

Rimelig Udligning^{nu}



Alle borgere med sociale problemer bør tælle med i udligningen i hele landet

I dag er der borgere med sociale udfordringer, som ikke tæller med i udligningen. Kriterierne bør passe til alle kommunetyper, og tage højde for alle borgere med sociale behov og på baggrund af kommunernes reelle udgiftsbehov.

April 2017



HEDENSTED
KOMMUNE

Odder
Kommune



Silkeborg
Kommune



Skanderborg
Kommune



Syddjurs
KOMMUNE

Hvis den kommunale udligningsordning skal bidrage til nogenlunde ens økonomiske vilkår i kommunerne, bør kriterierne herfor være gode og retvisende indikatorer på behovet for socialt betingede udgifter i alle kommunetyper - men det er de ikke. Flere af kriterierne tilgodeser de rent bymæssige kommuner i urimeligt omfang.

Alle kommuner med landdistrikter må aflevere socialt betinget udligning til de mest bymæssige kommuner på trods af, at disse bykommuner har lavere socialudgifter.

Årsagen er, at de sociale kriterier i udligningssystemet ikke opfanger de sociale behov i landdistrikterne lige så godt som i de rent bymæssige kommuner.

UDDYBENDE FORKLARING

Kommunernes sociale udgiftsbehov fastlægges ud fra 14 sociale kriterier, som skal være indikatorer på sociale problemer. De 14 kriterier er skønsmæssigt udvalgt og vægtet indbyrdes på baggrund af Finansieringsudvalgets statistiske analyser i 2012.

Hvis udligningen skal bidrage til nogenlunde ens økonomiske vilkår i kommunerne, bør de udvalgte sociale kriterier samlet set være gode indikatorer på behovet for socialt betingede udgifter i alle kommunetyper, men det er de ikke.

De sociale kriterier opfanger tværtimod behovet for sociale udgifter meget forskelligt i kommunerne og præcisionen afhænger i høj grad af, om kommunernes borgere bor i byer eller på landet, jf. tabel 1.

Tabel 1 Fordelingen af kommunernes socialudgifter før og efter udligning via de sociale kriterier, grupperet i kommunetyper efter landdistriktsgrad

Kroner pr. indbygger Positive tal = udgifter (vægtede gennemsnit)	Landdistriktsgrad			
	By	Land		Land
	0	>0,0 <0,2	0,2 - 0,4	>0,4
Antal kommuner	13	25	30	30
Sociale udgifter, regnskab 2014	17.152	18.029	18.407	19.368
Heraf finansieret af udligningen som følge af de sociale kriterier	-1.863	429	770	85
Socialudgifter efter udligning	15.290	18.459	19.177	19.454

I gruppen af 13 kommuner helt uden landdistrikter, dvs. København og nærmeste omkringliggende kommuner, udgjorde de sociale udgifter samlet set 17.152 kr. pr. indbygger. Heraf kunne 1.863 kr. pr. indbygger finansieres af udligningen som følge af de sociale kriterier. De resterende socialudgifter 15.290 kr. pr. indbygger måtte kommunerne selv finansiere via skatter m.v.

I gruppen af kommuner med landdistriktsgrad mellem 0,2 og 0,4 udgjorde de sociale udgifter 18.407 kr. pr. indbygger, men samtidig måtte disse kommuner bidrage med 770 kr. pr. indbygger til udligningen som følge af de sociale kriterier. Derfor måtte disse kommuner selv finansiere 19.177 kr. pr. indbygger, altså næsten 4.000 kr. mere pr. indbygger end de rent bymæssige kommuner.

Alle kommunegrupperne med landdistrikter har højere socialudgifter pr. indbygger end kommuner uden landdistrikter, men må alligevel levere socialt betinget udligning til de mest bymæssige kommuner!

Det skyldes, at de sociale kriterier har svært ved at opfange de sociale behov i landdistrikterne ligeså godt som i de rent bymæssige kommuner. Tabel 2 viser, at 6 ud af de 14 kriterier flytter særlig mange udligningskroner til de mest 13 bymæssige kommuner.

Kriteriet *familier i bestemte boligtyper* har den stærkeste omfordelende effekt. Kriteriet omfordeler godt 1 mia. kr. til bymæssige kommuner med mange familier i disse boliger, herunder almene boliger.

Når særligt mange i byerne bor i sådanne boliger hænger det i dag ikke så meget sammen med sociale forhold, men med priserne på ejerboliger, unge menneskers boligvalg under uddannelse eller tidligt i arbejdslivet, mobilitet og andre personlige præferencer, dvs. forhold som ikke bør have noget med udligningen at gøre. De 6 østjyske kommuner mener derfor ikke, at kriteriet er en god indikator på behovet for socialt betingede udgifter.

Tabel 2 Kriteriernes omfordelende effekt mellem by og land

Udligningseffekt i mio. kr. Positive tal = tilskud	Landdistriktsgrad			
	By	Land		Land
	0	<0,2	0,2-0,4	>0,4
1. Familier i bestemte boligtyper	411,2	651,4	-435,5	-627,2
2. Personer med lav indkomst	585,4	66,2	-365,0	-286,7
3. Indvandrere og efterkommere	423,0	116,7	-261,0	-278,7
4. Udlejede beboelseslejligheder	213,1	126,1	-125,5	-213,7
5. 20-59 årige uden beskæft.>5%	426,8	-192,4	-271,2	36,8
6. 25-49 årige uden erhvervsudd.	598,9	-465,9	-170,2	37,3
7. Psykiatriske patienter	55,7	17,4	-60,6	-12,4
8. 0-15 årige børn af enlige forsørgere	35,4	12,2	8,1	-55,7
9. Børn i fam. med lav forsørger-udd.	84,4	-152,4	-5,6	73,6
10. Enlige på 65 år og derover	-43,2	-45,8	22,6	66,5
11. 20-59 år.i arbejde med færdigheder på grundniveau	-41,1	-69,8	62,9	48,0
12. 0-17 årige børn flyttet min. 3 gange	-67,6	-119,3	65,0	121,9
13. Handicappede	-178,3	-108,0	138,6	147,7
14. Beregnet årlig nedgang i folketallet	-335,8	-613,0	93,2	855,6
Samlet udligningseffekt	2.168	-776	-1.304	-87
Omregnet til kr./indb.	1.863	-429	-770	-85

Kriteriet *personer med lav indkomst* omfordeler godt 1 mia. kr. fortrinsvis til de store bykommuner, men også til kommuner som Lolland, Slagelse, Albertslund, Brøndby m.v. De helt bymæssige kommuner modtager samlet set 585,4 mio. kr.

Kriteriet bidrager som forklaring på kommunernes udgifter til beskæftigelse af ikke-forsikrede ledige og til udsatte børn og unge. Men kriteriet omfordeler markant større beløb til enkelte meget store kommuner som følge af mange kontanthjælpsmodtagere, end man ville forvente set i forhold til disse kommuners faktiske udgifter på de to udgiftsområder.

Kriteriet *indvandrere og efterkommere* bidrager til forklaring af socialt betingede udgifter på folkeskoleområdet. Men de ekstra udgifter vedrører tosprogs-undervisning, som fuldt ud finansieres ved siden af den generelle udligning, nemlig via den særlige udlændingeudligningsordning.

Medens kommuner med landdistriktsgrad mellem 0,2 og 0,4 jf. tabel 2 bidrager til udligningen via de sociale kriterier med 1,3 mia. kr., er kommunerne med landdistriktsgrad over 0,4 stort set uberørt. Det skyldes, at kriteriet *beregnet nedgang i folketallet* tilfører denne kommunegruppe 856 mio. udligningskroner og dermed i det væsentlige dækker bidragene til bykommunerne på de førstnævnte kriterier.

Tabel 3 Sociale udgifter og udligningseffekt i kommuner med landdistriktsgrad over 0,4

Kr. / indbygger (vægtet gns.) Positive tal = udgifter	Alle 30 kommuner	Kommuner med nedgang i folketallet	Kommuner uden nedgang i folketallet
Sociale udgifter	19.368	20.078	17.325
Udligning som følge af sociale kriterier	85	-1.088	3.430
Socialudgifter efter udligning	19.454	18.990	20.755

Derimod dæmpes de sociale udgifter *ikke* for de mest landlige kommuner *uden* faldende folketal. Deres socialudgifter er højere end socialudgifterne i de mest bymæssige kommuner, jf. tabel 1, men de må aflevere 3.430 kr. pr. indbygger i udligning via de sociale kriterier. Så efter udligning har kommunerne i denne gruppe de højeste sociale udgifter – og ikke nødvendigvis i egen kommune, men som bidrag til sociale udgifter i andre kommuner.

En god del af misforholdet vist i tabel 1 og tabel 3 skyldes sammensætningen af befolkningen og de sociale ydelser, som kommunerne må betale.

I den offentlige debat fremgår ofte, at de sociale udgifter er langt større i byerne end på landet. Som vist ovenfor, viser tallene det stik modsatte!

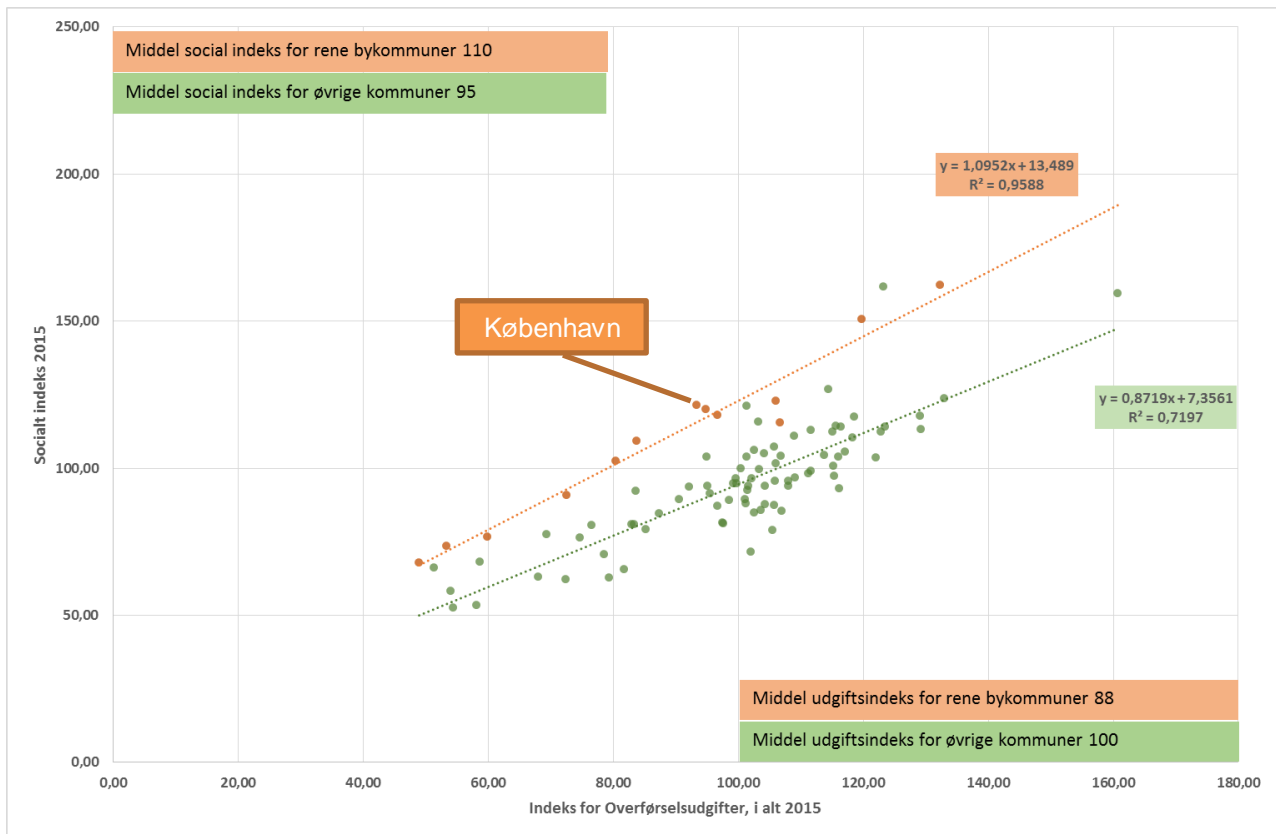
I de mest bymæssige kommuner er modtagere af sociale ydelser især personer på kontanthjælp. Udgifterne til kontanthjælp udgør imidlertid kun omkring 20 % af de samlede udgifter til overførselsindkomster til ikke-forsikrede ledige.

De sociale kriterier opfanger desuden ganske præcist udgiftsbehovet til kontanthjælp i de fleste kommunetyper, også i de mest bymæssige kommuner.

Førtidspension og tilskud vedrørende fleksjobs udgør til sammenligning 44 % af de samlede udgifter til overførselsindkomster og dermed langt mere end kontanthjælp. Men i forhold til disse udgifter er de sociale kriterier langt dårligere til at opfange niveau og forskellene i kommunernes udgifter i det meste af landet.

Figur 1 viser, hvordan kommunernes udgifter til alle overførsler afspejler sig i det sociale udgiftsbehov.

Figur 1 Sociale indeks og indeks for udgifter til overførselsindkomster 2015



Udgifterne til samtlige overførsler er omregnet til indeks med 100 som landsgennemsnittet og sammenlignet med det sociale indeks, der er en sammenvæjning af de sociale kriterier.

Figuren viser, at det sociale indeks ensartet er beregnet væsentligt højere for de helt bymæssige kommuner end for stort set alle øvrige kommuner. Det gælder uanset, om der er tale om kommuner med høje eller lave udgifter til indkomstoverførsler.

Københavns Kommune adskiller sig ikke stort fra de øvrige rent bymæssige kommuner, men er interessant som eksempel som følge af kommunestørrelsen. Udgifterne til overførselsindkomster for Københavns Kommune udgjorde 10.400 kr. pr. indbygger i 2015 svarende til 93 % af de landsgennemsnitlige udgifter på 11.150 kr. pr. indbygger – altså 7 % lavere udgifter, men kommunens sociale indeks udgjorde 121,3 % af landsgennemsnittet, altså 21 % højere beregnet socialt udgiftsbehov. Tilsvarende højre sociale indeks ses for de øvrige rent bymæssige kommuner.

De højere sociale udgiftsbehov for de rene bykommuner kan hermed ikke begrundes med reelle udgiftsbehov knyttet til sociale indkomstoverførsler. Indkomstoverførslerne, som for den enkelte kommune er vanskeligere at påvirke, udgør i øvrigt godt halvdelen af de samlede socialudgifter.

De højere sociale udgiftsbehov for de rene bykommuner kan heller ikke begrundes i disse kommuners samlede sociale udgifter, når de mest socialt påvirkelige serviceudgifter til udsatte børn og voksne samt specialskoler medregnes.

Ved landsgennemsnitlige sociale udgifter beregnes de sociale indeks for de 13 rent bymæssige hovedstadskommuner således 23 procentpoint højere end for landets øvrige kommuner, hvilket i dagens udligning udløser ekstra ca. 2.700 kr. pr. indbygger.

Et par eksempler på forskellene mellem sociale indeks og indeks for samlede socialudgifter fremgår af tabel 4.

Tabel 4 Indeks for overførselsudgifter, samlede socialudgifter og sociale indeks i udvalgte kommuner

Udvalgte kommuner med:	Indeks for udgifter til indkomstoverførsler	Indeks for samlede socialudgifter	Sociale indeks i udligningen	Sociale indeks i relation til samlede socialudgifter
Lave socialudgifter:				
Frederiksberg	72,5	72,3	90,9	+18,6
Rebild	78,5	76,3	70,8	-5,5
Middel socialudgifter				
København	93,3	97,5	121,5	+24,0
Silkeborg	97,6	89,4	81,4	-8,0
Høje socialudgifter				
Brøndby	132,2	130,0	162,5	+32,5
Odsherred	115,1	124,0	112,4	-11,6
Lolland	160,7	161,8	159,5	-2,3

De fordelingsmæssige konsekvenser for kommunerne af, at ikke alle borgere med sociale udfordringer indgår på en rimelig måde i udligningsordningen, er et af flere punkter, som i følge de 6 østjyske kommuner bør ændres i en forestående revision af udligningsordningen. Gennem en faglig baseret konstruktiv kritik af skævheder i den eksisterende ordning håber de 6 kommuner at bidrage positivt til processen i forbindelse med en revision og give beslutningstagerne bedre grundlag for at gennemføre de nødvendige ændringer.

Punkterne bør vurderes i et samlet hele for at forstå ulighederne i den samlede byrdefordeling, men af hensyn til overskueligheden behandler dette notat alene kritikpunktet vedrørende borgere med sociale udfordringer.