

Udligningssystemets konsekvenser på det specialiserede socialområde

Hvordan kan borgernes vilkår sikres på bedst mulig vis?

Den 19. januar 2022 afholdte Social- og Ældreudvalget åben høring om konsekvenserne af udligningsreformen i 2020 på det specialiserede socialområde, hvor også undertegnede var inviteret til at skitsere konsekvenser og mulige løsninger. Med reformen i 2020 blev betalingskommunefolketallet erstattet af bopælskommunefolketallet. Derved er der opstået en situation, hvor kommunerne har et negativt økonomisk incitament, der presser kommunerne til at vælge socialtilbud inden for egen kommunegrænse frem for at vælge de fagligt rigtige tilbud i en anden kommune. Dette kan få negative konsekvenser for de mest udsatte borgere i Danmark.

Nærværende notat har til formål at skitsere hvilke løsningsforslag, der på bedst mulig vis kan neutralisere negative økonomiske incitamenter på det specialiserede socialområde. Disse negative økonomiske incitamenter skitserede jeg på høringen den 19. januar 2022 vedr. udligningssystemets konsekvenser på det specialiserede socialområde.

Afsættet for den følgende anbefaling hviler på flere års analyser og arbejde foretaget af Dataproces med betalingskommunefolketallet, mellemkommunal refusion og følgelig det kommunale tilskuds- og udligningssystem. Både op til og efter reformen i 2020 har Dataproces udarbejdet en række notater med det formål at skitsere det negative økonomiske incitament, som reformen medførte for de mest udsatte borgere i Danmark¹.

Det generelle tilskuds- og udligningssystem er en kompleks størrelse med et samlet omfang på 410 mia. kr. i 2022. Problemstillingen kan løses på flere forskellige måder. Forslagene i nærværende notat er udarbejdet på baggrund af følgende betragtninger:

- Hvordan skulle systemet indrettes, således at der i regi af udligningssystemet ikke herskede en negativ incitamentsstruktur inden for det specialiserede socialområde?
- Hvordan kan problemstillingen løses på den mest simple måde, uden at gå på kompromis med borgernes retssikkerhed?

¹ Gældende herfor, kan følgende notater rekvireres: *Fra betalings- til bopælskommunefolketal – med fokus på direkte og afledte konsekvenser* (Dataproces, marts 2020), *Hvorfor betalingskommunefolketal?* (Dataproces, maj 2020), *Tre regneeksempler: Ændringen fra betalings- til bopælskommuneforholdet* (Dataproces, juni 2020) *Afskaffelsen af betalingskommunefolketallet – De samfundsøkonomiske konsekvenser* (Dataproces, januar 2021), *Ændringen af betalingskommuneforholdene – en gennemgang af kvaliteten, objektiviteten, påvirkeligheden og kode-4 forholdenes italesatte omfang* (Dataproces, januar 2021)

Den simple løsning:

Genindførelse af betalingskommunefolketallet

Den mest oplagte løsning ville være at genindføre betalingskommunefolketallet i det generelle tilskuds- og udligningssystem efter samme principper som før udligningsreformen i 2020. Rent teknisk vil dette kunne foretages ved, at anvende kode-4 registreringen i CPR-registret, der opgør et betalingskommuneforhold. Dette vil være i tråd med hvordan systemet blev reguleret før udligningsreformen og derved regulere følgende forhold i systemet efter betalingskommunefolketallet²:

- Opgørelsen af det samlede folketal i systemet til regulering af:
 - Beskatningsgrundlaget pr. borger
 - Bloktilskuddet pr. borger
- Opgørelsen af det demografiske udgiftsbehov, herunder:
 - Opgørelsen af udgiftsbehovet via de aldersbestemte enhedsværdier
 - Kriteriet *nedgang i befolkningstallet*
- Opgørelsen af dele af det socioøkonomiske udgiftsbehov, herunder:
 - Kriteriet *Antallet af enlige over 65 år*
 - Kriteriet *Antal 0-15-årige børn af enlige forsørgere*

Den fordelingsmæssige betydning heraf vil være i omegnen af 300 mio. kr. med afsæt i en analyse heraf foretaget af Dataprocés i forbindelse med udligningsreformen i 2020. Såfremt det ikke er muligt at foretage denne ændring i det generelle system vil følgende løsning kunne anvendes indtil en eventuel reform af udligningssystemet.

² Kode-4 registreringen blev i forbindelse med udligningsreformen gjort frivillig at registrere i CPR-registret (<https://www.ft.dk/samling/20191/lovforslag/L196/spm/10/svar/1672199/2211596.pdf>). En genindførelse af betalingskommunefolketallet vil de facto gøre kode-4 registreringen obligatorisk igen, da det økonomiske incitament for kommunerne hviler herpå.

Den pragmatiske løsning: Indførelsen af et specialiseringstillæg for sociale tilbud

På kort sigt vil indførelsen af et *specialiseringstillæg for sociale tilbud* kunne indføres med det formål at udligne de byrdemæssige forskydninger, som betalingskommunefolketallet tidligere korrigerede i det generelle tilskuds- og udligningssystem. Rent teknisk vil løsningen kunne udformes som en mellemkommunal tilskudsordning. Dette vil neutralisere det negative økonomiske incitament, som blev indført ved fjernelsen af betalingskommunefolketallet i det generelle tilskuds- og udligningssystem ved seneste reform i 2020.

Metoden med *specialiseringstillægget* vil fungere således, at der foretages en supplerende beregning baseret på betalingskommunefolketallet i stedet for bopælskommunefolketallet. Dette i tillæg til den gældende generelle udligningsberegning for kommunernes samlede tilskud- og udligning per borger baseret på bopælskommunefolketallet. Forskellen mellem disse to beregninger udgør *specialiseringstillægget*, som herefter udlignes imellem kommunerne. Ordningen vil være mellemkommunal og dermed udgiftsneutral for staten³. Beregningen foretages ved at anvende kode-4 registreringer i CPR-registret i tråd med, hvordan dette blev opgjort før 2020-reformen

Indførelsen af *specialiseringstillægget* sikrer, at det ikke er nødvendigt med en ny reform af udligningssystemet for at neutralisere det negative økonomiske incitament som indført ved udligningsreformen i 2020. Dette skyldes, at der i stedet bliver indført et nyt tilskud i det generelle system i tråd med tidligere vedtagne tilskud inden for området – eksempelvis overgangstilskuddet for det aldersbestemte udgiftsbehov⁴. Som nævnt vil *specialiseringstillægget* dog til forskel være udgiftsneutralt for staten.

En fordel ved den anbefalede løsning er, at *specialiseringstillægget* ikke kræver en finansiering via bloktilskuddet da det er en ren mellemkommunal ordning.

Det er min anbefaling at ovenstående forslag til løsning af problemstillingen på kort sigt implementeres fra statsgarantien 2023, og at der arbejdes frem mod genindførelse af betalingskommunefolketallet ved næste reform af udligningssystemet. Løsningen vil udligne de forskelle, der eksisterer mellem udligningsberegningerne efter henholdsvis betalingskommunefolketallet og bopælskommunefolketallet. Dermed sikres, at det negative økonomiske incitament beskrevet indledningsvist neutraliseres – og der sikres et retvisende forhold mellem hver kommunes samlede indtægter og udgifter.

³ Af andre mellemkommunale ordninger i det generelle tilskuds- og udligningssystem, som er udgiftsneutrale for staten og fungerer i tråd med hvordan *specialiseringstillægget* er udtænkt kan nævnes udlændingeudligningsordningen. Gældende herfor opgøres henholdsvis et tilskud og bidrag fra hver kommune, der i sidste ende medfører en mellemkommunal omfordeling. Rent metodisk, er *specialiseringstillægget* udtænkt på samme måde.

⁴ Se eksempelvis <https://im.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2018/okt/ny-overgangsordning-for-kommuner-med-udligningstab> for gennemgang af, hvordan overgangsordningen for det aldersbestemte udgiftsbehov blev vedtaget.

Den optimale løsning: Udvid de forhold, som reguleres efter betalingskommunefolketallet

Den optimale løsning vedrørende udligningssystemets konsekvenser på det specialiserede socialområde vil være, at betalingskommunefolketallet indføres som generel indikator for samtlige af de parametre, der i regi af udligningssystemet medfører et økonomisk incitament til valg af botilbud for den enkelte borger. Foruden de forhold, som blev skitseret i afsnittet vedrørende "Den simple løsning" vil det kræve, at følgende forhold også reguleres efter betalingskommunefolketallet fremfor en regulering via bopælskommunefolketallet:

- Udvidelse af dele af det socioøkonomiske udgiftsbehov, herunder:
 - Kriteriet *Antal personer med handicap*
 - Kriteriet *Antal 0-17-årige børn, som har flyttet over en kommunegrænse mindst tre gange*
 - Kriteriet *Antal børn i familier, hvor forsørgeren har kort uddannelse*
 - Kriteriet *Antallet af diagnosticerede psykiatriske patienter*

Tilføjelsen af de fire ovenstående socioøkonomiske kriterier udgør en udvidelse i forhold til anvendelsen af betalingskommunefolketallet i det generelle tilskuds- og udligningssystem før reformen i 2020. Det er min klare anbefaling, at systemet på lang sigte reformeres herefter.

Morten Lindblad

Medstifter og bestyrelsesmedlem i Dataprocess