



Enhed
Finansiering

Sagsnr.
2020-11862

Doknr.
346111

Dato
30-11-2020

Statusnotat for arbejdsgruppen om betalingsforpligtigelse og kommunale incitamerter ved tildeling af tilbud

1. Baggrund

I forbindelse med vedtagelsen af lovforslaget, der udmønter udligningsreformen, var der fokus på betydningen af udligningen for den enkelte kommunes incitamerter til at benytte sociale botilbud i andre kommuner. Af betænkningen i forbindelse med Folketingets behandling af lovforslaget fremgår følgende:

”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 i tilknytning til arbejdet med evalueringen af det specialiserede socialområde igangsat et arbejde mhp. at undersøge, hvilken samlet økonomisk konsekvens, der er for kommuner, ved at visitere borgere i tilbud uden for kommunegrænsen. Dette sker med henblik på at afdække betydningen af udligningsystemet for kommuners incitamerter i valget. På den baggrund skal der peges på eventuelle forbedringsmuligheder.

Der i den forbindelse nedsat en faglig arbejdsgruppe. Kommissoriet for arbejdsgruppens arbejde er vedlagt som *bilag 1*.

Den samlede analyse skal færdiggøres ved årsskiftet, men Folketinget er blevet stillet en status i udsigt i november 2020.

Den første del af arbejdet har bestået i en afdækning af relevante rammer for og indhentning af oplysninger om mellemkommunale refusionsordninger, dialog med interessenter samt etablering af et datagrundlag for udligningsberegninger.

Beregninger af virkninger i den kommunale udligning afhænger af et sådant grundlag og har derfor endnu ikke kunnet foretages. Den sidste fase af arbejdet vil således især have fokus på disse beregninger.

2. Inddragelse af interessenter

For at dække de forskellige faglige vinkler omkring analysearbejdet er nedsat en faglig arbejdsgruppe. Arbejdsgruppen består af Social- og Indenrigsministeriet (formand), Finansministeriet, Sundhedsministeriet og KL. Øvrige ministerier inddrages, hvor det er relevant. Foreløbige resultater drøftes endvidere med Danske Handicaporganisationer.



Hertil inddrages parter med viden om registrering vedr. mellemkommunale refusioner. I den forbindelse er inddraget konsulentvirksomheder med erfaring hermed fra deres opgaver for kommuner.

3. Tre spor i første fase af arbejdet

Den første fase af arbejdet har fulgt tre separate spor:

For det første er der igangsat en undersøgelse, som skal afdække mulighederne for og omfanget af mellemkommunal refusion. *For det andet* er der arbejdet med at få etableret et datagrundlag, som vil skulle ligge til grund for konkrete beregninger af udligningsvirkninger ved, at en borger flytter fra kommunen i forbindelse med visitation til et tilbud i en anden kommune. Endelig er der *for det tredje* indhentet erfaringer vedr. registrering af kommuners betalingsforpligtelse.

3.1. Afdækning af mulighederne og omfang af mellemkommunal refusion

Med henblik på at kortlægge de relevante mellemkommunale refusionsordninger samt omfanget heraf, gennemføres der en høring i Beskæftigelsesministeriet, Børne- og Undervisningsministeriet, Kulturministeriet, Social- og Indenrigsministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet samt Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Høringen er udarbejdet med henblik på kun at opfange ydelser, der er relevante i nærværende sammenhæng. Relevante ydelser er i denne sammenhæng en ydelse, hvor en kommune visiterer borgeren til et tilbud i en anden kommune. Tilbuddet skal samtidig indebære, at borgeren skifter folkeregisteradresse til den nye kommune samt, at den nye kommune har ret til at hjemtage refusion vedrørende udgifter relateret til tilbuddet fra den visiterende kommune.

Analysen skal også opsamle de ydelser, der er omfattet af mellemkommunal refusion som følge af, at borgeren er visiteret ind i et tilbud efter ovenstående logik. Der sigtes således på at skabe et fyldestgørende billede af refusionsordninger, der er i spil ved brug af tilbud i andre kommuner.

Ud over at afdække det retmæssige grundlag for de relevante mellemkommunale refusionsordninger, søges det i det omfang, det er muligt at finde data herfor, også at belyse målgruppen og omfanget af de omfattede refusionsordninger. Dette være sig både ift. antallet af borgere berørt af den enkelte refusionsordning samt volumen af refusionen som følge af ordningerne.

Denne undersøgelse er langt, men endnu ikke helt afsluttet.

3.2. Udligningsberegninger

3.2.1. Datagrundlag for udligningsberegninger

Et hovedelement i analysearbejdet er en beregning af den udligningsmæssige virkning af, at en borger visiteres til en indsats uden for handlekommunen og dermed skifter bopælskommune.

De indsatser, som er særligt relevante for analysearbejdet, kan på *voksenområdet* afgrænses til midlertidige og længerevarende botilbud efter henholdsvis *servicelovens §§ 107 og 108* samt botilbudslignende tilbud efter *almenboliglovens § 105*.

På *børneområdet* er det særligt anbringelser i døgninstitution eller lignende samt plejefamilie. Det bemærkes, at når der tales om anbringelser, kan det dække over både børn og unge med handicap og udsatte børn og unge.



Der er her tale om, at kommuner skal visitere borgeren til en indsats, som kan ligge enten inden for eller uden for kommunen. Der er dog på nogle områder frit valg, hvor borgere under visse betingelser har mulighed for selv at vælge tilbuddet.

Datamæssigt tages der udgangspunkt i grundlaget fra to velfærdspolitiske analyser fra Social- og Indenrigsministeriet, *jf. Social- og Indenrigsministeriet (2019) og (2020)*¹. Disse analyser afdækker bl.a. antallet af borgere, der er visiterede til en indsats, som indebærer et ophold uden for handlekommunen.

Data fra disse analyser giver mulighed for at arbejde videre med en karakteristik af de borgere, som får et tilbud uden for handlekommunen bl.a. i forhold til alder, uddannelse, arbejdsmarkedstilknytning mv.

Sådanne karakteristika har betydning for, hvilke kriterier borgerne kan opfylde, og dermed for den udligningsmæssige virkning for handlekommunen såvel som bopælskommunen, når en borger flytter til et tilbud uden for handlekommunen.

Der vil i analysen blive benyttet to tilgange:

- Data på individniveau fra Danmarks Statistik bruges til at beskrive generelle karakteristika for borgere så som alder, etnicitet, uddannelse, arbejdsmarkedstilknytning, indkomst, forsørgelsesgrundlag mv. Disse oplysninger kobles til de personer, som er identificeret i de nævnte analyser i de forskellige målgrupper for sociale tilbud. Det undersøges, om der kan identificeres nogen mønstre i karakteristika hos borgerne i datasættet.
- Særkørsler hos Danmarks Statistik, som kobler de identificerede borgere i de relevante målgrupper direkte til datagrundlaget for en række kriterier i udgiftsbehovsopgørelsen samt andre relevante oplysninger, herunder fx indkomstforhold. De kriterier i udgiftsbehovsopgørelsen, som Danmarks Statistik har kunnet etablere individoplysninger for, fremgår af *boks 1*. Det bemærkes, at beregninger på baggrund af individdata i høj grad vil skulle tages med det generelle forbehold, at kriterierne ikke er medtaget i udligningen ud fra at afspejle de konkrete udgifter til den konkrete borger.

Der er etableret et datagrundlag, som pt. testes og herefter vil kunne anvendes til udligningsberegninger.

¹ Social- og Indenrigsministeriet (2019): *"Velfærdspolitisk analyse: Kommunal variation på anbringelsesområdet"*

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



Boks 1

Socioøkonomiske kriterier i datasættet

Der etableres individdata vedr. følgende kriterier:

- Antal 20-59-årig lønmodtagere med forudsatte færdigheder på grundniveau
- Antal personer uden beskæftigelse over 5 pct.
- Antal indvandrere og efterkommere
- Handicapkriterium
- Antal personer med lav indkomst i tre ud af fire år
- Antal børn under 18 år, som i løbet af deres liv er flyttet over en kommunegrænse mindst 3 gange
- Antal børn af enlige forsørgere
- Antal personer uden erhvervsuddannelse
- Antal børn i familier, hvor forsørgerne har kort uddannelse og ikke er studerende
- Antal 45-64-årige med begrænset erhvervs erfaring
- Enlige 65-årige eller derover

3.2.2. Foreløbig karakteristik af relevante målgrupper

Ud fra det tilvejebragte data er det under testningen søgt at få et helt overordnet og foreløbigt billede af karakteristika hos de relevante målgrupper på det specialiserede socialområde.

På *voksenområdet* skal det indledningsvis bemærkes, at det rekvirerede datasæt kun kan baseres på indberettede data fra 57 kommuner. De manglende data, herunder fra Københavns Kommune, medfører en vis usikkerhed og mangel på repræsentativitet. Det vurderes dog, at data alligevel kan anvendes til at beskrive en række overordnede forhold om voksne i botilbud.

Et foreløbigt overblik baseret på de tilvejebragte data indikerer, at:

- Der er en forskel på alderssammensætningen blandt voksne i botilbud sammenlignet med voksne i den samlede befolkning. Data indikerer således en overrepræsentation af botilbudsmottagere i aldersgruppen 18-22-årige og en underrepræsentation i gruppen 65-årige og derover.
- Omkring en tredjedel af de voksne i botilbud modtager et botilbud uden for kommunegrænsen. Blandt de voksne, som bor uden for kommunegrænsen, ses en lige fordeling på botilbudstyper. Når der ses på kommunernes brug af botilbud inden for kommunegrænsen, er der dog en overrepræsentation af borgere, som modtager botilbudslignende tilbud.
- Der er en overvægt af voksne med dansk oprindelse i forhold til i befolkningen som helhed og en uforholdsmæssig stor andel førtidspensionister blandt botilbudsmottagere. Foreløbigt kan det opgøres, at omkring to tredjedele af de voksne i botilbud i datagrundlaget modtog førtidspension.

På *børne- og ungeområdet* er der ca. 11.800 børn og unge i alderen 0-17 år, som er anbragt uden for hjemmet pga. handicap eller sociale forhold, *jf. Social- og Indenrigsministeriet (2019)*. Det svarer til knap 1 pct. af 0-17-årige børn og unge på landsplan. De tilvejebragte data indikerer endvidere, at:

- Størstedelen af de anbragte børn og unge er i alderen 6-17 år, svarende til ca. 87 pct. af det samlede antal anbragte.
- Den relative fordeling af anbragte med dansk oprindelse er repræsentativ for den samlede befolkning.



- Omkring halvdelen af de anbragte bor uden for kommunegrænsen.
- Blandt de børn og unge, som blev anbragt uden for kommunegrænsen, boede størstedelen i en plejefamilie. Ser man på valg af anbringelsessteder inden for kommunegrænsen, ses samme mønster men med mindre afvigelser.

3.2.3. Metode for kommende beregninger på kriterieoplysninger

Ud fra ovennævnte undersøgelse af de generelle karakteristika og de kriteriespecifikke data hos tilbudsmottagerne for de relevante tilbudstyper søges der afdækket de mest relevante eksempler.

Det vil danne grundlag for beregninger af virkninger i forhold til udligning og skatteprovenu ved flytning af borgeren.

Det bemærkes, at der vil blive tale om beregninger af gennemsnitsvirkninger for relevante eksempler, da der mellem de enkelte borgere vil være store forskelle, og der også er forskel på virkninger i systemet for de enkelte kommuner afhængigt af, hvordan de indgår i tilskuds- og udligningssystemet.

3.3. Registrering af betalingsforpligtigelse

I tilknytning til CPR (kode 4) har kommunerne skullet indberette oplysninger om betalingskommune for borgere med bopæl i kommunen for hvilke en anden 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 betalingsforpligtigelse.

Finansieringsudvalgets analyser har peget på en udfordring med kvalitet og påvirkelighed af oplysningerne, som før udligningsreformen blev anvendt direkte til opgørelsen af kommunernes udligningsbeløb.

Under behandlingen af lovforslaget om udligningsreformen kom det frem at disse oplysninger har haft flere anvendelser. Derfor indgår det også i kommissoriet, at analysen skal belyse den administrative anvendelse af kommuners nuværende registreringer af betalingskommune i tilknytning til CPR, for hvilke en anden kommune i henhold til de nævnte bestemmelser i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område har den generelle betalingsforpligtigelse samt eventuelle udfordringer forbundet hermed.

Til at afdække dette, er der igangsat et arbejde, hvor relevante parter inddrages.

Foreløbigt kan der peges på en enighed om, at anvendelsen af indberetningen om betalingskommune i tilknytning til CPR ikke kan stå – og ikke har stået – alene som grundlag for hjemtagelse af mellemkommunal refusion. Oplysningerne anerkendes således også at være forbundet med usikkerhed, og at kvaliteten ikke har været god nok.

Der arbejdes videre med at belyse konsekvenserne for administrationen af mellemkommunal refusion af, at registreringen fra 1. januar 2021 af betalingskommune i CPR er frivillig.

På sundhedsområdet undersøges ligeledes anvendelsen af kommunernes indberetninger af betalingsforpligtelser til visse betalinger.



4. Den videre proces

Det er målsætningen, at den endelige afrapportering vil komme til at indeholde en samlet fremstilling af de elementer, som kan have betydning for en kommunes visitation af borgere til en relevant indsats uden for kommunen. Disse elementer kan fx omfatte bl.a. følgende:

- Hvilken indsats der fagligt set er relevant for borgeren
- Udbuddet af relevante pladser – både inden for og uden for kommunen
- Prisen på forskellige pladser
- Borgernes mulighed for frit valg
- Muligheden for mellemkommunal og/eller statslig refusion
- Udgiftsbortfald i kommunen i øvrigt, når en borger flytter
- Tab af eventuelt skatteprovenu
- Tab af tilskud og udligning i det kommunale udligningssystem

Der vil også være fokus på, i hvilket omfang kommunerne visiterer til tilbud, der ligger uden for kommunen. Det sker ud fra en antagelse om, at de fleste kommuner vil anvende tilbud i både egen og anden kommune. Der kan dog være forskel på, i hvilket omfang kommuner vil have en overvægt af køb hhv. salg af fx botilbudspadser. Her undersøges betalingsstrømme mellem kommuner.

Frem mod afrapporteringen af arbejdsgruppens arbejde vil der således blive arbejdet videre med følgende udestående emner:

- Der arbejdes videre med resultatet af den igangsatte høring blandt relevante ministerier om muligheden og omfanget af mellemkommunal refusion.
- Der arbejdes videre med det rekvirerede datasæt fra Danmarks Statistik, som giver mulighed for en nærmere karakteristik af de borgere, som er visiteret til en af de for analysen relevante indsatser.
- På baggrund af den nærmere karakteristik af borgere, som er visiteret til relevante indsatser, vil der blive opstillet forskellige typiske typeeksempler. Der vil for disse typeeksempler blive foretaget konkrete udligningsberegninger, som beskriver virkningen af, at en borger visiteres til et tilbud uden for kommunen.
- De konkrete udligningsberegninger vil sammen med det øvrige dokumentationsmateriale i den endelige rapport give baggrunden for den endelige vurdering af kommuners incitament til at visitere borgere til tilbud uden for kommunen.
- I det omfang der vurderes at være problematikker i forhold til kommuners incitament, vil der også blive søgt angivet mulige løsninger.

Den endelige afrapportering planlægges at kunne ske ved årsskiftet.