

Niels Jørgen Mau Pedersen

April 2022

## **Udligningssystemets konsekvenser på det specialiserede sociale område**

### **Notits i forlængelse af bidrag til høring – af projektchef Niels Jørgen Mau Pedersen**

Den åbne høring fandt sted en 19. januar 2022 arrangeret af Folketingets Social- og Ældreudvalg, og omhandlede udligningssystemets konsekvenser på det specialiserede sociale område. Jeg var inviteret til at fremkomme med et oplæg herom.

Det mundtlige bidrag blev støttet af 6 slides, som jeg har fået oplyst at udvalget tidligere har fået tilsendt. I det følgende opsummeres mine bemærkninger til høringen i skriftlig form.

Bemærkningerne og vurderingerne er baseret på mit kendskab til kommunale finansieringssystemer og udligning fra mit arbejde som projektchef i VIVE og tidligere med bl.a. udligningssystemet i Indenrigsministeriet. Endvidere har jeg læst de grundige redegørelser der er udarbejdet i centraladministrationen i den forbindelse, hvorimod der ikke fra min side er tale om en selvstændig (ny) forskningsbaseret undersøgelse af området.

Jeg vil i det følgende primært fokusere på afskaffelsen af betalingskommunefolketallet men dog også nævne et par øvrige aspekter.

### ***Indledning om det specialiserede sociale område og udligning***

Det specialiserede sociale område, som efter strukturreformen har kommunerne som primært opgaveansvarlig myndighed, er præget af betydeligt udgiftspres, forskelle i enhedsudgifter mellem kommunerne samt formentlig udbredt ønske om en vis lighed mellem kommunerne i serviceniveauer. Det stiller krav til en effektiv udligning mellem kommunerne på området.

Før strukturreformen i 2007 bidrog de daværende amtskommuner til finansieringen af det specialiserede sociale område og herved også til udligningen inden for amtskommunen. En sådan rolle har de nuværende regionerne derimod ikke.

Udligningsreformen vedtaget i maj 2020 indebærer en række ændringer og justeringer i tilskuds- og udligningssystemet. Disse ændringer var så vidt det ses særligt udløst af de kommunaløkonomiske konsekvenser af omlægningen af refusionssystemet for forskellige arbejdsmarkedsrettede indkomstoverførsler, der var gennemført nogle år tidligere, samt opretning af konkrete mangler i systemet. Fokus var med andre ord formentlig mere på beskæftigelsesområdet og kommunernes varetagelse heraf, end på de øvrige udgiftsområder, herunder det specialiserede sociale område.

### ***Nogle vurderende bemærkninger til udligningsreformen med fokus på det specialiserede sociale område: forstærkninger og svækkelser***

Selv om det specialiserede sociale område altså næppe var i fokus ved udligningsreformen kan der dog alligevel peges på to punkter, hvor udligningen blev forstærket med konsekvens (også) for det specialiserede sociale område.

Dette gjaldt for det første ved reformens forøgelse af det generelle udligningsniveau<sup>1</sup>. Reformen indebar således en forøgelse af dette udligningsniveau for langt de fleste kommuner. Før reformen var udligningsniveauet på udgiftsbehovene således mellem 61 og 93 pct., hvor det efter reformen er mellem 93 og 95 pct.

For det andet skete der en væsentlig udvidelse af den såkaldte centrale refusionsordning for særligt dyre enkeltsager på det specialiserede socialområde. Flere sager blev således omfattet og med en noget højere refusion end tidligere.

Der kan dog også peges på to punkter, hvor udligningen – i hvert fald potentielt – blev svækket vedr. udgifterne på det specialiserede sociale område.

Det gjaldt for det første som en sideeffekt af indførelsen af to nye geografisk afgrænsede særordninger vedr. de kommuner der i udligningsloven benævnes henholdsvis 'udsatte ø- og yderkommuner' og 'udsatte hovedstadskommuner'. Etableringen af disse særordninger kan bl.a. ses i forlængelse af afskaffelsen af andre geografiske udligningsordninger, bl.a. den såkaldte hovedstadsudligning. De to særordninger blev indført via en lovændring og fordelingen endvidere fastfrosset for de efterfølgende år, bortset fra ændringer i indbyggertal. De kriterier, der ifølge lovforslaget har ligget til grund for udvælgelsen af hvilke kommuner der skulle modtage støtte, er kun i ringe omfang knyttet til forhold på det specialiserede sociale område, som derimod i et vist omfang indgik i de udligningsordninger, som de erstattede. Dette kan bedømmes som en potentiel svækkelse af udligningen på det specialiserede sociale område.

For det andet afskaffede udligningsreformen det såkaldte *betalingskommunefolketal* i udligningen, således at der fra 2021 i udligningen udelukkende anvendes det *gængse bopælsfolketal*. *Betalingskommunefolketalet* var ellers indført for år tilbage i systemet for at sikre en form for fairness i udligningen hvor kommuner på det specialiserede sociale område visiterer til og køber ydelser i en anden kommune, men stadig har betalingsforpligtelsen. *Betalingskommunefolketalet* skulle, som det udtrykkes i 2020-lovforslaget om udligningsreformen, skabe en bedre sammenhæng mellem udgifter og finansiering. Den betalende kommune fik via *betalingskommunefolketalet* nogle af omkostningerne ved betalingen til køb af ydelserne i andre kommuner, evt. i private institutioner, retur fra udligningssystemet. Når dette ikke mere finder sted må det isoleret set bedømmes som en svækkelse af udligningen på det specialiserede sociale område.

I det følgende vil jeg primært omtale sidstnævnte ændring.

### ***Hvad karakteriserer reformens ændringer vedr. betalingskommunefolketalet?***

Afskaffelsen af *betalingskommunefolketalet* blev så vidt det ses gennemført alene på en mistanke om, at kommunerne ikke altid rapporterede korrekte *betalingskommunefolketal* i udligningen, hvorved oplysningerne kunne have en manglende pålidelighed. Det blev i lovforslagsbemærkningerne udtrykt som en risiko for påvirkelighed. Der blev dog ikke under lovforslagsprocessen eller på andre tidspunkter fremdraget konkrete eksempler på fejl eller mangler i opgørelserne.

Det blev sent i lovprocessen klart, at *betalingskommunefolketalet* ikke alene anvendtes i udligningssystemet men også i visse mellemkommunale betalinger. Da dette fortsat skulle være

---

<sup>1</sup> Udligningsniveauet er den procent eller 'intensitet', hvormed de opgjorte forskelle pr. indbygger i henholdsvis beskatningsgrundlag og udgiftsbehov udlignes. I udligningsloven omtales det som udligningsprocenten, jf. lovbek. nr. 63 af 19/1 2021 af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner.

muligt blev det bestemt, at kommunerne fortsat frivilligt kunne opgøre betalingskommunefolketallet, men afskaffelsen i udligningen blev der ikke ændret ved.

Hvis der er mistillid til de kommunale opgørelser kan der peges på, at indenrigsministeren har muligheder for at overvåge kommunernes håndtering af opgørelserne, fx ved at henvende sig til kommunerne med krav om lejlighedsvis opgørelser, redegørelser etc. Dette er tidligere sket flere gange på CPR-området vedr. bopælsopgørelser. Sådanne muligheder er der dog ikke fremkommet overvejelser om.

Med afskaffelsen af betalingskommunefolketallet er det isoleret set og alt andet lige blevet dyrere for kommunerne at visitere personer til specialiserede sociale ydelser på institutioner i andre kommuner. Fra ministeriet er der redegjort for aspekter heraf. Der er efter mit vidende ikke undersøgelser der godtgør, i hvilket omfang en vis prisstigning på ydelserne vil føre til reaktioner fra kommunerne, fx således at kommunerne i højere grad søger at benytte egne tilbud eller etablere sådanne. VIVE har netop offentliggjort en analyse af køb og salg af botilbud på voksenområdet, men denne rækker alene frem til og med 2020, altså før afskaffelsen af betalingskommunefolketallet i udligningen.

### **Overvejelse/anbefaling vedr. betalingskommunefolketallet**

Hvis det af hensyn til den socialfaglige udvikling findes hensigtsmæssigt, at kommunerne fortsat modtager udligning for personer bosat i andre kommunerne som der er betalingsforpligtelse for, vil en nærliggende mulighed være at tilbageføre forholdene på dette område til tilstanden før udligningsreformen trådte i kraft i 2021. Dvs. så at sige 'rulle afskaffelsen tilbage'.

Dette vil efter min vurdering ikke være forbundet med tekniske besværligheder, da kommunerne jf. ovenfor netop stadig kan opgøre betalingskommunefolketallet – om end i dag til andet brug end i udligningen. En tilbageførelse kræver dog naturligvis en mindre lovændring.

Hvis der fortsat er grund til bekymring mht. opgørelsernes pålidelighed kan ministeren som nævnt via 'hyrdebrev' og andre foranstaltninger overvåge området, evt. i en vis periode. Kræver dette en hjemmel, hvilket jeg ikke umiddelbart mener, kan en sådan etableres samtidig med den nævnte lovændring.

Hvis der yderligere er betænkeligheder ved de byrdefordelingsmæssige konsekvenser af en genindførelse af betalingskommunefolketallet kan disse imødegås på flere måder. *For det første* kan det tages i betragtning, at der formentlig vil være tale om meget begrænsede ændringer, og at eventuelle byrdefordelingsmæssige konsekvenser af afskaffelsen af betalingskommunefolketallet må formodes at have været utilsigtede.

Hvis der *for det andet* alligevel udtrykkes en bekymring for, at nogle kommuner kan få et uacceptabelt tab på en 'tilbagerulning'/tilbageførelse kan disse kommuner søge tilskud fra puljen til vanskeligt stillede kommuner. Puljen er med udligningsreformen forhøjet og permanentgjort til 350 mio.kr. årligt og kan søges af kommuner i hele landet. Dette er en velkendt og tidligere anvendt mekanisme, hvor en finansieringsomlægning befrygtes at ramme visse kommuner. Den er fx anvendt i forbindelse med de kommunaløkonomiske konsekvenser af refusionsomlægningen i 2016. I et lovforslag kan evt. nævnes eksplicit, at eventuelle tab ved en tilbageførelse af betalingskommunefolketallet vil kunne indgå i tildelingen af særtilskud efter ansøgning.

Endelig kan der *for det tredje* etableres en særskilt, evt. 2-årig, kompensationsordning til kommuner med tab op tilbageførelsen. Denne vil kunne baseres på en opgørelse på historiske tal af de byrdefordelingsmæssige konsekvenser af ændringen. Efter min vurdering bør det dog ikke være nødvendigt med et sådant tiltag da der allerede eksisterer den førnævnte særtilskudspulje.

### **Øvrige overvejelser/anbefalinger**

For fuldstændighedens skyld skal det nævnes, at en tilbageførelse af betalingskommunefolketallet i udligningen er en ren udligningsmæssig ændring. Den påvirker med andre ord ikke opgørelsen af udgifter til udgiftsrammer, jf. budgetloven og økonomaftalerne. De administrative konsekvenser må endvidere formodes at være uden væsentlig betydning.

Hvis der endvidere er ønske om, at betalingskommunefolketallet skal anvendes i en større del af udligningen end der tidligere har været tale om kan dette gøres til genstand for senere overvejelser, uden at dette bør påvirke evt. aktuelle overvejelserne om en tilbageførelse.

Endelig kan det på udligningsområdet overvejes på kortere eller længere sigt at genoptage og vedligeholde de analyser af udgiftsbehovene på bl.a. det specialiserede sociale område, som tidligere er foretaget, jf. fx betænkning 1533 fra 2012. Området er således tydeligvis under udvikling og præget af stigende udgifter. Dette kunne indikere behov for fornyede analyser.