. om planlægningen på tværs af kommuner af placeringen af tilbud.

Overordnet kan følgende konkluderes:

- **Forskelle i indtægter og udgifter mellem kommuner udjævnes.** Det generelle udligningssystem medvirker til, at kommunerne uanset deres befolknings sammensætning og indtægtsgrundlag har mere ensartede muligheder for at tilbyde samme serviceniveau over for borgerne. Kommunerne kan inden for rammerne af lovgivningen tilpasse serviceniveauet til de lokale ønsker, men der skal være sammenhæng mellem størrelsen af skatteudskrivningen og det valgte serviceniveau.
- **Udgiftsbehovet afspejler overordnede forskelle.** Det beregnede udgiftsbehov i udligningssystemet har til formål at afspejle overordnede forskelle i udgifterne på tværs af kommunerne. Udgiftsbehovsopgørelsen er ikke rettet mod at kompensere den enkelte kommune for specifikke udgifter til specifikke borgere. De beregnede udgiftsbehov i udligningssystemet afspejler ganske godt de overordnede forskelle i de faktiske udgifter på tværs af kommunerne, *jf. afsnit 3.1.*

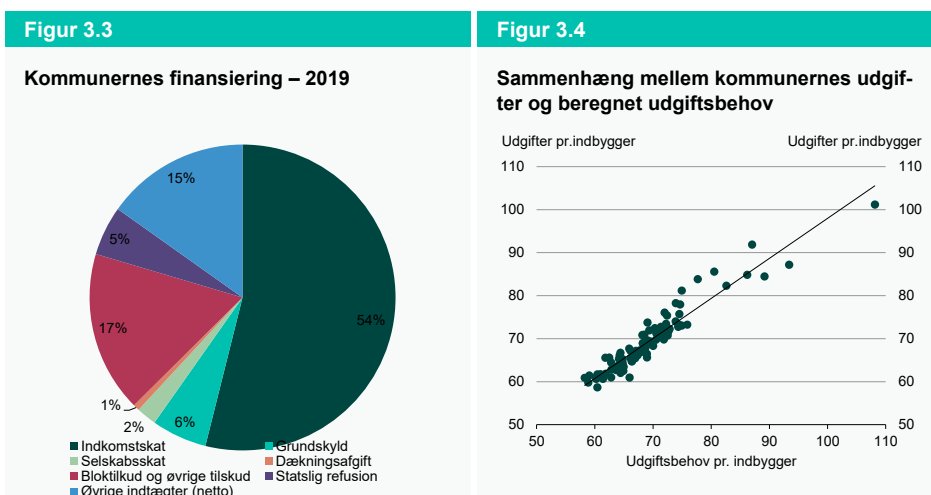
- **Opholdskommunen betaler typisk.** En borgers opholdskommune – hvilket typisk er borgerens bopælskommune – er som udgangspunkt også betalingskommune i forhold til de kommunale udgifter, der måtte være knyttet til borgeren.
- **Betalingsforpligtigelse ændres ved regler om mellemkommunale betalinger.** Opholdskommunen er dog ikke betalingskommune ift. de udgifter, såsom på socialområdet, hvor en tidligere opholdskommune beholder handle- og betalingsforpligtelsen, ellers kan opholdskommunen søge om mellemkommunal refusion hos en anden kommune.
- **Finansiering påvirkes af en flytning.** Både før og efter udligningsreformen vil en flytning af en borger ud af en kommune give en virkning på kommunernes finansiering. Størrelsen heraf er ikke entydig, men afhænger af borgeregens konkrete karakteristika, herunder alder og socioøkonomiske forhold, samt hvordan de pågældende kommuner indgår i udligningssystemet.
- **Lovgivningen sætter rammerne for opgavevaretagelsen.** Det er serviceloven og retssikkerhedsloven, der fastsætter de rammer for kommunernes forpligtelser og hensyn til borgeren, som skal sikre borgeren den rette socialfaglige indsats. Det gælder bl.a. hensyn i udredning, visitation, handleplaner, frit valg og klageadgang.
- **Planlægning af placeringen af tilbud.** I den enkelte region indgår kommunerne og den givne region i forpligtende rammeaftaler for de tilbud efter serviceloven, der er beliggende i den givne region. Aftalerne skal sikre koordinering og styring af de omfattede tilbud, hvorfor den enkelte kommunes udbud også skal ses i relation til regionens samlede udbud. Udbuddet af private tilbud kan indgå i kommunernes overvejelser om et samlet udbud. Men disse tilbuds geografiske placering samt antal pladser kan i mindre grad påvirkes, da de ikke er omfattet af rammeaftalerne.

3.1 Finansiering af kommunernes opgaver

Det er hensigten med dette afsnit at give en overordnet beskrivelse af finansieringen af kommunernes opgave. Herunder skitseres det overordnede formål med den kommunale udligning, hvilket har ligget til grund for systemets udformning, og hvordan det lever op hertil. Det siger samtidig noget om, hvad der kan og ikke kan tillægges udligningssystemet og dets kriterier.

Landets kommuner udbyder en lang række serviceydelser til borgerne, og kommunerne afholder udgifter, der er knyttet til denne opgavevaretagelse.

Finansieringen hertil kommer primært fra de kommunale indkomstskatter, grundskyld, kommunernes andel af provenuet fra selskabsskat samt det kommunale tilskuds- og udligningssystem, herunder det statslige bloktilskud til kommunerne, den generelle udligning samt øvrige tilskudsordninger. Fordelingen af de centrale finansieringskilder i den samlede kommunale finansiering fremgår af *figur 3.1*. Det skal bemærkes, at kommunernes udgifter samlet set er fuldt ud finansierede.



Anm.: I *figur 3.2* vises sammenhængen mellem de budgetterede kommunale udgifter for 2021 og det beregnede udgiftsbehov for 2021. De budgetterede udgifter er dog skaleret, så de samlede budgetterede udgifter svarer til de samlede udgifter i det beregnede udgiftsbehov for udligningen i 2021. Udgiftsbehovet er beregnet inkl. de to tilskudsordninger for henholdsvis udsatte ø- og yderkommuner og udsatte hovedstadskommuner, som blev indført med udligningsreformen. En simpel lineær regression indikerer, at udgiftsbehovet kan forklare ca. 90 pct. af den samlede variation i de budgetterede udgifter ($R^2 = 0,9061$). Hældningskoefficienten på regressionslinjen er på 0,93, hvilket indikerer en overordnet tendens til at med stigende faktiske udgifter, stiger det beregnede udgiftsbehov stort set tilsvarende.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

De kommunale indkomstskatter udgør ca. 54 pct. af de samlede kommunale indtægter og er dermed den største enkeltstående finansieringskilde i den kommunale økonomi.

Provenu fra grundskyld udgør ca. 6 pct., mens selskabsskatter og dækningsafgift udgør henholdsvis ca. 2 og 1 pct. af indtægterne.

Det samlede kommunale tilskuds- og udligningssystem udgør ca. 17 pct. af de samlede kommunale indtægter, hvoraf det statslige bloktilskud udgør langt størstedelen.

Statslige refusioner til kommunerne udgør ca. 5 pct. af de kommunale indtægter. Endelig er der øvrige indtægter, som udgør ca. 15 pct.

Det kommunale udligningssystem indebærer en betydelig omfordeling mellem kommunerne af kommunernes samlede finansiering. Det generelle udligningssystem omfordeler således for ca. 20 mia. kr. mellem landets kommuner i 2021.

Udligningssystemets omfordeling bidrager til at udjævne de økonomiske forskelle mellem kommunerne. Det medvirker til, at kommunerne uanset deres befolkningssammensætning og indtægtsgrundlag har mere ensartede muligheder for at tilbyde samme serviceniveau på de forskellige velfærdsområder. Men der er også forskelle i kommunernes serviceniveauer, som kan afspejle lokale prioriteringer, forskelle i opgaveløsningen mv.

Det er som udgangspunkt den enkelte persons bopælskommune, som er forpligtet til at afholde de udgifter, der direkte eller indirekte er knyttet til personen i kommunen – dvs. kommunen er betalingskommune.

Den enkelte kommunes samlede udgifter afhænger bl.a. af de karakteristika, som kommunens indbyggere har i forhold til fx alder og socioøkonomiske forhold.

Det giver derfor ud fra en samlet betragtning mening, at det udgiftsbehov, der i den nuværende kommunale udligning er knyttet til en borger, som udgangspunkt følger bopælskommunen. Det beregnede udgiftsbehov i udligningssystemet afspejler da også ganske godt de overordnede forskelle i de faktiske udgifter på tværs af kommunerne, *jf. figur 3.2*. Det beregnede udgiftsbehov fra udligningen for 2021 kan således forklare ca. 90 pct. af den samlede variation mellem kommunerne i de budgetterede kommunale drifts- og anlægsudgifter for 2021. Udgiftsbehovet er her beregnet, hvor de nye tilskudsordninger for udsatte ø- og yderkommuner og udsatte hovedstadskommuner er lagt til.

Disse betragtninger gælder uanset, at der er undtagelser for bopælskommunens pligt til at betale for konkrete indsatser.

Bopælskommunen er ikke betalingskommune i de tilfælde, hvor bopælskommunen kan blive kompenseret efter reglerne om mellemkommunale betalinger, *jf. retssikkerhedsloven §§ 9-9c*. Centrale begreber som bopælskommune, opholdskommune, handlekommune og betalingskommune er nærmere beskrevet i *boks 3.1*. Som det fremgår, vil der ofte være flere kombinationer af disse begreber i spil, når der ses på borgere, som er visiteret til en indsats. En kommune kan fx være betalingskommune for nogle ydelser, mens en anden kommune er det for andre ydelser for samme borger.

Boks 3.1**Begrebsafklaring**

Der er en række begreber, som er centrale i forhold til forståelse af den enkelte kommunes forpligtigelser til at træffe afgørelse og afholde udgifter i konkrete situationer. Disse begreber er nærmere beskrevet nedenfor:

- **Bopælskommune:** Den kommune, hvor en borger har folkeregisteradresse.
- **Opholdskommune:** Den kommune, hvor en borger bor eller sædvanligvis opholder sig. En borgers opholdskommune er oftest identisk med borgerens bopælskommune. Børn og unge har enten samme opholdskommune som deres forældre eller hos den af forældrene, hvor de opholder sig mest. Hvis de er lige meget hos begge forældre, er deres bopælskommune også deres opholdskommune. Er barnet eller den unge fx anbragt uden for hjemmet, har barnet selvstændig opholdskommune i den kommune, der traf afgørelse om anbringelsen. I tvivlsspørgsmål er der flere faktorer, der er med til at afgøre, hvilken kommune der er opholdskommune. En kommune ophører ikke med at være opholdskommune for en borger, hvis borgeren midlertidigt opholder sig i en anden kommune, fx i forbindelse med ferie, indlæggelse, strafafsoning eller midlertidige ophold som led i en indsats.
- **Betalingskommune:** Den kommune, der endeligt afholder den kommunale andel af udgiften ved en indsats. Opholdskommunen vil oftest også være betalingskommunen. Men opholdskommunen er ikke betalingskommune for en ydelse i de tilfælde, hvor opholdskommunen ikke er handlekommune eller kan blive kompenseret for udgiften til denne ydelse efter reglerne om mellemkommunal refusion, jf. afsnit 4.2.
- **Handlekommune:** Handlekommunen er som udgangspunkt altid borgerens opholdskommune. Der er dog en række undtagelser, hvor borgerens handlekommune ikke er identisk med borgernes opholdskommune. Et eksempel på en undtagelse er, når en tidligere opholdskommune eller anden offentlig myndighed har medvirket til, at en borger opholder sig i en kommune, fx på et botilbud, så forbliver den tidligere opholdskommune som udgangspunkt både handlekommune (for ydelser efter serviceloven) og betalingskommune. Den tidligere opholdskommune kan dog efter aftale delegerede hele eller dele af handleforpligtelsen til opholdskommunen.

Kilde: Der henvises til www.socialebegreber.dk.

Kommunernes mulighed for at opkræve mellemkommunal afregning samt hjemtage mellemkommunal refusion er nærmere belyst i *afsnit 4.2*. Mellemkommunal refusion og betaling er særligt relevant i forbindelse med, at en kommune giver en borger et tilbud i en anden kommune. Det er derfor relevant for den videre analyse, i hvilket omfang de mellemkommunale betalinger og refusioner flytter udgifterne væk fra den kommune, som modtager den kommunale finansiering, som følger af bl.a. udligningssystemet.

Analysen af den isolerede virkning i udligningssystemet ved flytningen af en borger uden for kommunen fremgår af *kapitel 6*.

3.2 Lovmæssige rammer på det specialiserede socialområde

Omdrejningspunktet for at sikre borgeren den rette indsats og sikre det rette udbud af pladser i forhold til de forskellige målgrupper er den lovgivningsmæssige regulering på det specialiserede socialområde. Det drejer sig bl.a. om regulering af udredning og visitation af borgeren, regulering om handleplaner, frit valg, klageadgang samt styring af det samlede udbud af pladser på tværs af kommuner.

En afdækning af betydningen af udligningen for den enkelte kommunes incitament til at benytte sociale botilbud i andre kommuner kan derfor ikke ses isoleret fra disse lovgivningsmæssige rammer, idet der i den enkelte visitationsproces er en lang række socialfaglige og processuelle hensyn, der skal efterleves for at sikre en korrekt visitation af tilbud efter serviceloven.

Det bemærkes desuden, at det af disse rammer også fremgår, at hjælpen til borgerne skal tilrettelægges på baggrund af en konkret og individuel vurdering af den enkelte persons behov og forudsætninger og i samarbejde med den enkelte. Derudover skal det understreges, at kommunerne ikke må vælge, udsætte, indstille eller reducere en indsats alene ud fra økonomiske overvejelser.

Nærværende afsnit vil derfor overordnet beskrive de lovgivningsmæssige rammer. For en opsamling af de mange og modsatrettede hensyn, der kan have betydning for en kommune, når den skal beslutte, om en borger skal visiteres til et tilbud i en anden kommune, henvises der til *kapitel 5*.

Der tages i det følgende udgangspunkt i serviceloven samt retssikkerhedsloven, herunder forarbejder og vejledninger hertil.

3.2.1 Hensynet til den enkelte borger

Serviceloven er en rammelov, der sætter rammerne for kommunernes visitation til hjælp og støtte. Kommunerne skal træffe afgørelse på baggrund af en konkret og individuel vurdering af den enkeltes behov og forudsætninger og med inddragelse af barnet, den unge eller voksne, som har behov for hjælp og støtte. Det er således ikke en konkret diagnose, der udløser ydelser efter serviceloven, men i stedet de behov for støtte, som den enkeltes nedsatte fysiske eller psykiske funktionsevne, sindslidelse eller særlige sociale problemer afføder, der er udgangspunktet for den hjælp og støtte, der skal visiteres til.

Den enkelte visitation til en eller flere konkrete ydelser beror således i overvejende grad på de relevante socialfaglige hensyn, der gør sig gældende i forhold til den enkelte borger.

Uanset rummet for udøvelse af skøn og fastsættelse af lokale serviceniveauer ændrer det ikke på det grundlæggende princip, at der altid i den konkrete sag skal foretages en individuel vurdering af, om den påtænkte indsats afhjælper behovet hos borgeren.

En central del i kommunernes udredning, visitation og ikke mindst opfølgning på indsatsen, er de handleplaner, som kommunerne skal udarbejde på børneområdet og skal tilbyde at udarbejde til en afgrænset gruppe på voksenområdet efter servicelovens §§ 140 og 141. Formålet med handleplanen er at beskrive bl.a. formål og nødvendig indsats samt varighed med henblik på at sikre en sammenhængende, helhedsorienteret og koor-

dineret hjælp og støtte. Formålet er endvidere at styrke den enkeltes indflydelse på sagsbehandlingen, idet handlingsplanen skal udarbejdes i samarbejde med den enkelte. Kravene til indholdet af handleplanerne er forskellig på hhv. voksen- og børneområdet.

Derudover står VISO, der er forankret i Socialstyrelsen, for på nationalt plan at indsamle, udvikle og formidle viden til kommuner og tilbud og tilbyde gratis vejledende specialrådgivning i de mest specialiserede og komplicerede enkeltsager. Dermed bidrager VISO til at løfte kompetencerne lokalt, så det understøttes, at der træffes velfunderede faglige beslutninger.

3.2.2 Generelle hensyn

Ud over, at afgørelser skal baseres på en konkret og individuel vurdering, gælder der ligeledes en række andre mere generelle hensyn, som kommunen skal lægge vægt på i forbindelse med visitationen.

Loven understreger bl.a. et *forebyggelselement*, og der lægges vægt på en samlet *helhedsorienteret indsats*, der bl.a. kan understøtte den enkeltes muligheder for en selvstændig tilværelse. For voksne skal hjælpen desuden bygge på *den enkeltes ansvar* for sig selv og sin familie samt den enkeltes ansvar for at udvikle sig og udnytte egne potentialer, i det omfang det er muligt.

Kommunerne har desuden en generel forpligtelse til at handle *økonomisk ansvarligt*, hvorfor kommunerne skal inddrage både faglige og økonomiske hensyn, når der træffes afgørelse. Kommunerne må ikke vælge, udsætte, indstille eller reducere en indsats alene ud fra økonomiske overvejelser.

Desuden har kommunerne efter serviceloven ansvar for løbende at føre tilsyn med, at hjælpen til det enkelte barn, unge eller voksne, som får hjælp og støtte efter serviceloven, fortsat er tilstrækkelig og opfylder sit formål. Det kaldes det *personrettede tilsyn*.

Ud over servicelovens principper i forbindelse med udredning og visitation, indeholder retssikkerhedsloven også en række regler om, hvordan myndighederne skal behandle sager på socialområdet med henblik på at sikre borgernes retssikkerhed. Nogle af de væsentlige principper i forbindelse med udredning og visitation er, at kommunen skal behandle spørgsmål om hjælp så hurtigt som muligt ud fra en helhedsbetragtning af borgerens situation og alle de muligheder, der er for hjælp. Desuden skal kommunen oplyse sagen tilstrækkeligt til at kunne træffe afgørelse, herunder til at behovet for hjælp er afdækket. Derudover er det et centralt princip, at borgeren skal have mulighed for at medvirke i egen sag. Endelig er det fastsat, at afgørelser efter serviceloven kan indbringes for Ankestyrelsen. De omtalte principper er beskrevet i *boks 3.2* nedenfor.

Boks 3.2 **Lovgivningsmæssige rammer på det specialiserede socialområde i retssikkerhedsloven**

- § 3** Myndighederne skal behandle spørgsmål om hjælp og støtte så hurtigt som muligt samt behandle spørgsmål om hjælp så hurtigt som muligt ud fra en helhedsbetragtning af borgerens situation og alle de muligheder, der er for hjælp.
- § 4** Borgeren skal have mulighed for at medvirke i egen sag. Inddragelsen skal understøtte, at borgeren har det primære ansvar for sin egen situation, hvorfor det er vigtigt, at borgeren selv sætter sig nogle mål og træffer sine egne beslutninger, som skal støtte målet og hensigten med hjælpen. Desuden skal borgeren kende sine rettigheder og pligter for at kunne tage ansvar og gøre sin medindflydelse på sagsbehandlingen gældende. Det gælder både rettigheder og pligter i forhold til det problem, der har fået borgeren til at henvende sig, og de regler, der gælder for sagsbehandlingen.
- § 5** Hjælpen til en borger skal tilrettelægges ud fra en samlet vurdering af borgerens situation, og kommunen skal behandle ansøgninger om hjælp bredt og ikke altid kun i forhold til den konkrete form for hjælp, som borgeren har søgt om. Kommunen skal desuden være opmærksom på, om der kan søges om hjælp hos en anden myndighed, herunder efter anden lovgivning. Hovedsigtet med den brede vurdering er at tilrettelægge hjælpen bedst muligt.
- § 10** Myndigheden har ansvar for at indhente tilstrækkelige oplysninger til at afgøre, hvilken hjælp borgeren er berettiget til.
- § 50** Afgørelser efter serviceloven kan indbringes for Ankestyrelsen.

Kilde: Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område samt vejledning og forarbejde hertil. For en uddybning heraf kan der i øvrigt henvises til *Social- og Ældreministeriet (2021a)*.

3.2.3 Frit valg

Ved visitation af visse ydelser sikrer loven borgeren et frit valg til at vælge et tilsvarende tilbud i en anden kommune. Dette er fx gældende for længerevarende botilbud, almene boliger efter almenboligloven og plejehjem, hvor borgeren har ret til et tilsvarende tilbud i andre kommuner. Borgerens ret til et frit valg er således med til at begrænse kommunens handlerum ift. visitation til et specifikt tilbud, da borgeren selv kan have indflydelse herpå.

3.2.4 Klageadgang og tilsyn

I retssikkerhedsloven § 50 er der fastsat en klageadgang til Ankestyrelsen, der er klagemyndighed på bl.a. socialområdet. Ankestyrelsen fungerer derfor som klageinstans i konkrete enkeltsager, jf. servicelovens § 166. Samtidig fører Ankestyrelsen det generelle tilsyn med kommunernes forvaltning, mens Socialtilsynene har ansvaret for at føre det driftsorienterede tilsyn med størstedelen af tilbuddene på det specialiserede socialområde samt godkendelsen heraf. Styrelsen for Patientsikkerhed fører endvidere et risikobaseret tilsyn i henhold til sundhedsloven med sundhedsfaglige indsatser på bl.a. botilbud.

3.3 Mellemkommunalt samarbejde på det specialiserede socialområde (KKR)

Kommunerne har mulighed for at planlægge udbuddet af tilbudspladser inden for kommunen, men indgår samtidig i en regional koordinering af det samlede udbud på tværs af kommunerne. Kommunernes visitation og brug af tilbudspladser må derfor også ses i lyset af den kommunale og regionale koordination, der eksisterer på det specialiserede socialområde.

Af serviceloven fremgår det, at kommunalbestyrelserne og regionsrådet i den enkelte region skal indgå i forpligtigende rammeaftaler om styring og koordinering af de tilbud omfattet af serviceloven, der er beliggende i regionen, og hvor tilbuddene samtidig stiller pladser til rådighed for andre kommuner end driftskommunen. Planlægningen sker blandt andet inden for rammerne af Kommunekontakttrådene (KKR), der blandt andet koordinerer arbejdet mellem de enkelte kommunalbestyrelser og regionsrådet. KKR er en del af KL, og hver region har et KKR-sekretariat tilknyttet. Kravene til indholdet af rammeaftalerne fastsættes nærmere af social- og ældreministeren.

Af loven fastsættes det bl.a., at de enkelte rammeaftaler skal vedrøre kapacitet og økonomi, herunder udvikling i takster, takst- og prisstrukturen, oprettelse og lukning af tilbud og pladser, principper for indregning af driftsherres udgifter ved oprettelse og lukning af tilbud aftalt i rammeaftaleregion samt frister for afregning ved brug af tilbud. Aftalerne skal indgås hvert andet år, og de private tilbud er ikke omfattet heraf. De private tilbud kan dog indgå i kommunernes overvejelser om et samlet udbud af tilbud. Dog vil koordinationen af de private tilbud, herunder den geografiske placering samt antal pladser, være begrænset eftersom de ikke er omfattet af rammeaftalerne.

Med strukturreformen i 2007 fik kommunerne overført det samlede myndigheds-, forsynings- og finansieringsansvar for det specialiserede socialområde. Hensigten var ikke, at kommunerne skulle være selvforsynende med sociale tilbud til børn, unge og voksne på det specialiserede socialområde. Hensigten var derimod, at kommunerne skulle opfylde deres forsyningspligt ved brug af egne tilbud samt tilbud, der leveres af eksterne aktører, herunder private-, regionale- og andre kommuners tilbud.

Rammeaftalerne fungerer som rammesætningen for køb og salg af ydelser mellem kommunerne inden for den enkelte region. Samtidig befordrer aftalerne også en øget koordination ift. brug af tilbud på tværs af kommunegrænser internt i den enkelte region, men levner også plads til lokal variation i rammeaftalernes indhold.

Rammeaftalerne skal blandt andet indeholde en beskrivelse af kapaciteten samt det fremtidige behov på både lang og kort sigt. Beskrivelsen udarbejdes på baggrund af et samlet overblik over tilbud, der ligger i regionen, samt kommunalbestyrelsernes og regionsrådets overvejelser over sammenhængen mellem behovet for tilbud og det samlede

udbud af tilbud. Det skal indgå i beskrivelsen, hvorvidt der er behov for oprettelse af nye indsatser og tilbud, herunder udviklingsplaner for botilbud med mere end 100 pladser.

Denne styring af kapacitet og efterspørgsel kan understøtte, at kommunerne internt i den enkelte region forsøger at koordinere et samlet udbud af pladser, således at samtlige målgruppers efterspørgsel så vidt muligt efterkommes. Dermed kan rammeaftalerne bidrage til at sikre det rette udbud af indsatser af høj kvalitet, herunder til små målgrupper og personer med komplicerede problemer, sikre den faglige udvikling og være et redskab til at styre kapacitet og økonomi. Givet en kommune vil påvirke eget udbud af pladser ved fx opførelse af nye tilbud eller udbygning af eksisterende, skal kommunen derfor sætte udbuddet i relation til regionens samlede udbud og efterspørgsel.

3.3.1 Den nationale koordinationsstruktur (NATKO)

For at sikre det fornødne udbud af højt specialiserede indsatser på det mest specialiserede socialområde og specialundervisningsområde blev der i 2013 etableret en *national koordinationsstruktur* (NATKO), der blev forankret i Socialstyrelsen.

NATKO fik til formål at styrke samarbejdet på tværs af kommuner og regioner med henblik på at bidrage til, at der eksisterer det fornødne udbud af højt specialiserede indsatser på det mest specialiserede social- og specialundervisningsområde, og herunder at sikre det fornødne udbud af højt specialiserede tilbud til særligt små og/eller komplekse målgrupper med de mest specialiserede behov.

NATKO har flere virkemidler hertil. Blandt andet afholder NATKO halvårslige møder med hvert af de fem KKR om udviklingen på området, der blandt andet kan give styrelsen kendskab til, hvis specialiseret viden er i risiko for at forsvinde, eller hvis tilbud er sårbare eller lukningstruede. Derudover følger styrelsen også udviklingen i målgrupper, tilbud og indsatser og indsamler viden om indsatserne på det mest specialiserede socialområde og området for den mest specialiserede specialundervisning. Dertil kommer også en mere generel monitorering, der gælder for alle målgrupper omfattet af NATKO. Denne består af udarbejdelse og løbende opdatering af viden om målgrupperne, deres volumen og indsatsbehov samt indsamling af data om tilbud til målgrupperne.

Kapitel 4

Relevante indsatser og det mellemkommunale område

I dette kapitel afgrænses *for det første* de indsatser, som inddrages i analysen, og de tilhørende målgrupper, som indsatserne retter sig mod. Begrebet ”indsats” anvendes i denne rapport som samlebegreb for en kommunes løsning relateret til det specialiserede socialområde. En indsats kan fx være et botilbud til en voksen og en anbringelse af et barn.

For det andet gennemgås resultatet af ministeriets kortlægning af relevante mellemkommunale betalingsordninger på det kommunale område, herunder mellemkommunal refusion.

For det tredje opridses en række relevante resultater fra tidligere analyser om antallet af borgere i relevante indsatser. Der undersøges også omfanget af betalingsstrømme mellem kommunerne på området for at få et billede af, i hvilket omfang kommunerne ”handler” på tværs af kommunegrænserne.

Overordnet kan følgende konkluderes:

- **Indsatser og omfanget af borgere.** På voksenområdet inddrages indsatser i form af botilbud efter *servicelovens §§ 107-108* og botilbudslignende tilbud. Botilbudslignende tilbud omfatter socialpædagogisk støtte efter *servicelovens § 85* i botilbudslignende tilbud (omfattet af § 4, stk. 1, nr. 3, i lov om socialtilsyn), fx botilbud efter *almenboliglovens § 105*. På børne- og ungeområdet omfattes anbringelser i plejefamilie og døgninstitution mv. Det skønnes, at i alt 24.000 voksne pr. 1. januar 2018 boede i botilbud eller botilbudslignende tilbud, *jf. Social og Indenrigsministeriet (2020a)*. Tilsvarende viser en analyse på børne- og ungeområdet, at omkring 11.800 børn og unge i alderen 0-17 år var anbragt uden for hjemmet pga. sociale forhold og/eller handicap ved udgangen af 2017, *jf. Social- og Indenrigsministeriet (2019a)*.
- **Afdækning af det mellemkommunale område.** Det mellemkommunale område består dels af mellemkommunale refusionsordninger, og dels af direkte afregninger mellem kommunerne. De direkte afregninger findes på socialområdet, mens de relevante mellemkommunale refusioner er at finde på beskæftigelses-, ældre-, kultur-, og undervisningsområdet samt i meget begrænset omfang på socialområdet. De adspurgte ministerier oplyser, at der ikke foreligger centrale opgørelser over omfanget ift. antal borgere eller omfanget i kr.

- **Opholdssteder i andre kommuner.** Kommunerne benytter botilbud og anbringelsessteder uden for kommunegrænsen, *jf. Social- og Indenrigsministeriet (2019a og 2020a)*. Blandt voksne i botilbud boede knap 39 pct. i en anden kommune end handlekommunen, og blandt de anbragte gjaldt det omkring halvdelen af de anbragte. Det skønnes, at i gennemsnit er kommunens borgere i botilbud bosat i 25 andre kommuner på voksenområdet.
- **Balance mellem køb og salg.** I forbindelse med denne analyse er der undersøgt betalingsstrømme i de kommunale regnskaber vedr. længerevarende botilbud. Betalingsstrømmen indikerer, at kommunerne i vidt omfang er både købere og sælgere af længerevarende botilbud efter servicelovens § 107. For mange kommuner ser indtægter og udgifter ved køb og salg af botilbudspadser ud til i store træk at balancere.

4.1 Indsatser og målgrupper

I dette afsnit beskrives de indsatser, som inddrages og de målgrupper, som indsatserne er rettet mod.

På voksenområdet inddrages følgende botilbud i analysen:

- Midlertidige botilbud efter *servicelovens § 107*
- Længerevarende botilbud efter *servicelovens § 108*
- Botilbudslignende tilbud.

Ophold på forsorgshjem, herberger og kvindekrisecentre med såkaldt selvmøderprincip vurderes ikke relevant at inddrage i denne analyse af kommunale incitamerter. Selvmøderprincippet indebærer, at borgeren kan få plads ved direkte henvendelse til det enkelte botilbud. Denne type af ophold kræver dermed ikke kommunal visitation. Plejehjemsboliger til ældre er inddraget i analysens afdækning af det mellemkommunale område, men indgår ikke direkte i grundlaget for analysens beregninger. Den rejste bekymring omkring hensyn til en eventuel afspecialisering er ikke den samme her som på det specialiserede socialområde. Det skal også ses i sammenhæng med de retssikrede muligheder for under nærmere fastsatte betingelser at søge plejehjem/plejebolig i en anden kommune.

Borgeren har ret til frit valg af egnede permanente tilbud. Der eksisterer fritvalgsordninger for botilbud oprettet efter *servicelovens § 108* og botilbudslignende tilbud efter *almenboliglovens § 105*, som giver borgeren mulighed for at påvirke valget af permanent botilbud. Det betyder, at borgeren har ret til at vælge et andet botilbud, end det kommunen har visiteret borgeren til. Borgeren kan vælge et andet botilbud fra Tilbudsportalen, der fagligt og økonomisk svarer til kommunens tilbud. Denne ret gælder således uanset botilbuddets beliggenhed.

Når et barn eller en ung har brug for særlig støtte og behov for hjælp, kan kommunen beslutte, at barnet eller den unge skal anbringes uden for hjemmet. Anbringelsen kan være enten frivillig eller uden samtykke, men fælles for begge anbringelsestyper er, at kommunen træffer den endelige afgørelse. Målgruppen af anbragte børn og unge dækker over dels børn og unge med handicap mv., og dels udsatte børn og unge, hvor der ligger sociale forhold bag anbringelsen.

På børne- og ungeområdet inddrages følgende anbringelsesformer i analysen:

- Plejefamilie
- Døgninstitution mv.

Plejefamilie dækker over almindelig, kommunal og netværksplejefamilie. Døgninstitutioner mv. dækker over døgninstitutioner, socialpædagogisk opholdssteder, eget værelse eller kollegielignende opholdssteder, kost- og efterskoler samt skibsprojekter. Kost- og efterskoler samt skibsprojekter benyttes dog i meget begrænset omfang¹.

Efterværn er hjælp til yngre voksne i alderen 18-22 år, når det anses at være af væsentlig betydning af hensyn til den unges behov for støtte, og hvis den unge er indforstået hermed. Hjælpen skal bidrage til en god overgang til en selvstændig tilværelse. Efterværn kan være opretholdelse af døgnophold på anbringelsesstedet, udslusningsordning fra hidtidigt anbringelsessted, opretholdelse af faste kontaktpersoner eller andre former for støtte.

Kommunerne anvender botilbud og anbringelsessteder både inden for og uden for egen kommunegrænse, jf. *Social- og Indenrigsministeriet (2019a og 2020a)*. Ministeriets undersøgelse om botilbud indikerer, at i alt 24.000 voksne boede i et botilbud pr. 1. januar 2018. Heraf havde ca. 39 pct. bopæl i en anden kommune end den hidtidige bopælskommune. Undersøgelsen om anbringelser på landsplan viser, at omkring 11.800 børn og unge var anbragt pr. 1. januar 2018, og omkring halvdelen boede uden for kommunegrænsen.

4.2 Afdækning af det mellemkommunale område

Med det formål at få afdækket, om den mulige problemstilling, der har igangsat arbejdet, omfatter andre områder, samt få et overblik over samtlige relevante ydelser, der kan være omfattet af mellemkommunal refusion, indeholder afsnittet en afdækning heraf.

Det er i forbindelse med afdækningen blevet konstateret, at der bør sondres mellem mellemkommunale refusioner og betalinger mellem kommuner for kontraktretlige ydelser i form af direkte afregninger kommunerne imellem.

¹ <https://socialstyrelsen.dk/born/anbringelse/om-anbringelse/anbringelsesformer>

Mellemkommunale refusionsordninger forstås i indeværende sammenhæng som de tilfælde, hvor bopælskommunen har handleforpligtigelsen, men ikke betalingsforpligtigelsen for en borgers enkelte ydelse. Derfor har bopælskommunen i nogle tilfælde lovgivningsmæssig hjemmel til at hjemtage refusion for udgifter til konkrete ydelser fra den tidligere bopælskommune, der har visiteret en borger ind i et konkret tilbud, for hvilket de fortsat har den generelle handle- og betalingsforpligtigelse.

Direkte afregninger forstås som de tilfælde, hvor en kommune har den generelle handle- og betalingsforpligtigelse for ydelser, som en borger med ophold på et kommunalt tilbud, der drives af en anden bopælskommune, modtager. I disse situationer er der kontraktuelle forpligtelser mellem de involverede kommuner eller mellem kommune og det givne kommunale tilbud, hvor afregningen vil være fastlagt.

I det følgende fokuseres på de relevante ordninger omfattet af såvel mellemkommunal refusion som ordninger, hvor der foretages en direkte afregning mellem kommuner. Den samlede betegnelse benævnes fremadrettet som det 'mellemkommunale område'.

I de følgende afsnit vil det fremgå, hvordan det mellemkommunale område er blevet belyst og afgrænset ift. de ordninger, som er relevante for nærværende arbejde. Herefter følger en gennemgang af de relevante ordninger fordelt på ressortområder, og slutteligt følger en opsummering.

4.2.1 Tværministeriel høring om relevante ordninger

Med henblik på at kortlægge relevante ordninger på det mellemkommunale område samt omfanget heraf, er der til nærværende analyse gennemført en høring i en række udvalgte ministerier.

Høringen har skullet danne et overblik over de eksisterende regler, men også bidrage til at belyse selve omfanget af ordningerne. Dette være sig både ift. antallet af borgere berørt af den enkelte ordning samt volumen af betalinger mellem kommunerne som følge af ordningerne.

Relevante ydelser er i denne henseende en ydelse, hvor kommunen visiterer borgeren til et tilbud i en anden kommune. Tilbuddet skal samtidig indebære, at borgeren skifter folkeregisteradresse til den nye kommune samt, at der er tale om en kontraktretlig ydelse med direkte mellemkommunal afregning vedrørende udgifter relateret til tilbuddet fra den visiterende kommune.

Analysen omfatter ligeledes de ydelser, som den nye bopælskommune vil være handlekommune for, og hvor den som følge af, at borgeren er visiteret ind i et tilbud efter ovenstående kriterier, kan hjemtage refusion for udgifterne hos den tidligere bopælskommune.

Høringen har omfattet Beskæftigelsesministeriet, Børne- og Undervisningsministeriet, Kulturministeriet, det daværende Social- og Indenrigsministerium, det daværende Sundheds- og Ældreministerium samt Udlændinge- og Integrationsministeriet. Nedenstående vil således tage udgangspunkt i den afsluttede høring.

4.2.2 Socialområdet

På socialområdet vil der være en mellemkommunal direkte afregning af kontraktretlige ydelser, såfremt en kommune har visiteret en borger til ydelser efter serviceloven i et kommunalt tilbud i en anden kommune. Det skyldes udgangspunktet om, at den kommune, der visiterer en borger til et tilbud i en anden kommune, beholder handle- og betalingsforpligtelsen. Der er således ikke tale om mellemkommunal refusion. De omfattede tilbud fremgår af retssikkerhedslovens § 9 c, stk. 2-6. For nærværende analyse er det dog kun relevant at medtage de tilbud, hvor kommunerne har visitationskompetencen. De relevante tilbud er således:

- Midlertidige botilbud efter servicelovens § 107
- Længevarende botilbud efter servicelovens § 108 (omfattet af frit valg)
- Plejehjem efter servicelovens § 192 (omfattet af frit valg)
- Botilbudslignende tilbud/plejeboliger efter § 115, stk. 4, jf. § 105, stk. 2, i almenboligloven (omfattet af frit valg)
- Boliger og boformer m.v., der træder i stedet for og kan sidestilles med boformer m.v. under § 9 c, stk. 2, nr. 1-4, i retssikkerhedsloven. Det kan fx, borgersytret personlig assistance (BPA)
- Anbringelsessteder for børn og unge efter § 66 i serviceloven
- Døgnophold efter § 76 a i serviceloven.

I ovenstående tilfælde vil der blive aftalt afregning for den konkrete ydelse i det pågældende kommunale, regionale eller private tilbud kommunerne imellem. Såfremt der er tale om et kommunalt tilbud vil den tidligere bopælskommune betale den nye opholdskommune for ydelsen på det kommunale tilbud.

For ydelser efter serviceloven er der dog på nogle områder undtagelsesvist adgang til mellemkommunal refusion for bopælskommunen. For nærværende analyse gælder dette kun i det tilfælde, hvor borgeren har benyttet sin ret til frit valg efter § 108, stk. 2, eller § 192 i serviceloven, § 58 a i lov om almene boliger m.v. (almenboligloven) eller lov om friplejeboliger til at flytte til et tilsvarende tilbud i en anden kommune.

Når en borger anvender reglerne om frit valg, finder bestemmelsen i § 9, stk. 7, i retssikkerhedsloven om handlekommune ikke anvendelse, og det bliver derfor den kommune, hvor borgeren bor, der skal visitere borgeren til ydelser efter serviceloven. Mellemkommunal refusion i disse sager er særskilt reguleret i § 9 c, stk. 5, i retssikkerhedsloven.

4.2.3 Beskæftigelsesområdet

På beskæftigelsesområdet har Beskæftigelsesministeriet oplyst, at når den tidligere kommune eller anden offentlig myndighed har medvirket til, at borgeren får ophold i de tilbud, der fremgår af retssikkerhedslovens § 9 c, stk. 2, da har bopælskommunen mulighed for at hjemtage refusion fra den tidligere bopælskommune for følgende ydelser:

- Alle ydelser i lov om aktiv socialpolitik
- Ydelser efter lov om individuel boligstøtte
- § 52, stk. 1, i lov om social pension
- § 50, stk. 1, i lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension m.v.
- Ydelser efter lov om kompensation til handicappede i erhverv.

Det vil sige, at hvis en borger fx visiteres ind i et længerevarende botilbud efter § 108 i serviceloven i en anden kommune, da vil den nye bopælskommune have handleforpligtigheden iht. ydelser efter ovenstående lovgivninger. Kommunen vil imidlertid kunne hjemtage mellemkommunal refusion for udgifterne hertil fra den tidligere bopælskommune.

Muligheden for mellemkommunal refusion på beskæftigelsesområdet er således betinget af de omstændigheder, der fremgår af retssikkerhedslovens § 9 c, stk. 2-6. Det skal bemærkes, at der i langt overvejende grad er tale om overførselsindkomster, der er baseret på objektive kriterier.

4.2.4 Sundheds- og ældreområdet

På ældreområdet har det daværende Sundheds- og Ældreministerium oplyst, at følgende ydelser i serviceloven falder inden for de i høringen fastsatte kriterier:

- Plejehjem (omfattet af frit valg)

Jævnfør *afsnit 4.2.2.* noteres det, at for visitation af et kommunalt plejehjem efter servicelovens § 192, som er beliggende i en anden kommune, vil den visiterende kommune beholde handle- og betalingsforpligtigheden. Derfor vil en sådan visitation også indbefatte en direkte afregning for det pågældende kommunale plejehjem, hvormed den tidligere bopælskommune betaler til den nye opholdskommune for udgifter relateret hertil.

4.2.5 Kulturområdet

På kulturområdet har Kulturministeriet oplyst, at for elever, hvor en anden kommune iht. retssikkerhedslovens § 9 a, stk. 4, 1.-3. pkt., og § 9 c, stk. 2, 4-6 og 12 har den generelle betalingsforpligtelse, da har kommunen mulighed for at hjemtage refusion fra den tidligere bopælskommune for to ydelser i lov om folkehøjskoler og lov om støtte til folkeoplysende voksenundervisning, frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde og daghøjskoler samt om Folkeuniversitetet.

Disse ordninger er kendetegnet ved, at bopælskommunen visiterer den givne ydelse, men kan hjemtage refusion herfor fra den betalingspligtige kommune. Af højskoleloven fremgår det, at bopælskommune er forpligtet til at betale staten et bidrag for elever, der den 5. september i kalenderåret forud for bidragsopkrævningen er under 18 år, og som er elever på en ungdomshøjskole.

Ved folkeoplysningsundervisning for voksne kan bopælskommunen kræve refusion for udgifterne til undervisning, studiekredse og aktiviteter tilrettelagt som fleksible tilrettelæggelsesformer.

Det er således den nye bopælskommune, der kan visitere en given ydelse efter ovenstående lovgivninger på kulturområdet. Bopælskommunen kan dog hjemtage refusion for udgifterne relateret hertil fra den tidligere bopælskommune.

4.2.6 Undervisningsområdet

På undervisningsområdet har Børne- og Undervisningsministeriet oplyst, at for elever, hvor en anden kommune iht. retssikkerhedslovens § 9 a, stk. 4, 1.-3. pkt., og § 9 c, stk. 2, 4-6 og 12 har den generelle betalingsforpligtelse, da har kommunen mulighed for at hjemtage refusion fra den tidligere bopælskommune for følgende ydelser:

- Specialundervisning for voksne, jf. lov om specialundervisning for voksne
- Dagtilbud, jf. vejledning 9109/2105
- Forberedende grunduddannelse, jf. lov om institutioner for forberedende grunduddannelse
- Friskoler og private grundskoler, jf. lov om friskoler og private grundskoler
- Folkeskole, jf. bekendtgørelse om hvilken kommune udgiften til folkeskolens undervisning m.v. endeligt påhviler (1000/2014)
- Efterskoler og frie fagskoler, jf. lov om efterskoler og frie fagskoler.

Disse ordninger er kendetegnet ved, at bopælskommunen visiterer den givne ydelse, men kan hjemtage refusion herfor fra den betalingspligtige kommune.

Ved specialundervisning for voksne og udgifter til dagtilbud for anbragte børn kan bopælskommunen hjemtage refusion for udgifter relateret til undervisning af en given elev, for hvilken en anden kommune har den generelle betalingsforpligtelse iht. til de nævnte bestemmelser i retssikkerhedsloven. For forberedende grunduddannelse, friskoler og privatskoler, folkeskoler samt efterskoler og frie fagskoler gælder det, at bopælskommunen kan kræve refusion for det bidrag pr. elev, der årligt betales til staten for de elever, for hvilken en anden kommune har den generelle betalingsforpligtelse.

4.2.7 Udlændinge- og integrationsområdet

Udlændinge- og Integrationsministeriet har oplyst, at de ikke har ordninger, der falder inden for nærværende høringskriterier.

4.2.8 Opsummering

Ved specialundervisning for voksne og udgifter til dagtilbud for anbragte børn kan bopælskommunen hjemtage refusion for udgifter relateret til undervisning af en given elev, for hvilken en anden kommune har den generelle betalingsforpligtigelse iht. de nævnte bestemmelser i retssikkerhedsloven. For forberedende grunduddannelse, friskoler og privatskoler, folkeskoler samt efterskoler og frie fagskoler gælder det, at bopælskommunen kan kræve refusion for det bidrag pr. elev, der årligt betales til staten for de elever, for hvilken en anden kommune har den generelle betalingsforpligtigelse.

På baggrund af høringen kan det konstateres, at der med den valgte afgrænsning for relevante ordninger i relation til nærværende analyse, er mellemkommunale ordninger på hhv. social-, beskæftigelses-, ældre-, kultur- og undervisningsområdet.

Det er alene på det sociale område, at der er tale om afregning af kontraktretlige ydelser, hvor en kommune har den generelle handle- og betalingsforpligtigelse for ydelser til en borger, som kommunen har visiteret til ophold på et tilbud drevet af en anden bopælskommune. Kun i tilfælde, hvor borgeren har gjort brug af sit frie valg, er der undtagelsesvist ikke et sammenfald mellem borgerens handle- og betalingskommune, hvorfor der i stedet er adgang til mellemkommunal refusion.

På beskæftigelses-, kultur- og undervisningsområdet er udgangspunktet derimod mellemkommunale refusionsordninger for de specificerede ydelser nævnt i ovenstående afdekning. Omvendt er disse refusionsordninger betinget af visitation til et af de tilbud, der er nævnt i retssikkerhedslovens § 9 c, stk. 2. De relevante tilbud i denne henseende er nævnt i *afsnit 4.2.2*.

I disse tilfælde er det borgerens bopælskommune og ikke betalingskommunen, der visiterer til de pågældende ydelser, mens de kan hente refusion for udgifterne hos den kommune, der har den generelle betalingsforpligtigelse for det tilbud, de har visiteret borgeren til i en anden kommune.

Gennemgående er det således, at bestemmelserne er kendetegnet ved, at de går på tværs af forskellige love og sektorer, hvilket skyldes, at refusionerne er betinget af visitation til tilbud angivet i anden sektorlovgivning. Dette kan forudsætte en vis intern koordination i den enkelte kommune, førend hjemtagningen af refusion kan administreres korrekt.

Særligt på beskæftigelsesområdet er der adgang til refusion på en lang række ydelser, som typisk er indkomstoverførsler beregnet efter objektive regler eller faste takster, mens der på kultur- og undervisningsområdet kun er specificeret enkelte ydelser, der er omfattet af mellemkommunal refusion.

Af hørings svarene oplyste de ansvarlige ministerier, at der ikke centralt foreligger opgørelser over, hvor meget ordningerne fylder i kr. eller ift. antal borgere berørt af ordningen. Dette vil typisk være et kommunalt anliggende.

Det er dog muligt at opgøre kommunernes interne betalinger til hinanden på afgrænsede områder. Dette er således både direkte afregning af køb af ydelser og varer samt afregning af mellemkommunal refusion. En sådan opgørelse er således ikke nødvendigvis afgrænset til kun at omfatte de ordninger, der er nævnt i nærværende afsnit.

Med forbehold herfor, er der i nedenstående *tabel 4.1* opgjort de mellemkommunale betalinger på en række sektorområder i 2019.

Tabel 4.1**Mellemkommunale betalinger på sektorområder i 2019 (1.000 kr.)**

	2019
Undervisning og kultur, inkl. folkeskolen og SFO	3.599.428
Dagtilbud	515.082
Børn og unge med særlige behov	2.107.931
Ældre	2.366.724
Voksne med særlige behov	7.018.863
Overførsler	1.376.439
Total	16.984.467

Anm.: Køb af varer og tjenesteydelser hos en anden kommune, der på det pågældende aktivitetsområde er momsregistreret skal konteres på de moms bærende artsudgifter, hvorfor de ikke bør fremgå heraf. Betalinger til regionale og private tilbud beliggende i andre kommuner er ikke inkluderet. Opgjort i årets priser.

Kilde: Danmarks Statistik.

Af *tabel 4.1* ses det, at mellemkommunale betalinger for voksne med særlige behov udgør langt størstedelen af de mellemkommunale betalinger i 2019. Det er samtidig et område, hvor det vurderes, at langt størstedelen af de mellemkommunale betalinger udgøres af direkte afregninger. Det forekommer også, at direkte afregninger er det udbredte på områderne børn og unge med særlige behov og ældre, der til sammen udgør en betydelig del af de mellemkommunale betalinger.

For områderne undervisning og kultur, inkl. folkeskolen og SFO, dagtilbud og overførselsområdet vurderes det, at størstedelen af betalingerne kan relateres til en mellemkommunal refusionsordning. Af disse områder er summen af de mellemkommunale betalinger størst for undervisning og kultur, inkl. folkeskolen og SFO og overførsler, mens dagtilbud indeholder relativt små beløb.

Det skal som nævnt bemærkes, at opgørelsen ikke kan isoleres til mellemkommunale betalinger afgrænset som relevante i nærværende sammenhæng, men indeholder alle mellemkommunale betalinger på de pågældende områder. Derfor kan det ikke konkluderes entydigt, hvorvidt ovenstående beløb kan relateres direkte til en refusionsordning eller en direkte afregning.

4.3 Kommunernes brug af botilbud og anbringelsessteder

4.3.1 Antal voksne i botilbud uden for kommunegrænsen

Social- og Indenrigsministeriet (2020a) har undersøgt omfanget af voksne i botilbud. Undersøgelsen indikerer, at omkring 24.000 voksne på landsplan modtog et botilbud primo 2018. Heraf boede knap 39 pct. af de voksne i en anden kommune end den voksnes hjemkommune. Det skønnede antal er baseret på indberetninger fra 57 kommuner, der har godkendt alle handicapydelse i perioden 2015-2018 til registret ”De Kommunale Serviceindikatorer” og er opregnet til landsplan.

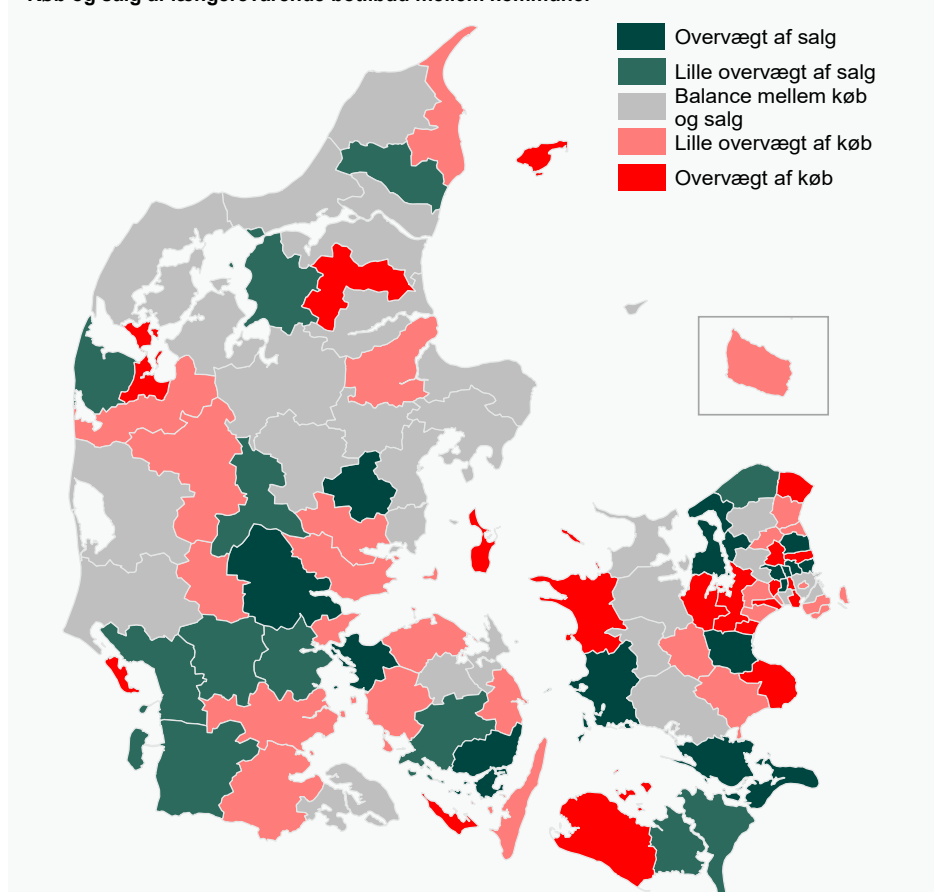
Omfanget af køb af eksterne botilbud er forholdsvis stort. I gennemsnit benytter en kommune botilbud i 25 andre kommuner, *jf. Social- og Indenrigsministeriet (2020a)*. De fleste kommuner benytter botilbud i omkring 15-35 andre kommuner.

Mange kommuner har både indtægter og udgifter til botilbud på tværs af kommunegrænser. Disse betalingsstrømme mellem kommuner er søgt afdækket ved at se på betalingsstrømmene mellem kommuner i forbindelse med køb og salg af længerevarende botilbudspladser, *jf. figur 4.1*.

Figuren illustrerer, at en stor del af kommunerne er i ”balance” og dermed har udgifter svarende til indtægter. Det indikeres også ved, at forskellen mellem en kommunes bopælsfolketal og det indberettede antal personer, hvor kommunen er betalingskommune, er lille. For nogle kommuner ses et større behov for at enten købe eller sælge længerevarende botilbudspladser. Det bemærkes, at der må tages nogle forbehold ved denne metode, som er baseret på de kommunale regnskaber for 2019.

Figur 4.1

Køb og salg af længerevarende botilbud mellem kommuner



Anm.: Datagrundlaget baseres på kommunernes regnskabsdata (løbende priser) for 2019 på funktion 5.38.50 Botilbud til længerevarende ophold, art 4.7 Betalinger til kommuner og art 7.7 Betalinger fra kommuner. Der er beregnet en nettobetaling (kr. per indbygger), hvor *Overvægt af salg* svarer til beløb som overstiger 400 kr. per indbygger. For kategorien *Overvægt af køb* gælder samme nettobeløb med modsat fortegn.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Som det fremgår af figuren, vil der være kommuner, som i varierende grad optræder som ”køberkommuner” af botilbud i andre kommuner, mens der er andre kommuner som i varierende grad optræder som ”sælgerkommuner”. Der er imidlertid også en relativt stor gruppe kommuner, hvor indtægter og udgifter i forbindelse med køb og salg af botilbudspladser i store træk er i balance. Analyserne i denne rapport tyder samtidigt på, at udligningsreformen ikke afgørende ændrer kommunernes incitament til at optræde som køber- eller sælgerkommune, *jf. afsnit 7.2*.

I en kortlægning foretaget af *Social- og Indenrigsministeriet (2020b)* fremgår det, at der ligger botilbud eller botilbudslignende tilbud i alle på nær to kommuner pr. 31. december 2019. Kortlægningen er ikke opdelt på, om tilbuddene er private, regionale eller kommunale.

4.3.2 Antal anbragte børn og unge uden for kommunegrænsen

Der var primo 2018 omkring 11.800 børn og unge i alderen 0-17 år anbragt uden for hjemmet på landsplan, *jf. Social- og Indenrigsministeriet (2019a)*. Af de omkring 11.800 anbragte børn og unge, boede omkring halvdelen på et anbringelsessted beliggende i en anden kommune end den hidtidige bopælskommune.

Der er i en anden rapport undersøgt den geografiske dækning af tilbud på børne- og ungeområdet, *jf. Social- og Indenrigsministeriet (2020b)*. Undersøgelsen viser, at der er i alt 1.148 afdelinger fordelt på 747 tilbud, som er placeret i 94 af landets 98 kommuner. Afdelingerne kan være registreret til en eller flere af de 46 forskellige målgrupper, som overordnet kan inddeles i seks målgruppekategorier:

- Fysisk funktionsnedsættelse
- Intellektuel/kognitiv forstyrrelse
- Udviklingsforstyrrelse
- Psykiske vanskeligheder
- Sociale problemer
- Øvrige målgrupper.

Der ligger afdelinger til de overordnede målgruppekategorier i alle kommuner, men afdelingerne ligger generelt spredt ud over alle landsdele. Det bemærkes, at der i undersøgelsen ikke indgår plejefamilier, *jf. Social- og Indenrigsministeriet (2020b)*.

Kapitel 5

Økonomiske elementer i analysen af incitamenter

I dette kapitel gennemgås nogle af de centrale elementer, som kan indgå i en kommunes overvejelser om at visitere en borger til en indsats.

Overordnet kan følgende konkluderes:

- **Økonomiske overvejelser.** Påvirkningen af kommunens økonomi ved at visitere en borger til en indsats har mange facetter, herunder hvilke tilbud og til hvilken pris, fritvalgsordninger, mellemkommunal refusion, statslig refusion, borgerens egenbetaling, udgiftsvirkninger, udligning samt overvejelser i forhold til at etablere eget tilbud.
- **Elementer i visitationen.** Virkningen gennem udligning er således kun ét økonomisk forhold blandt mange, der potentielt kan spille ind, når en kommune skal visitere til en indsats. Hertil kommer ikke mindst faglige hensyn og regler, som kommunen skal inddrage.
- **Stor variation i enhedsudgifter på tværs af indsatser.** Enhedsudgifter på forskellige relevante indsatser kan variere ganske betydeligt.

5.1 Kommunernes samlede økonomiske overvejelser

Når en kommune skal træffe beslutning om at visitere en borger til en indsats, vil der indgå en lang række forhold, som på både kort og længere sigt kan have økonomisk betydning for kommunen.

Der er således næppe et enkelt, entydigt svar på kommunens økonomiske incitamentsstruktur.

5.1.1 Den enkelte sag

Som det fremgår af *afsnit 3.2* sætter lovgivningen rammerne for den enkelte kommunes udredning og visitation af borgeren. I den enkelte sag vil kommunen skulle overveje, hvilken indsats der ud fra et fagligt synspunkt er relevant for borgeren. Indsatsen skal matche borgerens behov, og hvis kommunens egne tilbud ikke svarer til det efterspurgte, har kommunen pligt til at finde egnede tilbud hos andre aktører. Det kan være private og regionale aktører eller tilbud i andre kommuner. Dette forsyningsansvar for de højt specialiserede indsatser kan for især mindre kommuner betyde, at den enkelte kommune ikke har et egnet tilbud og derfor køber en plads i en anden kommune.

Der er naturligvis også et økonomisk hensyn til fx udgiften forbundet med et botilbud eller anbringelsessted. Det fremgår imidlertid af to kvalitative undersøgelser, som er baseret på interviews med seks kommuner, *jf. Ankestyrelsen (2021a og 2021b)*, at sagsbehandlerne vigtigste prioritering er at finde en plads, der bedst egner sig til den enkelte borgers behov, *jf. boks 5.1*. Gennemsnitlige udgifter til relevante pladser gennemgås i *afsnit 5.2*.

Boks 5.2

Kommunernes valg af opholdssteder og døgninstitutioner

- "Kommunerne oplever, at de børn og unge, der bliver anbragt på opholdssteder og døgninstitutioner i dag, har meget komplekse problemstillinger. Når kommunerne vælger et konkret anbringelsessted, lægger de derfor primært vægt på stedets kompetencer og målgruppe."
- "Et hensyn, som kommunerne beskriver som afgørende i mange sager, er hensynet til stedets placering i forhold til barnets eller den unges nærmiljø. Kommunerne tager hensyn til, om barnet eller den unge har godt af at være anbragt tæt på eller langt fra nærmiljøet, afhængigt af om der er elementer af barnets eller den unges tilværelse, som man vil forsøge at bibeholde eller skærme dem fra."
- "Flere sagsbehandlere beskriver, at økonomi og pris ikke har en direkte betydning for deres arbejde med at finde det rette opholdssted eller døgninstitution."

Visitation til botilbud

- "Kommunerne tager så vidt muligt hensyn til borgerens og de pårørendes ønsker til blandt andet beliggenhed og fysiske rammer"
- "Alle kommunerne tager hensyn til økonomi. Samtidig vil de gerne vælge det bedste botilbud til deres borgere, uanset prisen."
- "Når de vurderer, at en borger skal visiteres til et botilbud, fortæller alle seks kommuner, at det overordnet skyldes, at borgerens støttebehov er omfattende."

Kilde: Kommunernes valg af opholdssteder og døgninstitutioner (Ankestyrelsen, 2021) og Visitation til botilbud (Ankestyrelsen, 2021).

Statslig refusion vil også kunne spille ind på kommunens endelige udgift i forbindelse med indsatsen over for en borger. Det gælder i forhold til den centrale refusionsordning for særligt dyre enkeltsager, hvor det er betalingskommunen, der modtager refusionen, uanset hvilken kommune tilbuddet, som borgeren visiteres til, ligger i. Som led i udligningsreformen er der gennemført en række ændringer i den centrale refusionsordning. Ændringernes betydning for kommunernes indsats kendes endnu ikke. Den centrale refusionsordning er nærmere beskrevet i *boks 5.2*.

Boks 5.2**Den centrale refusionsordning**

Som udgangspunkt afholder kommunerne alle udgifter efter serviceloven. Den centrale refusionsordning for særligt dyre enkeltsager er en undtagelse hertil, idet staten yder refusion til kommunerne for særligt dyre enkeltsager. Refusionen omfatter i udgangspunktet de samlede udgifter efter serviceloven til enkeltpersoner under 67 år. Udgifter til søskende kan samles til én samlet refusionssag. Staten yder en refusion på en fastsat andel af en del af udgifterne i de pågældende enkeltsager, når udgifterne samlet set i sagen overstiger lovfaste beløbsgrænser.

Som led i udligningsreformen er der gennemført en række ændringer i den centrale refusionsordning, herunder:

- Nedsættelse af beløbsgrænserne for hhv. 25 og 50 pct. refusion på voksenområdet, så de følger grænserne på børneområdet.
- Indførelse af nyt knæk med refusion på 75 pct. ved 2.050.000 kr. på både børne- og voksenområdet.
- Refusionen af udgifter i en enkeltsag kan fortsætte efter det fyldte 67. år for personer, hvortil udgifterne var omfattet af refusionsordningen umiddelbart inden det fyldte 67. år.
- Udgifter til alle indsats for den enkelte børnefamilie uafhængig af antallet af søskende kan medregnes i samme refusionssag.

I visse tilfælde vil borgeren selv have en mening om tilbuddet og også en ret til at vælge. Det gælder fx i forbindelse med længerevarende botilbud, hvor fritvalgsordningen giver borgeren mulighed for at vælge et andet tilbud, end det borgeren er visiteret til af kommunen. Det resulterer i, at hvis borgeren ønsker et tilbud uden for kommunegrænsen, som er fagligt og økonomisk forsvarligt, skal kommunen tilbyde borgeren det af borgeren ønskede tilbud.

Endelig er det formålet her at undersøge, om virkningen gennem det kommunale udligningssystem og på kommunens skatteprovenu kan påvirke kommunernes incitamenter på området. Som det fremgår af *afsnit 3.1*, vil virkningen i udligningen ved en flytning til en anden kommune afhænge af den flyttede borgers alder, hvordan borgeren i øvrigt tæller med i de enkelte socioøkonomiske kriterier, og hvordan kommunen i øvrigt indgår i udligningen.

Det er her vigtigt at understrege, at virkninger i udligningen i den forbindelse ikke er noget nyt, som følger af udligningsreformen, selvom den i sig selv kan have fået betydning for den nærmere virkning. Her kan overgangen fra et folketal baseret på betalingskommune til et folketal baseret på bopæl naturligvis spille en rolle. Det kan også spille en rolle, at der med udligningsreformen er et generelt højere udligningsniveau, ligesom det statslige bloktilskud til kommunerne ligger på et højere niveau.

Virkninger i udligningssystemet skal imidlertid også ses i lyset af, at når en borger flytter fra kommunen, kan der være ændringer i kommunernes udgifter, herunder bl.a. fordi nogle udgifter vil skulle overtages af den nye bopælskommune.

I en kortlægning peger kommunerne på en række forhold, der har betydning for deres valg af botilbud til voksne, jf. *Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed (2020)*. Helt overordnet tager kommunerne udgangspunkt i borgerens støttebehov og den støtte, botilbuddet kan tilbyde. Det handler for kommunen om at finde det bedste match mellem borgerens støttebehov og kvaliteten i botilbuddet til den bedst mulige pris. I den forbindelse fremhæver flere kommuner også en række specifikke parametre, der har betydning for valget, herunder:

- Kendskab til botilbuddet
- Metoder og faglige tilgange
- Muligheden for forhandling
- Gennemsigtigheden i vilkår
- Geografisk placering
- Takstniveauet.

De fleste kommuner nævner en ambition om at have flere leverandører at vælge imellem. Men kommunerne oplever imidlertid, at det ikke altid kan lade sig gøre at præsentere flere alternativer, bl.a. pga. geografi eller få ledige pladser i højt specialiserede botilbud. Flertallet af kommunerne forsøger at imødegå problemet ved at have en politik om altid at præsentere flere alternative botilbudspladser i forbindelse med indstillingen til valg af botilbud. I 10 ud af 14 kommuner præsenteres i gennemsnit 2-3 alternativer, når der skal vælges et botilbud.

5.1.2 På overordnet plan

På overordnet plan har kommunerne mulighed for at påvirke udbuddet af tilbudspladser inden for kommunen. De kan endvidere påvirke udbuddet regionalt gennem KKR. Udbuddet såvel inden for som uden for kommunen skal ses i sammenhæng med brugernes forskellige og mere eller mindre specialiserede behov. Dette er nærmere beskrevet i *afsnit 3.3*. Hertil kommer økonomiske omkostninger ved fx tomgang i tilbud i kommunen.

5.2 Enhedsudgifter for forskellige indsatser

Der er beregnet gennemsnitlige udgifter til indsatser til børn og voksne på socialområdet i *Social- og Indenrigsministeriet (2019b)*. Disse enhedsudgifter præsenteres nedenunder.

For et midlertidigt botilbud efter *servicelovens § 107* kan der opgøres en gennemsnitlig enhedsudgift før eventuel refusion på ca. 0,7 mio. kr. årligt. Tilsvarende kan der for et

længerevarende botilbud efter *servicelovens § 108* opgøres en enhedsudgift på ca. 1 mio. kr., mens enhedsudgiften for et botilbudslignende tilbud efter *almenboliglovens § 105* kan opgøres til 0,6 mio. kr., *jf. tabel 5.1*.

Tabel 5.1

Enhedsudgifter på voksenområdet (kr. pr. helårsmodtager af indsats)

	Midlertidige botilbud, § 107	Længerevarende botilbud, § 108	Botilbudslignende tilbud
Lands gennemsnit	742.000	1.097.000	599.000

Anm.: 2019-pl. Enhedsudgifter opgjort som de samlede offentlige nettodriftsudgifter pr. helårsperson til en given social foranstaltning før eventuel refusion.

Kilde: Social- og Indenrigsministeriet (2019b).

De gennemsnitlige enhedsudgifter som fremgår af *tabel 5.1* skal dog tages med forbehold. Udgifterne til en konkret borger afhænger fx af botilbuddets faglige indhold og specialiseringsgrad. Dermed kan udgifterne variere ganske betydeligt både for den enkelte borger, som kan være flere gange højere end de anførte enhedsudgifter, men også inden for den enkelte botilbudstype.

Variationen i udgiften kan dog variere både inden for det enkelte tilbud, men også mellem tilbud som ligger inden og uden for handlekommunen. Det fremgår af en analyse foretaget af *Social- og Ældreministeriet (2021b)* som har beregnet den årlige gennemsnitlige udgift baseret på indberetninger fra 16 kommuner fra 2019. Resultaterne fra analysen viser overordnet set, at længerevarende botilbud i gennemsnit er det dyreste botilbud, hvilket er i overensstemmelse med *tabel 5.1*. Derudover viser analysen, at botilbud som ligger uden for handlekommunen i gennemsnit er dyrere.

På børne- og ungeområdet kan der opgøres en enhedsudgift på omkring 1,2 mio. kr. årligt for en anbringelse på en døgninstitution. Tilsvarende kan der opgøres en enhedsudgift for en anbringelse i plejefamilie på ca. 0,5 mio. kr., *jf. tabel 5.2*.

Tabel 5.2

Enhedsudgifter på børne- og ungeområdet (Kr. pr. helårsmodtager af indsats)

	Almindelig døgninstitution	Almindelig plejefamilie
Lands gennemsnit	1.118.000*	472.000**

Anm.: 2019-pl. Enhedsudgifter er opgjort som nettodriftsudgifter ekskl. Statsrefusion og tjenestemandspension.

* En anbringelse på et socialpædagogisk opholdssted er beregnet til 1.141.000 kr.

** Der er en betydelig variation i de beregnede enhedsudgifter inden for anbringelsestypen "plejefamilie": kommunal plejefamilie og netværksplejefamilie, er beregnet til hhv. 728.000 kr. og 135.000 kr.

Kilde: Social- og Indenrigsministeriet (2019b).

Kapitel 6

Karakteristik af populationer og udligningsberegning

I dette kapitel belyses virkningerne i udligningssystemet, når en kommune visiterer en person til et tilbud med bopæl i en anden kommune.

I kapitlet gennemgås *for det første* analysens datagrundlag og metode. Analysen baseres på en fuld population af anbragte børn og unge samt et udsnit af voksne i botilbud pr. 1. januar 2018, og hertil kobles individdata om alder, herkomst, uddannelse, indkomst og arbejdsmarkedstilknytning samt oplysninger om, hvorvidt personen indgår i udvalgte kriterier i den socioøkonomiske udgiftsbehovsopgørelse i udligningen.

På baggrund af datagrundlaget gives der *for det andet* en karakteristik af de anbragte børn og unge i forhold til anbringelsestype og anbringelsesstedets beliggenhed.

For det tredje indeholder kapitlet overvejelser om de socioøkonomiske kriterier i tilknytning til borgere, der visiteres til en indsats, der indebærer, at en person skifter bopæl, herunder til en anden kommune.

For det fjerde anvendes data til at illustrere mulige virkninger i udligningssystemet, når børn og unge samt voksne i den erhvervsaktive alder visiteres til en indsats med botilbud i en anden kommune end bopælskommunen.

Overordnet kan følgende konkluderes:

- **For anbragte børn og unge varierer anbringelsestypen på tværs af aldersgrupper.** Den primære anbringelsesform blandt yngre børn i alderen 0-5 år er plejefamilie, mens der er en større andel af ældre børn i alderen 6-17 år, som bliver anbragt i døgninstitution mv. Uanset aldersgruppen er plejefamilie den hyppigste anbringelsestype.
- **Voksne i botilbud har svag socioøkonomisk baggrund.** I forhold til befolkningen har voksne i botilbud i den erhvervsaktive alder, som forventet, i mindre grad uddannelse og deltagelse i arbejdsstyrken. 81 pct. af voksne i botilbud har grundskole som højeste fuldførte uddannelse, mens det samme gør sig gældende for 22 pct. af befolkningen i samme aldersgruppe. 87 pct. af de voksne i botilbud er uden for arbejdsstyrken i forhold til 21 pct. for befolkningen som helhed. Langt størstedelen af voksne i botilbud er af dansk oprindelse og overrepræsenteret i forhold til befolkningen. De voksne i midlertidige tilbud er i sammenligning med voksne i permanente tilbud gennemsnitligt set yngre, har lavere skattepligtig indkomst og færre er tilkendt førtidspension.

- **Virkninger i udligningen ved en flytning er ikke entydige.** Udligningsvirkningen afhænger i meget høj grad af de karakteristiske træk for det konkrete tilfælde, og der er flere kilder til usikkerhed i påvirkningen af kriterier på individniveau, herunder en væsentlig forsinkelse i medflytningen af visse kriterier. Virkningen af udligningen er derfor i praksis meget vanskelig at inddrage i forbindelse med visitation til indsatser uden for kommunen.
- **Udligningsvirkninger varierer på tværs af anbragte og voksne.** Der er for omkring 80 pct. af de voksne beregnet en potentiel negativ virkning i en kommunes udligningstilskud ved fraflytning på under 200.000 kr. For kun 1 pct. er den negative udligningsvirkning på mere end 300.000 kr. For 70 pct. af de anbragte børn og unge er den negative virkning på under 100.000 kr. for handlekommunen og for kun 1 pct. er det på mere end 250.000 kr. Der er i disse beregningseksempler taget udgangspunkt i en kommune med størst mulig udligningsniveau, så udligningsvirkningerne ikke undervurderes. Det er derfor antaget, at kommunen har et forholdsvist højt udgiftsbehov og lavt beskatningsgrundlag.

6.1 Data og metode

Datagrundlaget for analyserne tager udgangspunkt i grundlaget for to velfærdspolitiske analyser fra Social- og Indenrigsministeriet, *jf. Social- og Indenrigsministeriet (2019a) og (2020a)*. I de to analyser, som også er omtalt i *kapitel 5*, indgik data for det samlede antal anbringelser for børn og unge samt et udsnit af voksne i botilbud.

I populationen af anbragte børn og unge indgår 11.826 personer, mens der indgår 12.022 personer i populationen af voksne i alderen 18-64 år i botilbud.

De to populationer af hhv. anbragte børn og unge og voksne i botilbud er efterfølgende blevet suppleret med individdata fra Danmarks Statistik.

Det skal bemærkes, at populationen af voksne i botilbud er et udsnit af det samlede antal botilbudsmottagere. Det skyldes, at registret baseres på indberetninger fra kommuner, der har godkendt alle handicapydelse i perioden 2015-2018 til registret *Statistikken for voksne med handicap og udsatte voksne*. Analysen er baseret på data fra 57 kommuner, hvor fx landets største kommune, Københavns Kommune, ikke er iblandt. Det indebærer naturligvis et element af usikkerhed og ufuldstændighed bl.a. ved vurderingen af landstotaler mv. Det vurderes dog, at data beskriver en række overordnede forhold omkring voksne i botilbud.

Ved at koble populationerne med individdata er det muligt at karakterisere de personer, som modtog en indsats pr. 1. januar 2018 uden for handlekommunen og inden for handlekommunen bl.a. i forhold til alder, uddannelse, arbejdsmarkedstilknytning mv. Disse

karakteristiske træk har betydning for den udligningsmæssige virkning for handlekommunen såvel som bopælskommunen, når en borger flytter til et tilbud uden for handlekommunen, som er en af de mulige incitamentter, som undersøges i denne analyse.

Der er anvendt to tilgange for at karakterisere de personer, som indgår i analysen. Til datasættet med anbragte børn og unge samt voksne i botilbud er der koblet generelle oplysninger om alder, herkomst, uddannelse, tilknytning til arbejdsmarkedet og skattepligtig indkomst. Der er endvidere koblet oplysninger om, hvorvidt personerne indgår i de socioøkonomiske kriterier, *jf. afsnit 6.3, boks 1*.

Disse kriteriespecifikke oplysninger som fremgår af *boks 1* gør det muligt at undersøge, hvordan personerne indgår i udligningsberegningen. Det bemærkes for denne del af analysen, at der bør tages det forbehold, at kriterierne er defineret til at afspejle samlede forskelle mellem kommuner og ikke til at afspejle en konkret udgift til en konkret borger. Der vil altså ikke kunne forudsættes en direkte sammenhæng mellem en udgift og en borgers opfyldelse af kriterier. Kriteriernes datagrundlag er på individniveau fx også følsomt over for, om et barn har bopæl i et døgntilbud eller bopæl hos forældrene, *jf. afsnit 6.3*.

Først afdækkes, hvilke kombinationer af kriterieopfyldelse der er den typiske eller forholdsvis ”tung” i den kommunale udgiftsbehovsopgørelse, men stadig med en vis forekomst for anbragte børn og unge samt voksne i botilbud. Kriteriekombinationen kan oversættes til en indekssværdi i det samlede udgiftsbehov. Derefter beregnes effekten i tilskud og udligning ved flytning af en borger i botilbud med de forskellige indekssværdier. Til den illustrative beregning er det samtidig nødvendigt med en række antagelser om borgerens skattepligtige indkomst, alder, kommunens socioøkonomiske sammensætning, og hvilken type kommune borgeren flytter fra, *jf. afsnit 6.4*.

For at opgøre en samlet økonomisk konsekvens er det relevant også at inddrage virkninger som skattevirkninger, kommunale udgifter til botilbud og mellemkommunale refusioner. Det er imidlertid ikke muligt at få konkrete oplysninger om betalingerne til botilbud og mellemkommunal refusion knyttet til den enkelte borger i datasættet. Der er dog oplysninger om gennemsnitlige betalinger for forskellige indsatser, *jf. afsnit 5.2*.

6.2 Karakteristika af borgere i tilbud

6.2.1 Karakteristik af anbragte børn og unge og yngre voksne i efterværn

I dette afsnit beskrives de anbragte børn og unge og yngre voksne i efterværn i datasættet. Som nævnt i *afsnit 4.2* dækker ”anbragt” dels over børn og unge med handicap, og dels udsatte børn og unge.

Efterværn tilbydes til tidligere anbragte yngre voksne i alderen 18-22 år. Typen af efterværn afhænger af støttebehovet og støtten kan fx bestå i kontakt til en støtteperson eller en mere omfattende støtte fx ved opretholdelse af et døgnophold på et tidligere anbringelsessted, *jf. Ankestyrelsen (senest opdateret 7. december 2020)*.

På landsplan var knap 14.000 personer i alderen 0-22 år enten anbragt uden for hjemmet eller modtog efterværn, *jf. tabel 6.1*. Heraf var 10.300 personer i alderen 6-17 år, svarende til ca. 73 pct. De yngre anbragte børn i alderen 0-5 år og yngre voksne i efterværn udgjorde henholdsvis ca. 11 pct. og 15 pct.

Tabel 6.1

Anbragte og unge i efterværn efter aldersgruppe, anbringelsestype og beliggenhed, 2018

	0-5 år		6-17 år		18-22 år	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Alle anbragte mv.	1.566	100	10.260	100	2.145	100
- Inden for kommunen	700	45	4.759	46	1.502	70
- Uden for kommunen	866	55	5.501	54	643	30
Aldersfordeling	-	11	-	73	-	15
Plejefamilie	1.469	100	6.248	100	997	100
- Inden for kommunen	644	44	3.089	49	729	73
- Uden for kommunen	825	56	3.159	51	268	27
Døgninstitution mv.	97	100	4.012	100	1.148	100
- Inden for kommunen	56	58	1.670	42	773	67
- Uden for kommunen	41	42	2.342	58	375	33

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

De yngre børn i alderen 0-5 år er primært anbragt i plejefamilie. Ud af de i alt omkring 1.600 yngre børn i denne aldersgruppe var ca. 1.500 anbragt i en plejefamilie, svarende til 94 pct. I data blev der for denne aldersgruppe fundet en ligelig fordeling mellem antallet af børn inden for kommunen og uden for kommunen, dvs. henholdsvis ca. 45 pct. og ca. 55 pct. Anbringelser i døgninstitution mv. for denne aldersgruppe var altså forholdsvis begrænset, svarende til 97 børn eller knap 6 pct. af det samlede antal anbragte i denne aldersgruppe.

I aldersgruppen 6-17 årige var 6.200 ud af 10.300 børn og unge anbragte i plejefamilie, svarende til knap 60 pct. Blandt de børn og unge, som var anbragt i en plejefamilie, boede halvdelen inden for kommunegrænsen. Ud af de ca. 4.000 ældre børn og voksne,

som var anbragt i døgninstitution mv., var ca. 58 pct. anbragt i en institution uden for kommunen, *jf. tabel 6.1.*

Samlet for *aldersgruppen 0-17 år* ses, at andelen af anbragte med dansk oprindelse svarer til andelen i den samlede befolkning.

Yngre voksne i efterværn i aldersgruppen 18-22 år tilbydes i højere grad et ophold på døgninstitution sammenlignet med anbragte i alderen 0-17 år. I denne gruppe boede ca. 54 pct. i en døgninstitution, mens den tilsvarende andel for de anbragte i alt var ca. 35 pct. Omkring en tredjedel af de yngre voksne i døgninstitution boede uden for kommunegrænsen. En nogenlunde tilsvarende fordeling ses blandt de yngre voksne, som boede i plejefamilie, hvor ca. 26 pct. boede uden for kommunen.

6.2.2 Karakteristik af voksne i botilbud

Ud fra data er der belyst en række overordnede karakteristiske træk for voksne i den erhvervsaktive alder. De socioøkonomiske udgiftsbehovskriterier i udligningen er således især fokuseret på denne aldersgruppe.

For de voksne i botilbud i data havde 81 pct. grundskole som højest fuldførte uddannelsesniveau. Til sammenligning havde kun 22 pct. af samme aldersgruppe i befolkningen som helhed en tilsvarende uddannelsesstatus, *jf. tabel 6.2.*

De voksne i botilbud er desuden i langt højere grad uden for arbejdsstyrken. Således var 87 pct. af de voksne i botilbud uden for arbejdsstyrken mod 21 pct. i befolkningen som helhed. Langt størstedelen af botilbudsmottagerne har dansk oprindelse, hvilket er en noget højere andel end i befolkningen som helhed.

Tabel 6.2

Relativ fordeling for udvalgte variable på tværs af voksne i botilbud og befolkningen (pct.)

	Voksne i botilbud	Befolkning
Grundskole som højest fuldførte uddannelsesniveau	81	22
Personer uden for arbejdsstyrken	87	21
Dansk oprindelse	95	84

Anm.: Voksne i botilbud dækker over antal voksne i den erhvervsaktive alder, dvs. 18-64 år. Befolkningen består af, antallet af personer i befolkningen pr. 1. januar 2018 i alderen 18-64 år.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Af data ses nogle *forskelle mellem voksne i midlertidige og permanente tilbud*. De voksne i midlertidige tilbud er i gennemsnit yngre, i mindre grad førtidspensionister (47 pct.) og har lavere skattepligtig indkomst, *jf. tabel 6.3.* Af de omkring 3.500 voksne i midlertidige botilbud boede godt halvdelen i en anden kommune end den voksnes hjemkommune.

Tabel 6.3

Udvalgt variable på tværs af botilbudstype og tilbuddets beliggenhed, 2018

	Antal	Pct.	Antal førtids- pensionister	Gennemsnit- lig alder (I år)	Skattepligtig indkomst (I kroner)
Botilbudsmodtagere i alt	12.022	100	8.493	38,2	194.209
- Inden for kommunen	7.159	60	5.190	-	-
- Uden for kommunen	4.863	40	3.303	-	-
Midlertidigt botilbud	3.478	100	1.620	29,4	170.237
- Inden for kommunen	1.598	46	800	-	-
- Uden for kommunen	1.880	54	820	-	-
Længerevarende botilbud	2.239	100	1.968	42,9	206.994
- Inden for kommunen	883	39	779	-	-
- Uden for kommunen	1.356	61	1.189	-	-
Botilbudslignende tilbud	6.305	100	4.905	41,4	202.893
- Inden for kommunen	4.678	74	3.611	-	-
- Uden for kommunen	1.627	26	1.294	-	-

Anm.: Karakteristika baseres på voksne i alderen 18-64 år. Datagrundlaget baseres på indberetninger fra 57 kommuner, der har godkendt alle handicapydelse i perioden 2015-2018 til registret *Statistikken for voksne med handicap og udsatte voksne*.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Omvendt er de voksne i de to typer *permanente tilbud* – set under ét – således i gennemsnit ældre og i højere grad førtidspensionister. De har også i gennemsnit en højere skattepligtig indkomst. Af de i alt omkring 12.000 botilbudsmodtagere i data var omkring 2.200 voksne i et længerevarende tilbud, mens 6.300 voksne var i et botilbudslignende tilbud. Blandt de voksne i et længerevarende tilbud boede ca. 61. pct. uden for kommunen, mens denne andel kun var 26 pct. blandt voksne i botilbudslignende tilbud.

Det klart hyppigste botilbud blandt *ældre voksne i alderen 65 år og derover* i data er et permanent botilbud. Gruppen af ældre voksne i data er på omkring 1.300 personer. Heraf boede størstedelen i et af de to permanente tilbud: lidt under 400 ældre voksne boede i et længerevarende botilbud og ca. 900 boede i et botilbudslignende tilbud. Blandt ældre voksne i længerevarende botilbud boede 48 pct. uden for kommunen mod 24 pct. for de ældre i et botilbudslignende tilbud. Gennemsnitsalderen blandt de ældre i datagrundlaget er på 72 år og langt størstedelen er med dansk oprindelse, svarende til 98 pct.

6.3 Socioøkonomiske kriterier og borgere i tilbud

Til belysning af de to populationer af henholdsvis børn og unge samt voksne i den erhvervsaktive alder, som er visiteret til en af de relevante indsatser, kobles den enkelte person i datasættet til datagrundlaget for en række kriterier i udgiftsbehovsopgørelsen i det kommunale udligningssystem, *jf. afsnit 6.1*.

En kommunes udgiftsbehov opgøres ud fra befolkningens alderssammensætning og den socioøkonomiske struktur i kommunen. Det demografiske og det socioøkonomiske udgiftsbehov sammenvejes til et samlet udgiftsbehov for kommunen.

Udvælgelsen af de socioøkonomiske kriterier, som indgår i analysen, skal tilskrives flere forhold. Kriterierne skal bl.a. kunne kobles til det enkelte individ og være baseret på data fra Danmarks Statistik.

Ved at tage udgangspunkt i konkrete oplysninger om, hvilke kriterier voksne i botilbud og anbragte børn indgår i, kan der skabes et billede af, den ”værdi” der er knyttet hertil i tilskuds- og udligningssystemet. På den baggrund belyses de potentielle virkninger i tilskud og udligning ved flytning af en person, *jf. afsnit 6.4*.

I nærværende afsnit beskrives de socioøkonomiske kriterier, som indgår i analysen, og de kriterier, som er udeladte. Endvidere beskrives definitioner, afgrænsninger og egen-skaberne ved de socioøkonomiske kriterier, som kan have betydning, når en borger visiteres til en indsats.

6.3.1 Udvalgte socioøkonomiske kriterier

De socioøkonomiske kriterier, som indgår i datasættet, fremgår af *boks 6.1*. En oversigt over alle kriterier i det socioøkonomiske udgiftsbehov fremgår af *bilagstabel 2.1*.

Ud over de 10 socioøkonomiske kriterier nævnt i *boks 6.1*, er der yderligere otte andre kriterier, som indgår i det socioøkonomiske udgiftsbehov, *jf. bilagstabel 2.1*. De øvrige kriterier er ikke koblet til data om anbragte børn og unge samt voksne 18-64 årige i botilbud af tre grunde.

For det første indgår de to boligkriterier ikke, da der er tale om mere stedbundne kriterier, som ikke umiddelbart ændres ved en flytning. For det andet indgår kriteriet *Psykiatriske patienter* heller ikke, hvilket skyldes, at data til kriteriet ikke leveres af Danmarks Statistik. Udelukkelsen af dette kriterium i beregningerne vurderes imidlertid at have begrænset betydning for resultaterne, *jf. afsnit 6.4*.

Boks 6.1**Socioøkonomiske kriterier, som indgår i grundlaget for analysen***Kriterier rettet mod børn:*

- Antal børn af enlige forsørgere
- Antal børn i familier, hvor forsørgerne har kort uddannelse og ikke er studerende
- Antal 0-17 årige, der er flyttet mindst 3 gange

Kriterier rettet mod voksne i alderen 18-64 år:

- Antal personer uden beskæftigelse over 5 pct.
- Antal indvandrere og efterkommere
- Handicapkriterium
- Antal personer med lav indkomst i tre ud af fire år
- Antal 45-64 årige med begrænset erhvervs erfaring
- Antal 25-49 årige uden erhvervsuddannelse
- Antal 20-59-årig lønmodtagere med forudsatte færdigheder på grundniveau

For det tredje indgår ikke de kriterier, som afspejler afstande, middellevetid eller regionale forskelle i ledigheden, i analysen. Det skyldes, at disse kriterier ikke er direkte knyttet til et enkelt individ.

Det kan bemærkes, at de to afstandskriterier dog indgår i analysen af udligningsvirkninger ved flytning af en person i alderen 18-64 år, som visiteres til en indsats i en anden kommune, *jf. afsnit 6.4*. Dette er muligt, da kriteriet opgøres ved at gange med antal af borgere i kommunen, som ved en fraflytning ændres med én person.

I *afsnit 6.4* analyseres også udligningsvirkningen ved flytning af et barn eller ung, som visiteres til en indsats i en anden kommune. Her er kriteriet *Afstand til arbejdspladser* holdt uændret, da det opgøres ud fra antal 18-64 årige i kommunen og derfor ikke påvirkes af en flytning af en 0-17 årig person.

6.3.2 Relevante forbehold om kriterierne i beregningerne

Indledningsvist bør det bemærkes, at de socioøkonomiske kriterier i udgiftsbehovsopgørelsen skal afspejle forskelle i den samlede socioøkonomiske befolkningssammensætning på tværs af kommuner og således er baseret på statistiske analyser af sammenhænge mellem socioøkonomiske forhold og udgifter på kommuneniveau. Enkelte borgeres indgåelse i optællingen af specifikke kriterier er således ikke ensbetydende med, at en kommune har specifikke udgifter til disse borgere, og der kan altså ikke forventes en en-til-en sammenhæng mellem personer med bestemte karakteristika og kommunale udgifter.

De socioøkonomiske kriterier omhandler forskellige aspekter og aldersgrupper, da det socioøkonomiske udgiftsbehov skal afspejle kommunens socioøkonomiske sammensætning bredt set hos befolkningen.

Opfyldelse af nogle socioøkonomiske kriterier udelukker opfyldelsen af andre. Der er således kriterier, som man typisk kun kan tælle med i enten som barn, som voksen i den erhvervsaktive alder eller som ældre. Endvidere kan en person, som arbejder som lønmodtager med færdigheder på grundniveau, ikke også indgå i kriteriet *Personer uden beskæftigelse*. En førtidspensionist, som indgår i kriteriet *Personer uden beskæftigelse*, indgår i udgangspunktet heller ikke i kriteriet *Personer med lav indkomst*, da førtidspensionsydelsen er højere end grænsen for lav indkomst. Der er dog også mange tilfælde, hvor det er muligt at indgå i en kombination af flere kriterier.

Kriterierne er defineret til opgørelse på kommuneniveau og til at afspejle forskelle mellem kommuner. Når de søges ”opgjort” på individniveau vil der forventeligt være usikkerheder mv. De kan fx være følsomme over for definitioner af en familie. Danmarks Statistiks definition af de såkaldte E-familier har således betydning i det tilfælde, hvor et barn bliver anbragt i en plejefamilie eller døgninstitution eller for en ung i efterværn. Hvis barnet eller den unge ikke bor på samme adresse som mindst én af forældrene, bliver barnet eller den unge en egen selvstændig E-familie. Kriteriet *Børn af enlige forsørgere* er fx også følsomt over for, hvem der får udbetalt det ordinære børnetilskud, hvilket kan ændre sig, hvis barnet er anbragt uden for hjemmet, *jf. bilag 2*.

Det skal også bemærkes, at *Handicapkriteriet* er baseret på diagnoser kombineret med oplysninger om arbejdsmarkedstilknytning for at indikere en funktionsnedsættelse – dog indgår alle med diagnosen udviklingshæmmede. Det indebærer fx, at børn kun indgår, hvis de er diagnosticeret som udviklingshæmmede. Som med de andre socioøkonomiske kriterier indgår Handicapkriteriet i udgiftsbehovsopgørelsen, da der i tidligere analyser på kommuneniveau er påvist en sammenhæng mellem variationer i de kommunale udgifter og variationer i kriteriet på kommuneniveau.

Det er også relevant at fremhæve, at der i statistikkerne, der er baggrund for de socioøkonomiske kriterier, er en forsinkelse mellem hændelsestidspunktet og tilskudsåret. Det indebærer, at fra et barn bliver anbragt eller en voksen modtager et botilbud uden for kommunen, vil der typisk gå to år, før det får fuldt gennemslag i udligningen. Der vil være en tilsvarende forsinkelse ved en tilflytning.

Enkelte socioøkonomiske kriterier har en længere forsinkelse som følger af kriteriets definitioner. Det gør sig gældende for *Handicapkriteriet* og kriteriet *Psykiatriske patienter*. Såfremt en person indgår i et af disse kriterier og flytter ud af kommunen, kan der gå længere tid, før det potentielt får virkning for udligningen i fraflytningskommunen, *jf. bilag 2*.

Definitionen af disse to kriterier indebærer, at kriterierne i mindre grad ”følger med” til en ny bopælskommune, når borgere flytter i botilbud uden for kommunen. Til belysning

af dette kan der for de enkelte kriterier ses på andelen af voksne i botilbud uden for handlekommunen, hvor handlekommunen (den tidligere bopælskommune) og ”udligningskommunen” er den samme. For handicapkriteriet er denne andel på 17 pct., hvilket er noget højere end for de øvrige kriterier, *jf. bilag 2*.

6.3.3 Kriterier skal være upåvirkelige for kommunen

Det er et centralt krav til de socioøkonomiske kriterier, at kriterierne så vidt muligt skal være upåvirkelige. Det vil sige, at kriterierne ikke må påvirke kommunens opgaveløsning. Kriteriet *Børn, som er flyttet mindst tre gange* kan således i princippet påvirkes af kommunen ved visitationen til en indsats. Det må dog vurderes usandsynligt, at en kommune med det for øje flytter et anbragt barn rundt mellem forskellige tilbud i forskellige kommuner for derefter at anbringe barnet i et af kommunens egne tilbud med henblik på, at barnet kan tælle med i kriteriet *Børn, som er flyttet over en kommunegrænse mindst tre gange*. Det skal således også ses i lyset af den række af forhold, som kommunen først og fremmest skal tage i betragtning på det specialiserede socialområde, og de omkostninger en sådan adfærd i øvrigt kunne have for barnet og afledt heraf for kommunen, *jf. afsnit 5.1*.

6.4 Beregnet virkning i udligningssystemet ved flytning

I dette afsnit beregnes virkning i tilskuds- og udligningssystemet af henholdsvis anbragte børn og unge og voksne i botilbud. Den beregnede effekt omtales som ”udligningsberegning” i resten af analysen. Der tages i gennemgangen udgangspunkt i udligningssystemet efter gældende regler efter udligningsreformen.

Beregningerne viser overordnet, at virkninger i udligningen ikke er entydige. Udligningsvirkningen afhænger i meget høj grad af de karakteristiske træk for det konkrete tilfælde, og der er flere kilder til usikkerhed i påvirkningen af kriterier på individniveau, herunder en væsentlig forsinkelse i medflytningen af visse kriterier. Derfor forekommer det mindre sandsynligt, at kommunernes overvejelser om udligning i forbindelse med visitation til indsatser uden for kommunen spiller en væsentlig rolle.

Kommunetypen vil også have betydning i forhold til udligningsgrad både vedr. udligning af beskatningsgrundlag og udgiftsbehov. Det har også betydning, om kommunen fx opfylder *Befolkningstilbagekriteriet*.

For omkring 80 pct. af de voksne i botilbud skønnes en negativ udligningsvirkning ved en flytning til anden kommune på under 200.000 kr. for betalingskommunen. Kun for 1 pct. af de voksne i botilbud skønnes den negative effekt at kunne udgøre over 300.000 kr. Den negative udligningsvirkning er for ca. 70 pct. af de anbragte børn og unge på under 100.000 kr. for handlekommunen og for 1 pct. er tabet over 250.000 kr.

De forskellige elementer i udligningsberegningen gennemgås neden for med særligt fokus på personernes nærmere betydning for kriterierne. For at få et billede af virkningerne i udgiftsbehovet i udligningen er der i analysen inddraget oplysninger om, hvilke kriterier de enkelte personer i relevante tilbud har indgået i ved opgørelsen af kriterier til tilskudsudmeldingen for 2020. Her indgår de dog med den alder, som de indgår med i datasættet for modtagere af tilbud pr. 1. januar 2018.

For en person i datasættet udregnes en indekssværdi, som illustrerer personens potentielle betydning i bopælskommunens beregnede udgiftsbehov. En indekssværdi på 1 svarer til indekssværdien for en gennemsnitlig person i befolkningen som helhed. Virkningen i udligningen kan ikke direkte aflæses af indekssværdien, men indekssværdien kan imidlertid omregnes hertil. Det vil generelt gælde, at jo højere indekssværdi, desto større vægt har personen i det beregnede udgiftsbehov i udligningssystemet og desto større udligningsvirkning.

I det efterfølgende er disse beregninger foretaget for både gruppen af anbragte børn og unge og for voksne i botilbud. I nedenstående *afsnit 6.4.1*. ses der på de enkelte komponenter i udligningsberegningen, mens der i *afsnit 6.4.2* ses på eksempler på den samlede udligningsberegning ved flytning af henholdsvis et anbragt barn/ung eller en voksen i botilbud med typiske træk.

6.4.1 De enkelte komponenter i udligningsberegningen

Når en person flytter fra en kommune, vil det isoleret set påvirke kommunens tilskuds- og udligningsbeløb. Dette sker gennem følgende elementer i det samlede tilskuds- og udligningssystem:

- Bloktilskud og øvrige tilskud
- Særskilte udligningsordninger
- Udligning af beskatningsgrundlag og virkning på provenu fra indkomstskatter
- Udligning af udgiftsbehov.

Nedenfor er de enkelte komponenter i udligningsberegningen gennemgået nærmere.

Bloktilskud og øvrige tilskud

Hver kommune får en andel af det samlede statslige bloktilskud til kommunerne, svarende til kommunens andel af den samlede befolkning.

Når en person flytter fra en kommune, mister kommunen således isoleret set en andel af bloktilskuddet. Den isolerede virkning i bloktilskuddet i et givent tilskudsår vil være den samme for alle kommuner og udgør i 2021 ca. 15.600 kr.

En kommune, som modtager tilskud for de nye tilskudsordninger for udsatte kommuner, vil også kunne få en effekt gennem den årlige opdatering af tilskuddet med indbyggertallet. Det samme gælder for visse særtilskudsordninger som fx ældrepuljer, hvor tilskud afhænger af udviklingen i antal indbyggere i specifikke aldersgrupper. Virkningen i disse særlige tilskudsordninger vil være af begrænset størrelse og er ikke inddraget i de videre beregninger.

Særskilte udligningsordninger

Det samlede tilskuds- og udligningsystem indeholder en række særskilte udligningsordninger, herunder selskabsskatteudligning, udligning af dækningsafgift og en udlændingeudligningsordning.

Selskabsskatteudligningen udligner 50 pct. af forskellen mellem kommunens faktiske selskabsskatteprovenu og den befolkningsmæssige andel af det samlede selskabsskatteprovenu i kommunerne. Når en borger forlader en kommune, vil kommunens andel af det samlede kommunale selskabsskatteprovenu falde og dermed give en positiv udligningseffekt fra selskabsskatteudligning. Denne virkning vil i et givet tilskudsår være den samme for alle kommuner og udgør i 2021 ca. 650 kr.

På tilsvarende måde udlignes 10 pct. af den del af en kommunes provenu fra dækningsafgift, som afviger fra kommunens befolkningsmæssige andel af det samlede kommunale provenu fra dækningsafgift. Virkningen i udligningen af dækningsafgift ved flytning af en borger er imidlertid meget beskeden.

Omvendt vil medfinansieringen til udlændingeudligningen falde, svarende til ca. 460 kr. i tilskudsåret 2021.

Der kan således opgøres en nettovirkning ved flytningen af en person for de særskilte udligningsordninger på ca. 200 kr.

Udligning af beskatningsgrundlag og virkning på provenu fra indkomstskatter

Indkomstskat betales til bopælskommunen. Når en person flytter fra en kommune, kan det således både have betydning for kommunens provenu fra indkomstskat og kommunens udligning af beskatningsgrundlag.

For børn og unge vil der ikke være tale om et tab af provenu fra indkomstskatter. Men kommunens udligning af beskatningsgrundlag vil blive påvirket. Det skyldes, at kommunen udlignes af forskellen mellem kommunes beskatningsgrundlag og kommunens befolkningsmæssige andel af det samlede kommunale beskatningsgrundlag. Denne andel falder – alt andet lige – når en borger forlader kommunen. Hvis vi ser på en kommune med forholdsvis lavt beskatningsgrundlag, kan den samlede effekt opgøres til et tab i udligningen af beskatningsgrundlag på 46.100 kroner.

For en voksen i den erhvervsaktive alder, som flytter, vil der typisk være tale både om et tab af provenu fra indkomstskat og en effekt gennem udligningen af beskatningsgrundlag. Hvis den borger, som flytter, har en indkomst på ca. 180.000 kr. svarende til en førtidspension, vil kommunen miste et årligt indkomstskatteprovenu på ca. 48.600 kr. ved en udskrivningsprocent på fx 27 pct. Kommunens udligning af beskatningsgrundlag vil imidlertid kun blive påvirket med ca. 3.400 kr., idet både beskatningsgrundlaget og kommunens befolkningsmæssige andel af det samlede kommunale beskatningsgrundlag falder.

Der vil således samlet set kunne være tale om en virkning på indkomstskatteprovenu og udligning af beskatningsgrundlag på 52.000 kr.

Udligning af udgiftsbehov

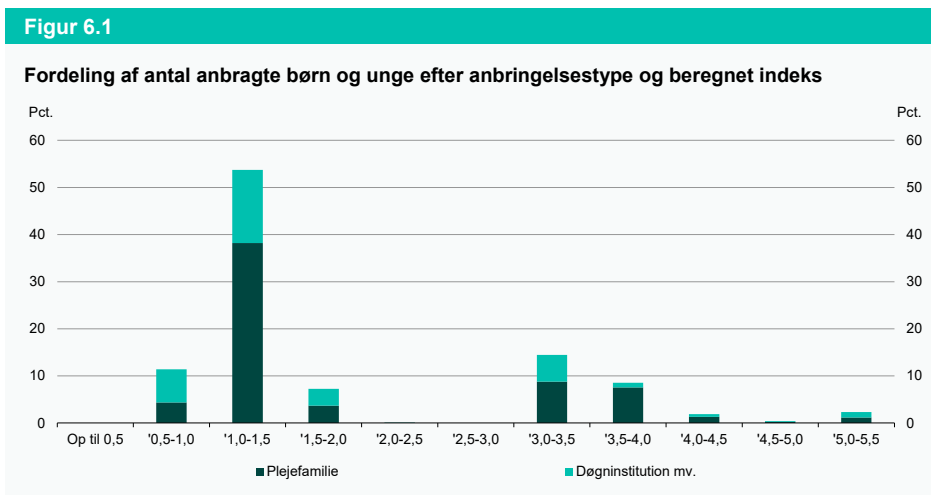
Udligningen af udgiftsbehov er det element i den samlede udligningsberegning, som har størst betydning og kan variere mest afhængigt af den konkrete borger, som flytter.

For at få et billede af denne variation er der både for anbragte børn og unge samt voksne i botilbud udregnet en indekssværdi, som illustrerer personens samlede betydning i bopælskommunens beregnede udgiftsbehov.

For anbragte børn og unge op til 17 år ligger der en stor gruppe på mere end halvdelen med en indekssværdi omkring 1-1,5, dvs. tæt på gennemsnittet, *jf. figur 6.1*. Denne gruppe er i store træk karakteriseret ved, at deres betydning i bopælskommunens udgiftsbehov især afhænger af det aldersbestemte udgiftsbehov og dermed det enhedsbeløb, der er knyttet til aldersgruppen i udgiftsbehovsopgørelsen. Godt 2/3 af denne gruppe er anbragt i plejefamilier, mens den resterende del er anbragt i døgninstitutioner.

Der er imidlertid en større gruppe på ca. 14 pct. af de anbragte børn og unge, som har en højere indekssværdi omkring 3-3,5. Børn og unge i denne gruppe udløser flere socioøkonomiske kriterier i udgiftsbehovsopgørelsen, herunder i særlig grad *kriteriet for børn og unge, som er flyttet mere end tre gange*. Omkring halvdelen af denne gruppe er anbragt i plejefamilier, mens den resterende del er anbragt i døgninstitutioner mv.

Der er kun ganske få anbragte børn og unge med en indekssværdi over 4.



Anm.: De beregnede indeks er udregnet på baggrund af enhedsbeløbene til de socioøkonomiske kriterier, som indgår i analysen. Det gennemsnitlige udgiftsbehov i alt per indbygger er beregnet til 61.000 kr.

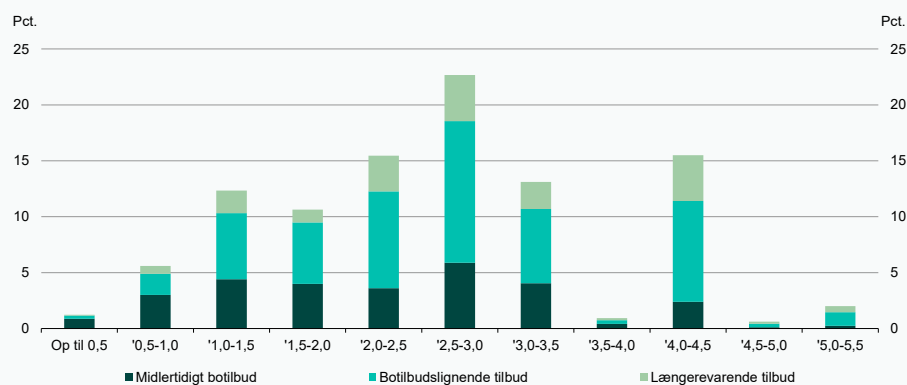
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

For voksne i botilbud er spredningen større end for anbragte børn og unge. Den største koncentration med ca. 23 pct. er omkring en indekssværdi på 2,5-3,0, *jf. figur 6.2*. Ud over det aldersbestemte udgiftsbehov knyttet til de enkelte personers alder er de voksne i denne gruppe typisk også knyttet til kriterierne *Personer uden erhvervsuddannelse* og *Personer uden beskæftigelse*. Omkring 56 pct. af denne gruppe er i et botilbudslignende tilbud, mens ca. 26 pct. er i et midlertidigt tilbud og den resterende del af gruppen er i et længerevarende botilbud.

Knap halvdelen af de voksne i botilbud har en indekssværdi under 2,5.

Figur 6.2

Fordeling af antal voksne under 65 år i botilbud fordelt efter tilbudstype og beregnede indeks



Anm.: De beregnede indeks er udregnet på baggrund af enhedsbeløbene til de socioøkonomiske kriterier, som indgår i analysen. Det gennemsnitlige udgiftsbehov i alt per indbygger er beregnet til 61.000 kr.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Omkring 15 pct. af de voksne i botilbud har en højere indekssværdi på 4,0-4,5. Det er voksne, som er omfattet af yderligere socioøkonomiske kriterier, herunder særligt *Handicapkriteriet*.

Det er kun ganske få voksne i målgruppen med en indekssværdi over 4,5.

Der er også set på gruppen af voksne i botilbud med en alder over 65 år. Data indikerer, at godt 90 pct. har en indekssværdi i intervallet 0,5-1,0, mens de resterende knap 10 pct. har en indekssværdi i intervallet 2,0-2,5 pct. For langt hovedparten af denne gruppe må man således forvente en forholdsvis lav vægt i kommunens udgiftsbehov. På denne baggrund er der ikke foretaget yderligere udligningsberegninger for denne gruppe.

Data indikerer en tendens til, at personer i enten anbringelse eller botilbud, som bor uden for handlekommunen, i gennemsnit har en højere indekssværdi. De har således en større betydning i udgiftsbehovet end personer, som bor inden for handlekommunen. Forskellen er dog forholdsvis begrænset og usikker, *jf. tabel 6.4*.

Tabel 6.4

Gennemsnitlig indekseværdi for personer i tilbud hhv. uden for og inden for handlekommune

	Uden for kommunen	Inden for kommunen
Børn og unge i anbringelse	2,13	1,79
Voksne i botilbud	2,62	2,56

Anm.: Der er en signifikant forskel på de gennemsnitlige indekseværdier for personer uden for kommunen hhv. inden for kommunen, hvilket er undersøgt ved en t-test. Middelværditesten (t-test) tester, om der er forskel på middelværdierne fra to forskellige uafhængige populationer under antagelse af ens varians (hvilket også er testet). Resultaterne fra testene for de to grupper, børn og unge samt voksne, indikerer, at personer, som bor uden for kommunen, i gennemsnit har en højere udgiftstyngde.

Kilde: Egne beregninger.

6.4.2 Samlede illustrative udligningsberegninger

Som det tidligere er nævnt, vil der være forskel på udligningsvirkning afhængigt af, hvilke personer der flytter, og hvilken kommune personen flytter fra.

Det har særlig stor betydning, hvor stor vægt den enkelte borger indgår med i beregningen af bopælskommunens samlede udgiftsbehov. Ser man imidlertid på de mest typiske eksempler, tegner der sig et overordnet billede.

Som det fremgår af nedenstående *tabel 6.5*, vil den samlede udligningsvirkning for de mest typiske eksempler være mellem 70.600 og 250.900 kr., når en borger flytter fra kommunen.

Tabel 6.5

Illustrative eksempelberegninger - Udligningsvirkning ved fraflytningen af en person til et tilbud uden for handlekommunen

	Bloktilskud	Særlige udligningsordninger	Virkning på indkomstskatteprovenu	Udligning af beskatningsgrundlag	Udligning af udgiftsbehov	Virkning i alt
Børn og unge (Indeks 1,25)	-15.600	-200	0	-46.100	-8.700	-70.600
Børn og unge (Indeks 3,25)	-15.600	-200	0	-46.100	-124.600	-186.500
Voksne (Indeks 2,75)	-15.600	-200	-48.600	-3.400	-96.200	-164.000
Voksne (Indeks 4,25)	-15.600	-200	-48.600	-3.400	-183.100	-250.900

Anm.: De viste beregninger er foretaget under en række antagelser om den oprindelige bopælskommune, herunder at kommunen er omfattet af tillægget i udligning af beskatningsgrundlag for kommuner med lavt beskatningsgrundlag samt tillægget i udligning af udgiftsbehov for kommuner med forholdsvis højt, beregnet udgiftsbehov. Endvidere antages en udskrivningsprocent på 27 pct.

Kilde: Egne beregninger.

I beregningen er der ikke taget højde for den større eller mindre forsinkelse i gennemslaget i kriterier hos den nye bopælskommune. Der er heller ikke indregnet virkningen af, at personen eventuel kan være omfattet af kriteriet for *Psykiatriske patienter*. Det skyldes, at der ikke i det tilvejebragte datasæt er oplysninger om opfyldelse af dette kriterium. Opfylder en borger kriteriet, vil det betyde en stigning i borgerens indekssværdi på knap 0,3, hvilket er forholdsvist beskedent. Det vurderes dermed ikke at have nogen større betydning for vurderingen af udligningsvirkningen, at kriteriet ikke er medregnet. Det er dog også værd at bemærke, at der i dette kriterium er en særlig lang forsinkelse, før kriteriet flytter fra tidligere kommune til den nye bopælskommune ved en flytning, *jf. afsnit 6.3.2*.

I de videre beregninger er det endvidere antaget, at kommunen ikke er omfattet af *Befolkningsstilbagegangskriteriet*. For kommuner, som er opfattet af dette kriterium, vil der være en isoleret positiv udligningseffekt fra tilbagegangskriteriet, når en borger flytter fra kommunen. Virkningen er midlertidig og vil ophøre efter en årrække.

For anbragte børn og unge med en typisk vægt i den oprindelige bopælskommunes udgiftsbehov, svarende til en indekssværdi på omkring 1,25, kan der opføres en potentiel negativ virkning i tilskuds- og udligningssystemet på ca. 70.600 kr. ved en fraflytning.

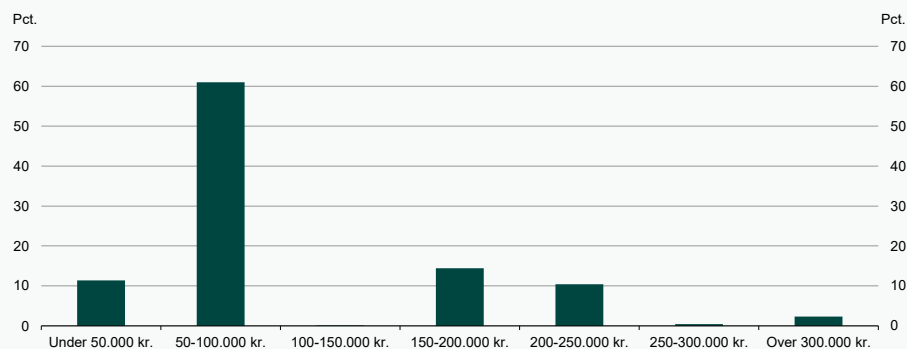
For anbragte børn og unge i den mindre gruppe med en højere indekssværdi på omkring 3,25, kan der tilsvarende opføres en potentiel negativ virkning i tilskuds- og udligningssystemet på 186.500 kr.

For voksne i botilbud med en typisk vægt i den oprindelige bopælskommunes udgiftsbehov, svarende til en indekssværdi på omkring 2,75, kan der opføres en potentiel negativ virkning i tilskuds- og udligningssystemet på ca. 164.000 kr. ved en fraflytning.

For den mindre gruppe af voksne i gruppen med indekssværdi på omkring 4,25, kan der tilsvarende opføres en potentiel negativ virkning i tilskuds- og udligningssystemet på 250.900 kr. Der kan således være stor forskel på virkningerne i udligningssystemet afhængigt af den pågældende persons vægt i udgiftsbehovet. For at skønne over, hvor hypotetisk en given udligningsvirkning er, er der foretaget beregninger af virkningerne for de 11 intervaller af indekssværdier, som er vist i *figur 6.1 og 6.2*. Beregningerne er dog behæftet med nogen usikkerhed og skal derfor tages med et vist forbehold.

For gruppen af anbragte børn og unge peger beregningerne på, at i omegnen af 70 pct. kan indebære en negativ virkning i handlekommunens udligningstilskud på under 100.000 kr. ved en fraflytning, *jf. figur 6.3*.

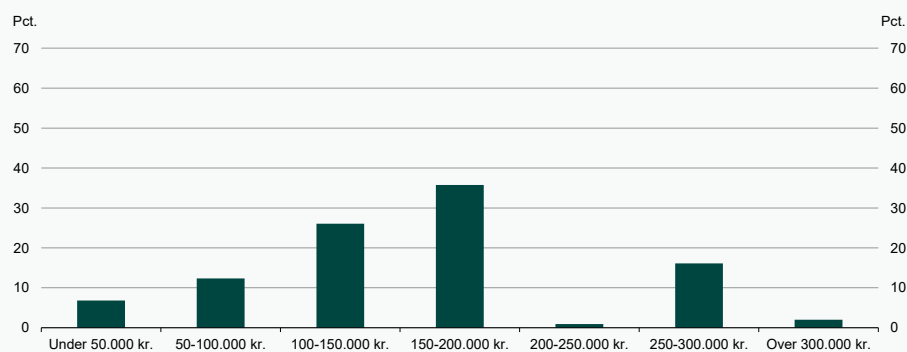
Figur 6.3

Fordeling af udligningstab ved flytning af et barn eller en ung i forbindelse med en anbringelse uden for handlekommunen


Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Beregningerne peger også på, at for voksne i botilbud kan omkring 80 pct. indebære en potentiel negativ virkning på under 200.000 kr. for handlekommunen ved en fraflytning, *jf. figur 6.4*. For ca. 45 pct. af de voksne i botilbud er virkningen opgjort til under 150.000 kr. ved en flytning, mens der for ca. 20 pct. vil kunne være tale om en virkning på over 250.000 kr. Den beregnede fordeling af udligningsvirkningerne afspejler fordelingen af personer over indekssværdier, *jf. ovenstående figur 6.1 og 6.2*.

Figur 6.4

Fordeling af udligningstab ved flytning af en voksen i forbindelse med et botilbud uden for handlekommunen


Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Kapitel 7

Betydningen af udligningsreformen

I dette kapitel fokuseres der på betydningen af udligningsreformen, som er gennemført med virkning fra 2021:

For det første beskrives ændringen i det anvendte folketal i den kommunale udligning med udligningsreformen. Ændringerne skal se på baggrund af udfordringer med de oplysninger, som har været anvendt tidligere i udligningssystemet for kommuners betalingsforpligtigelse for borgere i en anden kommune i et ”betalingskommunefolketal”.

For det andet vises det ved illustrative beregningseksempler, at der både før og efter udligningsreformen har været en virkning i udligningssystemet ved, at en borger flytter ud af en kommune.

Overordnet kan følgende konkluderes:

- **Virkninger i udligningsbeløb ved en flytning.** Virkningerne afhænger både før og efter udligningsreformen af den flyttede borgers alder, hvordan borgeren i øvrigt tæller med i de enkelte socioøkonomiske kriterier, og hvordan kommunen i øvrigt indgår i udligningen.
- **Benyttelse af betalingskommunefolketal.** Før udligningsreformen var visse parametre i tilskuds- og udligningssystemet opgjort ud fra et ”betalingskommunefolketal” baseret på borgere, hvor der er mulighed for mellemkommunal refusion efter nærmere bestemmelser i retssikkerhedsloven. Det gælder dog ikke for de fleste socioøkonomiske kriterier, som indgår i udligningens opgørelse af den enkelte kommunes udgiftsbehov.
- **Grundlæggende omlægning.** Med udligningsreformen skete der en lang række ændringer i den samlede kommunale finansiering, og udligningen blev generelt øget. Når folketallet i opgørelsen af udligning efter reformen fuldt ud følger den kommune, hvor borgeren ifølge CPR er registreret til at have bopæl, er det således blot et enkelt element i udligningsreformen.
- **Små forskelle mellem folketalene.** Overgangen fra folketal efter betalingskommune til folketal efter bopælskommune er en mindre del af forskellen i virkningen før og efter reformen. Det har også betydning, at der med udligningsreformen sker en øget udligning, ændring i vægte på enkeltkriterier og øget vægt på det aldersbetingede udgiftsbehov i beregningen af den enkelte kommunens udgiftsbehov.

- **Kvalitetsproblem og påvirkelighed.** Overgangen fra et folketal baseret på kommunernes oplysning om betalingskommune til et folketal baseret på bopæl skyldes, at der kan sættes spørgsmålstejn ved kvaliteten af oplysningerne om betalingskommune i CPR-registret. Kommunerne har selv indberettet disse oplysninger direkte med henblik på brug i udligningen, hvilket også er en mulig kilde til påvirkning af udlignings- og tilskudsbeløb. Oplysningerne har heller ikke kunnet valideres fra centralt hold af.

7.1 Folketal i udligningen

Den kommunale udligning bygger både før og efter udligningsreformen bl.a. på en opgørelse af den enkelte kommunes udgiftsbehov, det såkaldte beregnede udgiftsbehov. I opgørelsen indgår dels den enkelte kommunes sammensætning af befolkningen på aldersgrupper samt befolkningsudviklingen, dels en række socioøkonomiske kriterier, som afspejler karakteristiske forhold blandt de borgere, som bor i kommunen.

De demografiske og socioøkonomiske kriterier skal opfange overordnede forhold, som kan have betydning for kommunens samlede udgiftsbehov. Kriterierne kan dermed ikke anvendes som et grundlag for en direkte kompensation for specifikke udgifter til bestemte borgere i kommunen, *jf. afsnit 3.1*.

Når en borger af den ene eller anden årsag flytter fra en kommune, vil det imidlertid isoleret set påvirke opgørelsen af bl.a. kommunens udgiftsbehov og dermed udligningsbeløb. Virkningen vil afhænge af den flyttede borgers alder, hvordan borgeren i øvrigt tæller med i de enkelte socioøkonomiske kriterier, og hvordan kommunen i øvrigt indgår i udligningen.

Den enkelte borger vil fylde marginalt i en kommunes samlede udgiftsbehov, og en flytning af en enkelt borger vil ikke have betydning for den samlede sammenhæng mellem det beregnede udgiftsbehov og kommunernes udgifter. Det er dog heller ikke hovedfokus i denne analyse. Her er fokus på, om en effekt i udligningssystemet af en enkelt borgers flytning kan påvirke kommuners incitamenter til at visitere borgere til tilbud i andre kommuner.

7.1.1 Før udligningsreformen

Før udligningsreformen var visse parametre i tilskuds- og udligningssystemet opgjort ud fra et folketal baseret på oplysninger fra kommunerne om betalingskommune efter visse bestemmelser i retssikkerhedsloven.

Det er imidlertid ikke alle steder i udligningssystemet, at der er blevet anvendt et indbyggertal efter betalingskommune – det gælder således ikke for de fleste socioøkonomiske kriterier. De socioøkonomiske kriterier, der i udligningssystemet før udligningsreformen var defineret ud fra betalingskommuneoplysninger, er:

- Nedgang i befolkningstallet
- Antal 0-15 årige børn af enlige forsørgere
- Antallet af enlige over 65 år.

De øvrige socioøkonomiske kriterier, herunder kriteriet for antallet af borgere med handicap, er også i udligningen før udligningsreformen baseret på statistikker opgjort efter bopælskommune. Statistikkerne bag de fleste socioøkonomiske kriterier er således baseret på bopælskommune.

Det skal dog bemærkes, at *Rejsetidskriteriet* var baseret på rejsetider mellem bopælsadresser, men at der i forbindelse med indregningen i udgiftsbehovet blev ganget op med et folketal efter betalingskommune.

7.1.2 Udligningsreformen

Sigtet med udligningsreformen har været at skabe et mere robust og enkelt udlignings-system, som giver større stabilitet og forudsigelighed om de økonomiske rammer for kommunerne. Der er etableret en generel udligning med *ens regler for alle landets kommuner*. Det var ikke tilfældet i den tidligere udligning, hvor der var udligningsordninger specifikt for kommuner henholdsvis i og uden for hovedstadsområdet. Samtidig er det tidligere beskæftigelsestilskud, som kompenserede kommunerne under ét for deres udgifter på beskæftigelsesområdet, afskaffet, da fordelingen af tilskuddet på tværs af kommuner havde udviklet sig skævt. Udgiften til kommunernes indsats på beskæftigelsesområdet er derimod indarbejdet i det generelle udligningssystem. Udligningssystemet er med disse tiltag blevet mere enkelt.

Samtidig er *tidligere skævheder i systemet søgt rettet op*, herunder er der fx foretaget en række ændringer i opgørelsen af den enkelte kommunes udgiftsbehov til brug for udligningen. Ændringerne skal bl.a. sikre en bedre afspejling af kommunernes udgiftsbehov på overførselsområdet samt et mere robust og upåvirkeligt datagrundlag.

Med udligningsreformen følger folketal mv. i opgørelsen af udligning nu fuldt ud den kommune, hvor borgeren ifølge CPR er registreret at have bopæl. Dette er således blot én blandt mange ændringer, som blev gennemført med udligningsreformen.

Oplysninger om betalingskommune byggede på kommuners egne registrering for borgere, hvor der for bestemte ydelser blev opkrævet mellemkommunal refusion efter *retsikkerhedslovens § 9 c, stk. 2, 4-6 og 12*. Her blev borgere med bestemte ydelser, altså udelukkende talt med til den kommune, som har betalingsforpligtelsen for disse bestemte ydelser, uanset at en anden kommune kunne have andre udgifter til borgeren.

Kommuner har indberettet oplysninger om betalingskommune direkte med henblik på anvendelse i udligningsopgørelsen. Der er således en risiko i forhold til kvaliteten af oplysningerne, og det er en af de kilder til påvirkning af udlignings- og tilskudsbeløb, som

Finansieringsudvalget under Social- og Indenrigsministeriet har identificeret, *jf. Finansieringsudvalget (2020)*. Det er baggrunden for, at ændringen til, at folketallet fuldt ud følger den enkelte borgers bopæl, er medtaget i udligningsreformen.

Det skal bemærkes, at når anvendelse af folketallet efter betalingskommune afskaffes med udligningsreformen, er det alene i forhold til opgørelserne i tilskuds- og udlignings-systemet. Der ændres med reformen ikke på kommuners betalingsforpligtelse eller på modtageren af refusion.

Det skal endvidere bemærkes, at der er en forholdsvis lille forskel mellem folketal efter betalingskommune og efter bopælskommune for langt hovedparten af landets kommuner, så denne ændring vurderes at have begrænset betydning samlet set for den enkelte kommune. Denne analyse er dog også fokuseret på incitamentet knyttet til den enkelte borger.

7.2 Betydningen af udligningsreformen for udligningsvirkning af indsatser uden for kommunen

Beregningerne i *afsnit 6.4.2* viser de potentielle udligningsvirkninger ved en flytning. Det er ikke nyt, at der kan være sådanne virkninger. Især på voksenområdet sås tilsvarende potentielle virkninger i udligningssystemet før udligningsreformen.

Til illustration heraf er der foretaget nogle eksempelberegninger af udligningsvirkningen ved flytningen af en person både før og efter udligningsreformen. Beregningerne er lavet i en model svarende til udmeldingen for 2020 sammenholdt med den udligningsmodel, der lå til grund for aftalen om udligningsreformen fra maj 2020.

Beregningerne viser ligesom beregningerne i *afsnit 6.4.2* den isolerede virkning på kommunens generelle finansiering gennem udligningen og eventuelt indkomstskatteprovenu af, at en borger flytter fra kommunen. Beregningerne tager udgangspunkt i udmeldingen fra 2020, fordi udligningssystemet fra før udligningsreformen ikke er opdateret til 2021-niveau.

Der betragtes som *kommuneeksempel 1* en kommune, som i det tidligere udligningssystem var omfattet af landsudligningen og den særlige udligningsordning for kommuner med højt strukturelt underskud efter *udligningslovens § 12*. Efter udligningsreformen antages kommunen at være omfattet af tillæggene for kommuner med henholdsvis højt udgiftsbehov og lavt beskatningsgrundlag. Det antages også, at kommunen ikke er omfattet af *Befolkningstilbagegangskriteriet*.

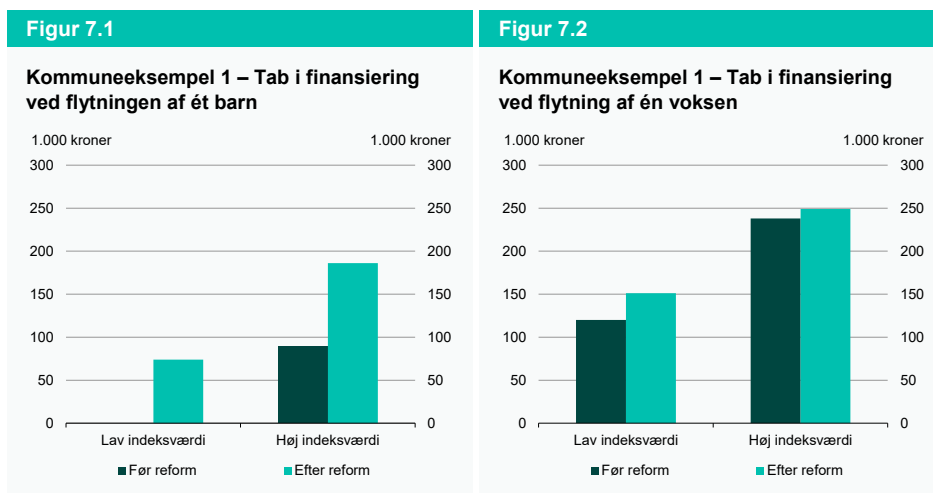
Kommuneeksempel 2 svarer i store træk til *kommuneeksempel 1*, men det antages her, at kommunen både før og efter udligningsreformen er omfattet af *Befolkningstilbagegangskriteriet*.

For begge kommuneeksempler er der beregnet virkningerne i kommunens generelle finansiering før og efter udligningsreformen ved flytningen af en person med følgende karakteristika:

- **Barn med forholdsvis lav indekssværdi:** Barn (6-16 årig), som ikke opfylder nogle specifikke socioøkonomiske kriterier (Svarer til et barn med en indekssværdi på 1,25, *jf. afsnit 6.4.1*).
- **Barn med forholdsvis høj indekssværdi:** Udviklingshæmmet barn (6-16 årig), som er flyttet mindst tre gange (Svarer til et barn med en indekssværdi på 3,25, *jf. afsnit 6.4.1*).
- **Voksen med forholdsvis lav indekssværdi:** Voksen person (35-39 årig) uden beskæftigelse og erhvervsuddannelse (Svarer til en person med en indekssværdi på 2,75, *jf. afsnit 6.4.1*). Den voksne antages endvidere at være førtidspensionist og betale kommunal indkomstskat.
- **Voksen med forholdsvis høj indekssværdi:** Voksen handicappet person (35-39 årig) uden beskæftigelse og erhvervsuddannelse (Svarer til en person med en indekssværdi på 4,25, *jf. afsnit 6.4.1*). Den voksne antages endvidere at være førtidspensionist og betale kommunal indkomstskat.

I *kommuneeksempel 1* peger beregningen på, at kommunen før udligningsreformen ikke taber på flytningen af ét *barn med forholdsvis lav indekssværdi*. Det skyldes, at barnet i dette eksempel ikke opfylder socioøkonomiske kriterier, men alene påvirker det aldersbetingede udgiftsbehov. Før udligningsreformen var det aldersbetingede udgiftsbehov baseret på oplysninger om betalingskommune. Efter udligningsreformen bliver det aldersbetingede udgiftsbehov opgjort ud fra bopælskommune, og der kan opgøres et potentielt tab på ca. 74.000 kr. Baggrunden herfor er nærmere beskrevet i ovenstående *afsnit 7.1.2*. Dette tab afspejler enhedsbeløbet i det aldersbetingede udgiftsbehov for et barn i alderen 6-16 år, *jf. figur 7.1*.

Udligningstab er i *kommuneeksempel 1* højere ved flytningen af et *barn med forholdsvis høj indekssværdi* både før og efter udligningsreformen, idet barnet her også opfylder socioøkonomiske kriterier, som følger bopælskommunen (dog med en vis forsinkelse i *Handicapkriteriet*). Før udligningsreformen er tabet beregnet til ca. 90.000 kr. og 186.000 kr. efter reformen, *jf. figur 7.1*. Forskellen i virkningerne før og efter reformen skal til dels tilskrives, at der efter udligningsreformen er knyttet et højere enhedsbeløb til nogle kriterier.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

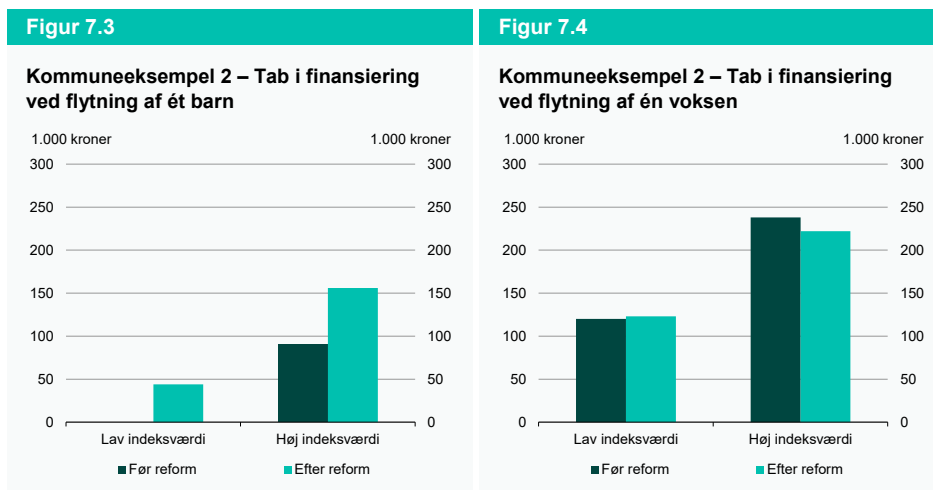
I *kommuneeksempel 1* kan der for en flytning af en *voksen med forholdsvis lav indekssværdi* beregnes et potentielt tab for kommunen på ca. 120.000 kr. før udligningsreformen og ca. 150.000 kr. efter udligningsreformen, jf. figur 7.2. Det svarer til en forskel på ca. 30.000 kr.

Tabet for kommunen vil både før og efter udligningsreformen være højere ved flytning af en *voksen med en forholdsvis høj indekssværdi*, svarende til et tab på ca. 238.000 kr. før udligningsreformen og ca. 249.000 kr. efter udligningsreformen. Det skyldes, at personen, som indgår i dette eksempel, antages yderligere at opfylde *Handicapkriteriet*. Forskellen i tabet før og efter udligningsreformen er således i dette eksempel på ca. 11.000 kr.

For *kommuneeksempel 2* viser beregningerne samme tendenser, som for *kommuneeksempel 1* for de fire persontyper, jf. figur 7.3 og 7.4. Tabene er imidlertid generelt mindre i dette kommuneeksempel, hvilket afspejler, at kommunen antages at være omfattet af *Befolkningstilbagegangskriteriet*. Når en person flytter fra kommunen, betyder det alt andet lige en udligningsgevinst for kommunen for en periode. I disse eksempler er der indregnet en effekt svarende til 1/3 af det samlede enhedsbeløb eller ca. 33.000 kr.²

I eksemplet med flytningen af en *voksen med forholdsvis høj indekssværdi* vil den indregnede effekt fra *Befolkningstilbagegangskriteriet* betyde, at tabet ved flytningen midlertidigt er større før end efter udligningsreformen.

² I vurdering af virkningen af aftalen om udligningsreform fra 5. maj 2020 blev det antaget, at *Befolkningstilbagegangskriteriet* indgår som et gennemsnit over de sidste tre år, for at tage højde for de kraftige udsving i kriteriet. Denne antagelse er fastholdt i disse beregninger.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det skal bemærkes, at der kun er tale om eksempler. Der ville kunne konstrueres andre eksempler, hvor niveauerne for tab er højere og lavere end det viste. Der er imidlertid søgt at opstille realistiske eksempler set i lyset af de fundne mønstre i det datamateriale, der har været tilgængelig for de to målgrupper, *jf. afsnit 6.4*.

Eksemplerne illustrerer, at der efter udligningsreformen i nogle tilfælde kan være et større potentielt tab for kommunerne ved visitation af et barn til en anbringelse eller en voksen til et botilbud uden for kommunen. Der er dog ikke en entydig effekt, og i nogle tilfælde er forskellen på udligningseffekten før og efter udligningsreformen forholdsvis beskedent.

Beregningerne indikerer samlet, at reformen ikke har ændret afgørende på kommunernes incitament til at give tilbud uden for kommunen under rimeligt realistiske antagelser. Det gælder særligt, når det tages i betragtning, at det i praksis vil være højst usikkert for kommunen at skønne konkret over virkningen. Hertil kommer, at der er en række andre hensyn, regler og økonomiske elementer, som spiller ind på den enkelte kommunes visitation i det enkelte tilfælde, *jf. kapitel 5*.

Det skal bemærkes, at den her opgjorte forskel før og efter reformen ikke blot handler om overgangen fra betalingskommune til bopælskommune. Det handler også om, at der med udligningsreformen sker en øget udligning, ændring i vægte på enkeltkriterier og øget vægt på det aldersbetingede udgiftsbehov i beregningen af den enkelte kommunes udgiftsbehov og at strukturen i udligningssystemet generelt er blevet ændret.

Kapitel 8

Kommunernes anvendelse af oplysninger om betalingskommune

Med vedtagelsen af lovforslaget, der udmønter udligningsreformen, blev det fra 1. januar 2021 frivilligt for kommunerne at indberette oplysninger om betalingskommuneforhold for borgere i tilknytning til CPR for hvilke en kommune i henhold til § 9 a, stk. 4, 1.-3. pkt. og § 9 c, stk. 2, 4-6 og 12 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område har den generelle betalingsforpligtelse.

At indberetningerne ikke er fuldt afskaffet, selvom de ikke længere anvendes i udligningssystemet, skal ses i lyset af, at ministeriet under lovbehandlingen af udligningsreformen blev gjort bekendt med, at disse oplysninger i nogle kommuner bliver anvendt administrativt i tilknytning til opkrævningen af mellemkommunal refusion og afregning mellem kommuner.

Det har desuden vist sig, at betalinger på sundhedsområdet af færdigbehandlingsdage fra kommuner til regioner er forudsat baseret direkte på de kommunale indberetninger af betalingskommuner til udligningen.

Det er derfor arbejdsgruppens opgave at afdække bl.a. den administrative anvendelse af kommuners registreringer af betalingskommune i tilknytning til CPR og eventuelle udfordringer forbundet hermed. Herudover skulle der også identificeres eventuelle øvrige områder, hvor registreringen har været anvendt.

I nærværende kapitel beskrives indledningsvist kommunernes registrering og administrative anvendelse af betalingskommuneforholdet i CPR i forbindelse med direkte afregning og opkrævning af mellemkommunal refusion kommunerne i mellem. Herudover belyses afregning af færdigbehandlingsdage, som har været direkte knyttet til registreringen af betalingskommune i CPR, men hvor der nu er fundet en anden løsning.

Det bør noteres, at i arbejdet har der ikke været noget, der tyder på, at oplysningen om betalingskommuneforhold er blevet anvendt forskelligt ift. direkte afregning af ydelser og hjemtagning af refusion. Af denne årsag belyses denne skelnen heller ikke yderligere i nærværende afsnit, hvorfor de to udtryk i vidt omfang anvendes synonymt og samlet betegnes som 'det mellemkommunale område'.

8.1 Registrering og administrativ anvendelse af betalingskommuneforhold

Betalingskommunefolketallet er fra 2021 afskaffet i den kommunale udlligning, og som konsekvens heraf er registreringer af betalingskommuneforhold i CPR blevet gjort frivillig pr. 1. januar 2021, *jf. afsnit 7.1.2*. Konsulenthuse og KL oplyser imidlertid, at kommuner har anvendt oplysningen om betalingsforhold i CPR i grundlaget for administrationen af afregning af ydelser samt opkrævning af mellemkommunal refusion.

I administrationen af det mellemkommunale område er det den enkelte kommunes opgave at sikre en korrekt afregning for de borgere, der er omfattet af det mellemkommunale område. Den enkelte kommune skal således have overblik over de borgere, der er bosat i andre kommuner, for hvem de har betalingsforpligtigelse, samt de borgere, som er bosat i egen kommune, for hvem andre kommuner har betalingsforpligtigelsen.

For at opnå et samlet overblik over alle mellemkommunale sager og udgifter har kommuner anvendt denne oplysning som en del af informationsgrundlaget i den løbende administration af borgeres betalingskommuneforhold ved afregning af det mellemkommunale område.

Kommuner har eksempelvis valideret oplysninger om borgernes betalingskommuneforhold, der er registreret i enten fagsystemer eller håndholdte opgørelser, op imod borgernes betalingskommuneforhold i CPR.

Hovedformålet med CPR er, at CPR indeholder grundlæggende personoplysninger om enhver, som har et personnummer. Oplysning om betalingskommuneforhold er ikke en grundlæggende personoplysning, men må betegnes som fagdata eller administrative støttedata, som ikke hører naturligt hjemme i CPR. Data valideres ikke generelt, og indberettes manuelt fra 98 kommuner.

Oplysningen om betalingskommuneforholdet i CPR kan ikke stå alene i administrationen af det mellemkommunale område, men oplysningen har været en del af grundlaget for administrationen af området.

Det er bopælskommunens ansvar at sikre en korrekt ajourføring i CPR for de borgere, der er bosat i den enkelte kommune. Dette gælder også ift. oplysninger om betalingskommuneforhold, der er knyttet systemisk op på CPR.

Udgangspunktet er, at handlekommunen anmoder bopælskommunen om at registrere betalingskommuneforhold i CPR. Bopælskommunen kan dog også selv rette henvendelse om betalingskommuneforhold til en anden kommune, og kun bopælskommunen kan foretage registreringen om en anden betalingskommune i CPR. Denne proces vil skulle koordineres med kommunens socialafdeling, der typisk vil have oplysningerne om de kontraktlige forhold til andre kommuner, regioner og privatretlige institutioner. Herefter kan der pågå en eventuel dialog mellem administrative medarbejdere i de enkelte kommuner, der har til formål at afklare eventuelle tvister om betalingskommuneforholdet.

Det er blevet oplyst, at hovedparten af kommunerne er bevidste om, at det er meget vanskeligt at sikre et retvisende billede af de mellemkommunale borgere udelukkende ved anvendelse af betalingskommuneforholdet i CPR.

Der arbejdes derfor løbende med at udvikle IT-løsninger, der kan give kommunerne et samlet overblik over alle mellemkommunale sager uden unødigt administration, herunder uden brug af oplysningen i CPR. Det sker eksempelvis ved, at det mellemkommunale område administreres ved at hente data og informationer fra flere kilder kombineret med understøttelse af relevante og lokale kontroller.

8.2 Oplysningen om betalingskommune i CPR anvendt direkte til afregning

I et enkelt konkret tilfælde har oplysningen om betalingskommuneforhold i CPR været anvendt direkte til afregning. Det drejer sig om sundhedsområdet, hvor de indberettede registreringer har været anvendt direkte til afregning af færdigbehandlingsdage og indlagte på hospice mellem regioner og kommuner.

Færdigbehandlingstaksten udløses i de tilfælde, hvor videre behandling ikke forudsætter indlæggelse, men hvor patienten fortsat er indlagt grundet manglende kommunalt tilbud efter sociallovgivningen.

På nuværende tidspunkt opkræves betalingen af færdigbehandlede patienter og indlagte på hospice ud fra de borgere, for hvem den enkelte kommune har betalingsforpligtelsen ifølge kommunernes indberetninger i tilknytning til CPR.

Fastlæggelsen af betalingskommuneforholdet sker således efter reglerne i retssikkerhedsloven, herunder også spørgsmål om tvister. De tilfælde, hvor betalingskommunen er en anden end bopælskommunen, følger således altid af de forhold, der kan henføres til de tidligere nævnte bestemmelser i retssikkerhedsloven.

Eftersom der vurderes at være en udfordring med kvaliteten af de hidtidige indberettede oplysninger om betalingskommuneforholdet i CPR, og at de fra 1. januar 2021 er frivillige, vurderes disse imidlertid ikke egnede til at basere direkte afregninger af færdigbehandlingsdage med kommunerne på.

Det daværende Sundheds- og Ældreministerium har derfor d. 8. januar 2020 sendt et lovforslag i høring, hvori det fremgår, at betalingen fremover skal opkræves af bopælskommunen, og at der samtidig implementeres mulighed for mellemkommunal refusion, hvor bopælskommunen kan opkræve betalingen fra betalingskommunen.

Dermed ændres ikke på, hvilken kommune der i sidste ende har betalingsforpligtelsen, da den mellemkommunale refusion vil give bopælskommunen mulighed for at opkræve betaling for udgifter til hhv. færdigbehandlingsdage (både den regionale og statslige) og hospice af betalingskommunen. Betalingskommunen er den kommune, som i henhold

til § 9 a, stk. 4, 1.-3. pkt., og § 9 c, stk. 2, 4-6 og 12, i retssikkerhedsloven har den generelle betalingsforpligtelse. Betalingen skal svare til kommunens faktiske udgifter til ydelserne.

Forskellen er således, hvor man efter den eksisterende ordning sendte regningen til den oplyste betalingskommune i tilknytning til CPR i første omgang, starter man nu med altid at sende regningen til bopælskommunen, som har mulighed for, hvis det er en anden kommune, der har betalingsforpligtelsen for den konkrete borger, at opkræve refusion hos denne kommune.

8.3 Den fremadrettede administration af betalingskommuneforhold

I forhold til det mellemkommunale område skal det understreges, at anvendelsen af registrering af betalingskommuneforhold i CPR ikke er en nødvendig forudsætning for den fremadrettede administration af det mellemkommunale område, eftersom området vil kunne administreres uden brug af oplysninger om betalingskommuneforhold knyttet op på CPR

Hertil bør det også understreges, at oplysningen om betalingskommuneforhold i CPR aldrig har været tiltænkt at skulle understøtte en administrativ proces som behandling af det mellemkommunale område eller andre afregninger mellem offentlige myndigheder.

Til trods herfor har oplysningerne om betalingsforhold i CPR været en del af grundlaget for kommuners administration af det mellemkommunale område. Hvis kommunernes administration af det mellemkommunale område forventes at ville blive vanskeligere og mere omkostningstung, hvis der ikke er mulighed for at trække på registreringerne af betalingsforholdet i CPR, må det også forventes, at kommunerne har et fortsat incitament til at vedligeholde oplysningen i det nuværende frivillige format.

Givet kommunerne finder oplysningerne om betalingskommuneforhold brugbar, er der ikke noget til hinder for, at registreringen opretholdes i det nuværende frivillige format.

Det er vurderingen, at administrationen af betalinger på det mellemkommunale område er en relativt specialiseret og ressourcetung opgave, der kan være vanskelig for den enkelte kommune at administrere

På den baggrund må det forventes, at den igangværende udvikling af løsninger, hvor administrationen af det mellemkommunale område kan fungere uden brug af registrering af betalingskommuneforhold i CPR, fortsættes.

På baggrund af tilkendegivelser fra KL, vil der kunne iværksættes et arbejde, der skal munde ud i et eller flere løsningsforslag, hvor formålet er at sikre kommunerne de rette forudsætninger for administration af det mellemkommunale område.

Kapitel 9

Referencer

Ankestyrelsen (senest opdateret 7. december 2020), hjemmesiden "ast.dk/born-familie/hvad-handler-din-klage-om/sager-om-born-og-unge/frivillige-stotteforanstaltninger/eftervaern-stotte-til-tilligere-anbragte-born"

Ankestyrelsen (2021a): "*Visitation til botilbud: Eksempler på praksis og overvejelser fra seks kommuner*"

Ankestyrelsen (2021b): "*Kommunernes valg af opholdssteder og døgninstitutioner: Eksempler på praksis og overvejelser fra seks kommuner*"

Børne- og Socialministeriet (2018): "*Servicetjek af frit valg på det specialiserede voksenområde*"

Finansieringsudvalget (2020): "*Af rapportering om arbejdet om kommunale registreringer*", 18. februar 2020

Gregersen (2013): "*Politik og økonomi på det eksterne kvasimarked*", Politica

Retssikkerhedsloven og retssikkerhedsvejledningen

Social- og Indenrigsministeriet (2019a): "*Velfærdspolitisk analyse: Kommunal variation på anbringelsesområdet*"

Social- og Indenrigsministeriet (2019b): "*Socialpolitisk Redegørelse*"

Social- og Indenrigsministeriet (2020a): "*Velfærdspolitisk analyse: Brug af botilbud i andre kommuner*"

Social- og Indenrigsministeriet (2020b): "*Velfærdspolitisk analyse: Geografisk dækning af tilbud på det specialiserede socialområde*"

Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed (2020): "*Kommunernes rolle som køber af botilbud til voksne*"

Social- og Ældreministeriet (2021a): "*Afdækning og analyse af den strukturelle opbygning på det specialiserede socialområde – Visitation til de specialiserede sociale indsatser*"

Social- og Ældreministeriet (2021b): "*Velfærdspolitisk analyse: Tendenser i kommunernes brug af botilbud i andre kommuner*"

Socialstyrelsen, hjemmesiden "[Socialebegreber.dk](https://socialebegreber.dk)"

VIVE (2013): *"Takster i kommunale botilbud 2007-2011"*

Kapitel 10

Bilag

Bilag 1. Kommissorium for analysearbejdet

Kommissorium for arbejdsgruppe om betalingsforpligtigelse og kommunale incitamentter ved tildeling af tilbud (9. november 2020)

Der har i forbindelse med vedtagelse af lovforslaget, der udmønter udligningsreformen, været fokus på betydningen af udligningen for kommunernes incitamentter til at benytte sociale tilbud i andre kommuner.

Af betænkningen fremgår:

”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.”

Anledningen er, at der i udligningsloven tidligere som udgangspunkt er anvendt et folketal efter betalingskommune baseret på kommuners indberetninger om andre kommuners betalingsforpligtigelse efter § 9 a, stk. 4, 1.-3. pkt., samt § 9 c, stk. 2 og stk. 4-6 samt stk. 12, i lov om retssikkerhed på det sociale område. Det er vurderet, at der er problemer med kvalitet og påvirkelighed af disse oplysninger.

Kommuner vil have et tab af indtægter, når en borger flytter til en anden kommune. Dette gjaldt i udligningssystemet før reformen, og det gælder også i udligningssystemet efter reformen. Det skyldes, at de demografiske kriterier i udligningen tidligere har været opgjort efter betalingskommune, mens det dog hele tiden har været sådan, at næsten alle socioøkonomiske kriterier har fulgt borgernes bopælskommune. Tilsvarende betales indkomstskat i bopælskommunen, hvilket i dag såvel ligesom tidligere slår igennem i skattegrundlaget i udligningen. Det betyder, at der både i det tidligere og det nye system følger penge med til den kommune, hvor en borger har bopæl. Det gælder bl.a. i de tilfælde i et socialt tilbud, hvor borgerens oprindelige bopælskommune har en betalingsforpligtigelse.

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 incitamentter i valget. På den baggrund skal der peges på eventuelle forbedringsmuligheder.

Den mulige problemstilling omfatter det specialiserede socialområde, men det skal samtidig belyses om den også er relevant for andre områder.

Kommuners indberetninger om betalingsforpligtigelse hos andre kommuner har været foretaget i tilknytning til CPR med det formål, at der samlet har kunnet opgøres et ”betalingskommunefolketal” til udligningen. Det har dog i forbindelse med ændringen af udligningsloven kunnet konstateres, at oplysningerne i et omfang også er blevet trukket ud og anvendt administrativt til at understøtte mellemkommunale betalinger, afregning på sundhedsområdet mv. Derfor er registrering i tilknytning til CPR fra 1. januar 2021 videreført som en frivillig mulighed for kommunerne.

Der er i forlængelse heraf brug for en afklaring af omfanget og betydningen af administrative anvendelser af kommunernes registreringer om betalingsforhold i tilknytning til CPR.

Arbejdsgruppens opgaver

Som en del af arbejdet med evalueringen af det specialiserede socialområde nedsættes en særskilt arbejdsgruppe, der får til opgave at afdække mulige problemstillinger og komme med forslag til løsninger vedrørende:

1. Tilskuds- og udligningssystemets betydning for kommuners samlede økonomiske incitamenter til at anvende tilbud i andre kommuner. Som led heri skal arbejdsgruppen:
 - a. Kortlægge relevante mellemkommunale refusionsordninger.
 - b. Belyse omfanget af mellemkommunal refusion.
 - c. Belyse relevante tilbud, karakteristika ved brugere samt omfang.
 - d. Belyse de økonomiske konsekvenser, herunder i udligningssystemet, for kommuner ved anvendelse af tilbud i en anden kommune.
2. Den administrative anvendelse af kommuners registreringer af betalingskommune i tilknytning til CPR og eventuelle udfordringer forbundet hermed. Som led heri skal arbejdsgruppen identificere områder, hvor betalingskommunekoden er blevet anvendt administrativt til bl.a. at understøtte mellemkommunale betalinger.

Organisering og proces

Arbejdsgruppen består af Social- og Indenrigsministeriet (formand), Finansministeriet, Sundhedsministeriet og KL. Øvrige ministerier inddrages, hvor det er relevant.

Analysen afrapporteres ved årsskiftet. Der gives en status til aftalepartierne i november 2020.

Bilag 2. Definition af socioøkonomiske kriterier og særlige forhold vedr. flytning i botilbud

Det generelle udligningssystem omfatter udligning af udgiftsbehov, og en kommunes udgiftsbehov opgøres ud fra befolkningens alderssammensætning og den socioøkonomiske struktur i kommunen. Det demografiske og det socioøkonomiske udgiftsbehov sammenvejes til et samlet udgiftsbehov for kommunen.

I bilag 2 gives en oversigt over alle kriterier i det socioøkonomiske udgiftsbehov samt særlige forhold vedr. de socioøkonomiske kriterier, der kan have betydning, når der anvendes botilbud i en anden kommune for hhv. børn og unge og voksne i den erhvervsaktive aldersgruppe.

Det socioøkonomiske udgiftsbehov opgøres på baggrund af 18 kriterier, *jf. bilagstabel 2.1.*

Bilagstabel 2.1

Oversigt over kriterier i det socioøkonomiske udgiftsbehov og anvendte grundlag i tilskudsudmeldingen 2021

Befolkningstæthed	Opgørelsen foretages af Danmarks Statistik som den gennemsnitlige afstand for borgere i kommunen til de nærmeste 2.000 medborgere som fugleflugtslinje ganget antal indbyggere i kommunen. Antal indbyggere opgøres pr. 1. januar i beregningsåret 2020. Kriterieværdien opgøres med hele tal.
Antal 20-59-årige, der er uden beskæftigelse, ud over 5 procent af antallet af 20-59-årige	Antal 20-59-årige, der er uden beskæftigelse og ligger ud over 5 pct. af antallet af 20-59-årige i kommunen ganget med antallet i aldersgruppen, opgøres ud fra data på antallet af 20-59-årige fordelt på socioøkonomisk status som opgjort af Danmarks Statistik baseret på den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik. Kriteriet opgøres som det største antal 20-59-årige, som på optællingstidspunktet var arbejdsløse eller uden for arbejdsstyrken, eksklusive uddannelsessøgende, i enten ultimo november i det senest opgjorte år (2018) eller ultimo november 3 år forud for dette år. Hvis det seneste opgjorte år anvendes, bruges befolkningens arbejdsmarkedsoplysninger opgjort ultimo november i 2018 og folketallet pr. 1. januar i året før beregningsåret. Hvis 2015 anvendes, bruges befolkningens arbejdsmarkedsoplysninger opgjort ultimo november i 2015 og folketallet pr. 1. januar i 2016.
Antal 25-49-årige uden erhvervsuddannelse	Opgørelsen foretages ud fra Danmarks Statistiks Uddannelsesstatistik som antal 25-49-årige pr. 1. oktober, der på optællingstidspunktet ikke har afsluttet anden længerevarende uddannelse end grundskole eller har uoplyst uddannelse. Populationen opgøres af Danmarks Statistik pr. 1. oktober i året før beregningsåret og uddannelsesoplysninger pr. 1. oktober i året før beregningsåret. Kriteriet opgøres uden personer, som var over 20 år på indvandringstidspunktet.

Antal billige private udlejningsboliger samt familier i visse boliger i yderområder og beboede sommerhuse	Opgøres på grundlag af data fra Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen og fra Danmarks Statistik. Billige private udlejningsboliger opgøres som antal privat udlejede boliger, der ikke er enkeltværelser eller udlejede andelsboliger, og med en husleje, ekskl. udgifter til forbrug, på maksimalt 5.060 kr., hvor huslejegrænsen er opreguleret med huslejeudviklingen i nettoprisindekset. Opgørelsen af huslejerne i de private udlejningsboliger baseres på huslejeoplysninger for beboelsesejendomme med mindst 3 boliger, hvor mindst én bolig er beboet af en husstand, der modtager boligstøtte, i boligstøtteregistret pr. 1. januar i beregningsåret. Familier i visse boliger opgøres som antal familier, der den 1. januar i beregningsåret bor i privat udlejning fra før 1970 beliggende i landdistrikter eller i byer med færre end 5.000 indbyggere, og beboede sommerhuse på baggrund af Danmarks Statistiks Boligopgørelse og Husstands- og Familiestatistik samt Danmarks Statistiks E-familiebegreb.
Antallet af diagnosticerede psykiatriske patienter	Opgøres på grundlag af data fra Sundhedsdatastyrelsen. Kriteriet omfatter personer, der i perioden 2009-2018 har været i kontakt med det psykiatriske sygehusvæsen. Dette er defineret ved aktionsdiagnosekoderne F00-29. Ved opgørelsen henregnes personer, der er bopælsregistreret i kommunen ved seneste kontakt med det psykiatriske sygehusvæsen, til folketallet i kommunen.
Almene familieboliger	Opgørelsen for bestanden af almene boliger baseres på Landsbyggefondens huslejeregister opgjort pr. 1. januar i beregningsåret. Statistikken leveres af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen.
Antallet af børn i familier, hvor forsørgerne har kort uddannelse	Opgøres af Danmarks Statistik som antal børn mellem 0 og 16 år pr. 1. oktober i året før beregningsåret i familier, hvor den højeste fuldførte uddannelse pr. 1. oktober i året før beregningsåret for forsørgerne er grundskole eller uoplyst, og forsørgerne ikke er studerende. Opgørelsen baseres på Danmarks Statistiks Uddannelsesregister og fra Befolkningsstatistikken og Danmarks Statistiks E-familiebegreb. I opgørelsen medtages ikke personer, som var over 20 år på indvandringstidspunktet.
Antallet af enlige over 65 år	Antallet af enlige i aldersgruppen 65 år og derover opgøres af Danmarks Statistik pr. 1. januar i beregningsåret. Enlige defineres som ugift, skilt, enke/enkemand, ophævet partnerskab samt længstlevende af 2 partnere.
Antallet af personer med lav indkomst i tre ud af fire år	Opgøres af Danmarks Statistik som antal 18-64-årige i kommunen pr. 31. december der i året to år før beregningsåret og i mindst to af de foregående tre år har haft en ækvivaleret disponibel indkomst på mindre end 60 pct. af medianindkomsten på landsplan samt en formue på under 10.000 kr. og været bosat i Danmark i tre ud af de seneste fire år. Endvidere medtages studerende uden børn og deres familiemedlemmer samt selvstændige og medarbejdende ægtefæller ikke i opgørelsen. Populationen til beregning af medianindkomsten er E-familier, hvor ældste person er ældre end 14 år og fuldt skattepligtig. Personernes aktiver ekskl. kontant ejendomsværdi er under 10.000 kr. og indkomstækvivaleringsfaktoren beregnes som antal personer i familien opløftet med 0,6. Opgørelsen sker på baggrund af Danmarks Statistiks Familieindkomster og Husstands- og Familiestatistik.

Antal personer med handicap	Opgøres af Danmarks Statistik som antallet af udviklingshæmmede på 65 år og derunder samt antallet af 20-59-årige uden for arbejdsstyrken med øvrige handicap. Kriteriet opgøres som de personer, som inden for en 5-årig periode fra 2014-2018 er diagnosticeret inden for sygehusvæsenet med en aktions- eller bidiagnose, som vil kunne medføre et handicap. Ved opgørelsen henregnes personer til folketallet i kommunen i det første diagnoseår. I de tilfælde, personen er indskrevet i sygehusvæsenet før 1. januar i den 5-årige periode, henregnes personen til bopælskommunen på indskrivningstidspunktet.
Antallet af indvandrere og efterkommere	Opgøres af Danmarks Statistik som antallet af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande pr. 1. januar i beregningsåret. Indvandrere med opholdsgrundlag som studie-au pair med første indvandringsdato 1. januar tre år før beregningsåret eller senere, indgår ikke i opgørelsen.
Antal 20-59-årige lønmodtagere med færdigheder på grundniveau	Opgøres af Danmarks Statistik som antallet af 20-59-årige lønmodtagere i arbejde, der forudsætter færdigheder på grundniveau. Kriteriet baseres på Danmarks Statistiks registerbaserede arbejdsstyrkestatistik, populationen og arbejdsmarkedstilknytning opgøres ultimo november to år før beregningsåret.
Nedgang i befolkningstallet	Kriteriet er et gennemsnit af de seneste tre år opgjorte nedgange i befolkningstallet i kommuner, som i året ar et beskatningsgrundlag pr. indbygger mindre end 125 pct. af det landsgennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger. Nedgangen i befolkningstallet opgøres i hvert af de tre år for kommuner med en samlet nedgang i befolkningstallet over de seneste 5 år, som summen af de årlige nedgange over den 5-årige periode. De tre år svarer til tilskudsåret 2021 samt de to de to foregående år. Nedgangen i befolkningstallet for tilskudsåret 2021 opgøres på baggrund af befolkningstallet i perioden 2015-2020, samt perioderne 2014-2019 og 2013-2018 i beregningen i befolkningstilbagegangen i de to foregående år.
Antal 0-15-årige børn af enlige forsørgere	Opgøres af Danmarks Statistik som antallet af 0-15-årige børn af enlige forsørgere, der modtager ordinært børnetilskud. Opgørelsen baseres på statistikken om børnefamilieydelse og børnetilskud og er opgjort pr. 4. kvartal i året før beregningsåret.
Antal 0-17-årige børn, som er flyttet over en kommunegrænse mindst tre gange	Antallet af 0-17-årige børn, som er flyttet over en kommunegrænse mindst tre gange opgøres af Danmarks Statistik ud fra Befolkningsstatistikken og register med mellemkommunale flytninger. Kriteriet er opgjort pr. 1. januar i beregningsåret.
Lav middellevetid	Kriteriet baseres på en opgørelse af den gennemsnitlige levetid for perioden 2010-2019 fra Danmarks Statistik. Kriteriet beregnes ved, at forskellen i middellevetiden mellem den kommune, som har den højeste middellevetid, og den enkelte kommunes ganges med antallet af personer i kommunen, som er 65 år eller derover.
45-64-årige med begrænset erhvervs erfaring	Kriteriet opgøres af Danmarks Statistik pr. 1. januar i året før beregningsåret som antallet af 45-64-årige med mindre end 10 års erhvervs erfaring, ingen ind- eller udvandring til/fra Danmark i den seneste 10-årige periode

	og har ikke været selvstændige i den seneste 10-årige periode. Populationen opgøres pr. 1 januar året før beregningsåret og oplysninger om erhvervs erfaring opgøres ultimo november to år før beregningsåret.
Regional ledighed for forsikrede ledige	Baseres på data fra Danmarks Statistik for antal 16-65-årige fuldtidsledige i året før beregningsåret og antal 16-65-årige i arbejdsstyrken ultimo november to år før beregningsåret. Kriteriet beregnes ved at gange den regionale ledighedsprocent for bruttoledige dagpengemodtagere med antallet af 16-65-årige i kommunens arbejdsstyrke. Den regionale ledighedsprocent opgøres for følgende 8 geografiske områder baseret på Danmarks Statistiks inddeling i landsdele: 1) København og Østsjælland 2) Nordsjælland 3) Vest-, Sydsjælland og Bornholm 4) Fyn 5) Sydjylland 6) Østjylland 7) Vestjylland 8) Nordjylland.
Afstand til arbejdspladser	Opgøres ud fra data for den gennemsnitlige afstand som opgjort af Danmarks Statistik. Kriteriet beregnes ved at gange den gennemsnitlige afstand for borgere i kommunen til de nærmeste 500 arbejdspladser målt i fugleflugtslinje med kommunens antal 18-64-årige. Antal personer er opgjort pr. 1. januar i beregningsåret.

Kilde: Social- og Indenrigsministeriet (2020): *Kommunal udligning og generelle tilskud 2021*.

Socioøkonomiske kriterier vedrørende børn og unge

Tre af de socioøkonomiske kriterier retter sig specifikt mod børn og unge:

1. *Antal børn under 18 år, som i løbet af deres liv er flyttet over en kommunegrænse mindst 3 gange*
2. *Antal børn af enlige forsørgere*
3. *Antal børn i familier, hvor forsørgerne har kort uddannelse og ikke er studerende.*

Desuden kan udviklingshæmmede børn indgå i *Handicapkriteriet*.

For kriterierne *Børn af enlige forsørgere* og *Børn i familier, hvor forsøgerne har kort uddannelse og ikke er studerende* kan en flytning i forbindelse med et tilbud i en anden kommune, have betydning for, hvordan barnet indgår i kriterierne.

Kriteriet *Børn af enlige forsørgere* opgøres på baggrund af enlige forsørgere, der modtager ordinært børnetilskud. Enlige forsørgere kan modtage ordinært børnetilskud, men børnetilskuddet udbetales dog ikke, hvis barnet/den unge er anbragt uden for hjemmet eller på anden måde forsørges af det offentlige i form af ophold på døgninstitution mv.³. Det kan indebære, at børn og unge anbragt på en døgninstitution i udgangspunktet ikke vil indgå i kriteriet *Børn af enlige forsørgere*.

³ Jf. *Bekendtgørelse af lov om en børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag*; <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/63>

Hvis anbringelsesstedet er en plejefamilie, udbetales tilskuddet til den, som har taget barnet i pleje⁴, og derfor beror opfyldelsen af kriteriet af den nye familie.

Det tredje kriterium *Børn i familier, hvor forsøgerene har kort uddannelse og ikke er studerende* fokuserer på forsørgernes uddannelsesniveau, og baseres på Danmarks Statistiks E-familie begreb. En E-familie defineres af Danmarks Statistik som personer, der bor på samme adresse⁵. Et ikke-hjemmeboende barn under 17 år – som fx er anbragt i en anden kommune - kan indgå i kriteriet på baggrund af barnets/den unges eget uddannelsesforhold.

Socioøkonomiske kriterier vedrørende voksne i aldersgruppen 18-64 år

Der er otte kriterier i udgiftsbehovsopgørelsen, som afspejler en række karakteristika ved borgere i alderen 18-64 år. Det drejer sig om:

1. *Antal 20-59-årig lønmodtagere med forudsatte færdigheder på grundniveau*
2. *Antal 18-64 årige uden beskæftigelse over 5 pct.*
3. *Antal indvandrere og efterkommere*
4. *Handicapkriterium*
5. *Antal personer med lav indkomst i tre ud af fire år*
6. *Antal 25-49 årige uden erhvervsuddannelse*
7. *Antal 45-64-årige med begrænset erhvervs erfaring*
8. *Antal psykiatriske patienter.*

Opgørelsen af det 5. kriterium – *Personer med lav indkomst i tre ud af fire år* – er baseret på Danmarks Statistiks E-familier, jf. bilagstabel 2.1. Unge voksne i efterværn eller botilbud, og som ikke bor sammen med forældrene, betragtes i statistikkerne som en selvstændig E-familie, og kan derfor på baggrund af deres egne indkomstforhold indgå i kriteriet *Personer med lav indkomst i tre ud af fire år*.

Flytning og forsinkelse i socioøkonomiske kriterier

Alle socioøkonomiske kriterier er baseret på seneste statistik, som har en forsinkelse mellem hændelsestidspunktet og tilskudsåret. Det indebærer, at der ved en flytning over en kommunegrænse typisk er en forsinkelse på to år. Dette gør sig gældende både for en tilflytning og en fraflytning. Enkelte socioøkonomiske kriterier er defineret, så der kan være en ekstra tidsforskydning. Det drejer sig om *Handicapkriteriet* og kriteriet *Psykiatriske patienter*, jf. bilagstabel 2.1.

⁴ Jf. Bekendtgørelse af lov om en børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag; <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/63>

⁵ <https://www.dst.dk/da/TilSalg/Forskningservice/Dokumentation/hoejkvalitetsvariable/familier/familie-id>

Den indbyggede forsinkelse i *Handicapkriteriet* kan undersøges nærmere i det tilvejebragte data for et udsnit af voksne 18-64 årige i botilbud. Kriteriet *Psykiatriske patienter* indgår ikke i det tilvejebragte datasæt, *jf. afsnit 6.3*, og undersøges derfor ikke nærmere.

Statistikken bag de socioøkonomiske kriterier opgøres efter bopælskommune. Det vil sige, at en borger fx uden erhvervsuddannelse indgår i kriteriet *Personer uden erhvervsuddannelse* i den kommune, hvor borgeren har bopæl. For *Handicapkriteriet* og kriteriet *Psykiatriske patienter* indebærer den indbyggede forsinkelse, at borgeren kan indgå i kriteriet i en tidligere bopælskommune i længere årrække.

Oplysninger om, i hvilket kriterium og i hvilken kommune borgeren indgår i, er tilgængelig i det tilvejebragte datasæt, og det er derfor muligt at undersøge, om mønstret for *Handicapkriteriet* adskiller sig fra de øvrige socioøkonomiske kriterier, som er koblet til datasættet.

For borgere, som er i botilbud uden for kommunen, ses der for hovedparten af de socioøkonomiske kriterier, at kriterierne "følger med" borgerne. Andelen, hvor bopælskommunen og "udligningskommunen" er den samme, ligger over 80 pct., *jf. bilagstabel 2.2*.

Definitionen af *Handicapkriteriet* indebærer, at kriteriet i lidt lavere grad "følge med" borgerne, der kommer i botilbud uden for kommunen og dermed får ny bopælskommune. Andelen af voksne i botilbud, der indgår i *Handicapkriteriet* og er i botilbud uden for kommunen, og hvor handlekommunen (den tidligere bopælskommune), og "udligningskommunen" er den samme, er med 17 pct. noget højere for *Handicapkriteriet* end for de øvrige kriterier, *jf. bilagstabel 2.2*.

Undersøgelsen skal tages med det forbehold, at de socioøkonomiske kriterier, som kobles til populationerne, er opgjort til tilskudsåret 2021, hvilket for de fleste kriterier indebærer et opgørelsestidspunkt, som ligger 1-2 år *efter* d. 1. januar 2018, som er opgørelsestidspunktet for de voksne i botilbud i analysen. Der kan således være afvigelser mellem borgerens bopælskommune og "udligningskommunen", hvilket kan skyldes, at borgeren er flyttet til en anden kommune efter d. 1. januar 2018 og inden kriteriets opgørelsestidspunkt, hvilket også ses i *bilagstabel 2.2*. Alle kriterier har en lille andel, hvor både bopæls-, handle- og "udlignings"-kommunen er forskellig. Endelig bør der tages det forbehold, at det tilvejebragte datasæt kun viser et udsnit af voksne 18-64 årige i botilbud.

Bilagstabel 2.2

Voksne 18-64 årige i botilbud, som indgår i et socioøkonomiske kriterium og er i botilbud uden for kommunen, fordelt på kommune og kriterium, 2018, andel i pct.

	Handicap-kriteriet	Personer uden beskæftigelse	Indvandrere og efterkommere	Personer med lav indkomst	Personer uden erhvervsuddannelse	Personer med begrænset erhvervs erfaring
-- Andel af dem, som indgår i kriteriet og bopælskommune og handlekommune er ikke den samme (borgeren er i botilbud uden for kommunen), pct. -						
Bopælskommune og "udligningskommune" er den samme	75	92	80	79	88	97
Handlekommune og "udligningskommune er den samme	17	4	9	11	6	2
Bopæls-, handle- og "udlignings"-kommune er alle forskellige	8	4	11	10	6	1
I alt	100	100	100	100	100	100

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

www.sim.dk