

Forslag til løsninger på udligningssystemets skæve incitamenters på socialområdet

Resumé

Udligningssystemet har indbygget en økonomisk skævriddning, der betyder, at kommuner, som visiterer borgere til botilbud uden for kommunen, indirekte får en ekstra regning på typisk 100.000-200.000 kr. pr. borger pr. år for voksne med handicap. Det indebærer en betydelig øget risiko for, at økonomiske hensyn medfører, at borgen ikke visiteres til det fagligt mest rigtige sted.

Nedenstående organisationer foreslår, at der enten sker en genindførelse og styrkelse af det såkaldte betalingskommunefolketal, eller at der indføres en udjævning mellem kommunerne, som i store træk neutraliserer den økonomiske skævriddning udligningssystemet.



Problem

Hvis en kommune visiterer en borger til et bosted uden for kommunegrænsen, skal den selvsagt betale for tilbuddet. Men derudover mister kommunen også en betydelig sum i kommunal udligning, da borgeren ved flytning indgår i beregningsgrundlaget for den nye bopælskommune. På voksenhandicapområdet mister en kommune typisk 100.000-200.000 kr. pr. år i kommunal udligning, hvis den visiterer en borger til et bosted uden for kommunen. For børn og unge under 18 år ligger det typiske tab på 50.000-100.000 kr. pr. år pr. individ.

Det betyder i realiteten, at kommunen indirekte betaler en 'merpris' for borgere, der visiteres til botilbud uden for kommunen. Det økonomiske pres på handicapområdet er stort ude i kommunerne og den indirekte merpris for at visitere borgere til et tilbud uden for kommunen er uretfærdig for de kommuner, der køber pladser uden for kommunen og indebærer en betydelig risiko for, at borgeren ikke visiteres til det fagligt mest rigtige sted grundet økonomiske hensyn¹.

Løsninger

Undertegnede organisationer foreslår, at der enten sker en genindførelse og styrkelse af det såkaldte betalingskommunefolketal, eller at der indføres en udjævning mellem kommunerne.

Genindførelse og styrkelse af betalingskommunefolketallet

En løsning er at genindføre og styrke af det såkaldte betalingskommunefolketal. En væsentlig del af de skæve incitamenter var også til stede før udligningsreformen. Derfor løser det ikke problemet kun at vende tilbage til systemet før udligningsreformen. I stedet bør man indføre et styrket betalingskommunefolketal. Det vil sige, at man knytter flere udligningskriterier til betalingskommunen, end det var tilfældet før reformen. Det skal naturligvis være kriterier, som reelt knytter sig til betalingskommunen.

Det kunne efter vores vurdering for eksempel være socioøkonomiske kriterier som 'antal børn i familier, hvor forsørgerne har kort uddannelse', 'antal 0-17årige børn, som har flyttet over en kommunegrænse mindst tre gange', 'antal personer med handicap' og 'antallet af diagnosticerede psykiatriske patienter'.

I det omfang ændringen omfordeler ressourcer mellem kommunerne, kan det neutraliseres med et fast beløb. Denne løsning vil dog kræve, at man åbner et hjørne af udligningsreformen.

Indførelse af et udjævningstillæg

Alternativt kan der indføres en udjævning mellem kommunerne, som i store træk neutraliserer den økonomiske skævvridning. "Udjævningstillægget" skal være en ordning, der kompenserer kommunen for det udligningstab, som den enkelte kommune lider ved anvendelsen af tilbud uden for egen kommune. Denne løsning kræver ikke, at man genåbner udligningsreformen.

Omkostningen til tillægget finansieres ved at regulere det samlede bloktilskud til kommunerne tilsvarende ned. Forslaget er dermed udgiftsneutralt. Samtidig reduceres det uheldige økonomiske incitament til at anvende tilbud inden for egen kommunegrænse frem for det fagligt rigtige tilbud beliggende i en anden kommune markant. Forslagets finansiering via bloktilskuddet betyder, at der ikke er pengestrømme mellem de enkelte kommuner.

Det præcise tab i relation til udligning for en kommune, der anvender et tilbud uden for egen kommunegrænse, vil variere afhængigt af både typen af kommune og af borgerens karakteristika (barn/voksen, uddannelsesniveau, handicap etc.). For at gøre udjævningen ubureaukratisk foreslår vi, at der defineres 6-8 borgertyper med et tilhørende fast defineret udjævningstillæg. Tillæggene vil på denne måde ikke annullere effekten af udligningsreformen 1:1, men vil give en

¹ Der er stor forskel på omfanget af køb og salg af pladser mellem kommunerne. Nogle kommuner er udprægede køberkommuner, der i høj grad køber pladser til deres borgere uden for egen kommune. Disse kommuner bliver særlig ramt af skævhederne i udligningsystemet

langt bedre økonomisk balance end, der er i dag. Borgertyperne tager afsæt i de økonomiske incitament, der er skitseret i Indenrigs- og boligministeriets rapport "Afrapportering om betalingsforpligtigelse og kommunale incitament (2021)".

Vi foreslår en gradvis indfasning af udligningstillægget. Alene visheden om at økonomien neutraliseres over tid vil forebygge at kommunerne indretter sig (mere) efter det skæve økonomiske incitament.

Det er vores vurdering, at et udjævningstillæg vil løse en stor del af de problematiske økonomiske incitament i udligningssystemet for det specialiserede socialområde.

Fakta

I forlængelse af udligningsreformen udarbejdede Indenrigs- og boligministeriet en rapport som kortlagde problemets omfang. Den viste, at en kommune typisk vil miste 100.000-200.000 kr. årligt i udligning, hvis kommunen visiterer en voksen borger til et botilbud uden for kommunegrænsen².

Det er svært at give et præcist skøn for, hvor mange mennesker problematikken berører, men Institut for Menneskeretigheder offentliggjorde i juni 2021 en rapport, hvor 36 procent af sagsbehandlerne svarer, at borgere fra deres kommune i kun i lav eller meget lav grad har mulighed for at vælge mellem forskellige botilbud. 41 procent af sagsbehandlerne svarer, at borgere fra deres kommune i høj eller meget høj grad har valgfrihed. Resten svarer hverken eller³.

Baggrund

Problematikken vedr. det forvridende økonomiske incitament kom frem i den afsluttende fase af forhandlingerne om udligningsreformen i sommeren 2020. Forligspartierne valgte dengang at behandle problematikken i en betænkning under lovbehandlingen⁴. Her fremgår det:

"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. Udligningen mellem kommunerne må ikke stå i vejen for, at borgerne får det rigtige tilbud, eller medføre yderligere afspecialisering af socialområdet.

Partierne støtter derfor, at regeringen i arbejdet med evalueringen af det specialiserede socialområde vil afdække problemets omfang ved at lave en dybdegående analyse med henblik på at finde en samlet løsning. Det noteres, at ministeren vil indkalde aftalepartierne til en første drøftelse af status for arbejdet i november 2020 og sikre, at partierne vil få en grundig gennemgang af analysen, når den foreligger senest ved årsskiftet. Samtidig vil analysen blive offentliggjort.

Analysen har udgangspunkt i socialområdet, men vil også indeholde en vurdering af, om problemstillingen kan være relevant for andre områder. I det omfang, analysen peger på problemer, er partierne enige om at drøfte og forpligte hinanden til at finde mulige løsninger, som efterfølgende vil implementeres hurtigst muligt og dermed imødegå uhenigtsmæssige økonomiske incitament for kommunerne."

Økonomisk vurdering af forslaget

Forslaget er samlet udgiftsneutralt, idet det alene udjævner et forvridende økonomisk incitament.

² <https://im.dk/Media/637598763962926906/Afrapportering%20om%20betalingsforpligtigelse%20og%20kommunale%20incitament.pdf>

³ <https://menneskeret.dk/udgivelser/boligvalg-mennesker-handicap>

⁴ https://www.ft.dk/ripdf/samling/20191/lovforslag/l196/20191_l196_betaenkning.pdf

Socialministeriet vurderer i forbindelse med evalueringen af det specialiserede socialområde, at cirka 9.500 borgerne har ophold på botilbud uden for handlekommunen⁵. Det indebærer en økonomisk brutto omfordeling mellem kommunerne via udligningssystemet på ca. 1,4 mia. kroner.

Q&A

Bliver problemet ikke løst i evalueringen af og forhandlingerne om det højt specialiserede socialområde?

Nej, ikke nødvendigvis. Langt fra alle botilbud er højt specialiserede. Desuden er det ikke klart, om forhandlingerne eksplicit vil omfatte de økonomiske incitamenter i udligningssystemet. Vi opfordrer derfor til, at de økonomiske incitamenter i udligningssystemet får et selvstændigt fokus i forhandlingerne. Desuden bør forhandlingerne udvides til også at omfatte de botilbud, der ikke er højt specialiserede.

Men rapporten fra Indenrigs- og Boligministeriet konkluderer, at der ikke er et problem?

Nej, rapporten konkluderer, at udligningsreformens betydning er lille i forhold til andre udgifter ved at anbringe uden for kommunen, og at kommunerne i sidste ende altid vægter faglige hensyn i deres visitation.

Vi kan dog ikke genkende det billede af virkeligheden, som rapporten tegner. I en undersøgelse blandt mennesker med handicap, foretaget af DH i januar 2021, svarer 44% at de oplever, at kommunen vægter økonomiske hensyn højest i deres sag. Kun 17% svarer at faglige hensyn vægtes højest⁶. Vores oplevelse er, at kommunerne benytter alle muligheder for at optimere deres økonomi, og 100.000-200.000 kr. pr. år pr. borger er mange penge for den enkelte kommune.

Et nyt lovforslag fra regeringen (L27) påpeger, at selv mindre sundhedsudgifter til for eksempel simpel sårpleje og medicinhåndtering "kan udgøre en barriere for, at en kommune opretter specialiserede tilbud, hvis kommunen ikke kan anvende alle pladserne til egne borgere". Økonomiske incitamenter har med andre ord væsentlig betydning i forhold til organiseringen af det specialiserede socialområde.

Det skæve incitament eksisterende også før udligningsreformen. Hvorfor er det et problem nu?

Det skæve økonomiske incitament eksisterende også før udligningsreformen, men efterhånden gør den teknologiske udvikling kommunerne i stand til at gennemskue og indrette sig efter det komplekse udligningssystem, som tidligere har været en uforståelig "sort boks". Samtidig forværrer udligningsreformen de skæve økonomiske incitamenter. Derfor må det forventes, at kommuner under økonomiske pres vil indrette sig efter de uheldige økonomiske incitamenter i udligningssystemet med den konsekvens, at borgerne ikke bliver visiteret til det fagligt set mest rigtige sted.

Vil forslaget om et udjævningsstillæg have betydning for kommunernes serviceramme?

Nej, udjævningsstillægget vil ikke have betydning for kommunernes serviceramme. Kommunernes serviceramme er den samme før og efter vedtagelsen af det foreslåede udjævningsstillæg. Samme opfattelse har Niels Jørgen Mau Pedersen, projektchef i VIVE og tidligere formand for Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg: "Udjævningsstillægget vil efter min vurdering ikke have betydning for kommunernes serviceramme så længe, der er tale om en særskilt udligningsordning, hvor der gives et tilskud bestemt efter antal borgere og en andel af det udgiftsbehov, der knytter sig til dem. Og ordningen er finansieret af bloktilskuddet eller en lignende fordelingsnøgle," vurderer Niels Jørgen Mau Pedersen.

Kan man ikke bare vende tilbage til før udligningsreformen?

Udligningsreformen forværrer de skæve økonomiske incitamenter i udligningen, så det er blevet endnu dyrere for kommunerne at anvende specialiserede tilbud uden for egen kommunegrænse. En væsentlig del af de skæve incita-

⁵ https://sm.dk/media/8433/vpa_brug_af_botilbud_i_andre_kommuner_t.pdf (tabel 1)

⁶ <https://www.handicap.dk/nyheder/mennesker-med-handicap-koeber-selv-hjaelp-fordi-kommunernes-egne-tilbud-er-utilstraekkelige>

menter var også til stede før udligningsreformen. Derfor løser det ikke problemet at vende tilbage til systemet før udligningsreformen. Med udjævningstillægget kompenseres der for langt de fleste af de skæve incitamenter før og efter udligningsreformen.

Alternativt vil en genindførelse og styrkelse af det såkaldte betalingskommunefolketal også løse en væsentlig del af problemet med de skæve incitamenter. En styrkelse af betalingskommunefolketallet vil sige, at man knytter flere udligningskriterier til betalingskommunen, end det var tilfældet før reformen. Det bør være kriterier, som reelt knytter sig til betalingskommunen.

Det kunne efter vores vurdering for eksempel være socioøkonomiske kriterier som 'antal børn i familier, hvor forsørgerne har kort uddannelse', 'antal 0-17årige børn, som har flyttet over en kommunegrænse mindst tre gange', 'antal personer med handicap' og 'antallet af diagnosticerede psykiatriske patienter'.

Forslagsstillere

- Danske Handicaporganisationer
- Lev
- Selveje Danmark
- Dansk Erhverv
- SIND-Landsforeningen for psykisk sundhed
- Hjernesagen
- CP Danmark
- Hjerneskadeforeningen
- Danske Handicap Forbund
- FADD – Foreningen af Dag og Døgntilbud
- Landsforeningen Autisme