

Socialudvalget (2. samling)  
L 38 - Bilag 48  
Offentligt

Socialudvalget  
Folketinget  
Christiansborg  
1240 København K.  
MODTAGE

DET KOMMUNALE KARTEL



13 MAJ 2005 12 35

Den Centrale Indlevering

13. maj 2005

### Konsekvenser af L38 på kommunernes økonomi

Socialministeren har oplyst, at der ikke er foretaget beregninger over konsekvenserne af opgaveomlægningen på det specialiserede socialområde for de enkelte kommuners økonomi (svar på spm. 81-83 ad L38 af 25. april 2005).

På høringen om kommunalreformens økonomiske konsekvenser i Folketinget den 6. april 2005 var konklusionen, at nogle kommuner vil tabe og andre vil vinde, når pengene, som følger med de nye opgaver, skal fordeles. Samlet set vil midlerne være de samme på landsplan, men behovene i de enkelte kommuner vil være forskellige.

Det Kommunale Kartel dokumenterer i vedlagte papir problemstillingen ved hjælp af en række regneeksempler på landsplan og med de nye kommuner i Nordjylland som case.

Samtidig opstilles i papiret tre forskellige løsningsforslag, som er udarbejdet af den socialfaglige branche i Det Kommunale Kartel, bestående af Socialpædagogisk Landsforbund, Dansk Socialrådgiverforening og HK/Kommunal.

Det er afgørende for holdbarheden af den fremtidige opgavefordeling, at de nævnte uligheder imødegås i loven. Alternativt bør der indgås en politisk aftale, som tilkendegiver, at problemerne vil blive fuldt ud løst i arbejdet med udligningsreformen.

Med venlig hilsen

Claus Wendelboe  
Udviklingschef

12. maj 2005

## Ringere forhold for socialt svage kan undgås

### Baggrund

Kommunerne overtager finansieringen på det specialiserede socialområde fuldt ud fra den 1. januar 2007. I dag deler kommuner og amter regningen<sup>1</sup>, når der skal betales for tilbuddene til eksempelvis handicappede og sårbare børn og unge.

Socialministerens svar på spørgsmål til lov om social service (L38) lyder, at der ikke er foretaget beregninger over konsekvenserne af opgaveomlægningen på det specialiserede socialområde for de enkelte kommuners økonomi.<sup>2</sup>

På høringen om kommunalreformens økonomiske konsekvenser i Folketinget den 6. april 2005 var konklusionen, at nogle kommuner vil tabe og andre vil vinde, når pengene, som følger med de nye opgaver, skal fordeles. Samlet set vil midlerne være de samme på landsplan, men behovene i de enkelte kommuner vil være forskellige.

Dette papir konkretiserer problemstillingen ved hjælp af en række regneeksempler på landsplan og med de nye kommuner i Nordjylland som case.

### Problem

Det Kommunale Kartel har tidligere påvist, at de områder i landet med mange brugere på det sociale område vil tabe i forhold til områder med færre brugere, når amternes nuværende midler på socialområdet skal fordeles til kommunerne<sup>3</sup>.

Det vil enten medføre servicereduktioner på området eller reduktioner på andre områder, medmindre der allerede nu tages fat om problemet i lovgivningsarbejdet.

### Løsning

Helt konkret bør der nu i forbindelse med behandlingen af lov om social service skrives ind, at der vil blive taget fuldt højde for disse ujævnheder rundt omkring i landet. Den socialfaglige branche i Det Kommunale Kartel peger på tre forskellige løsningsmodeller:

1. En væsentlig forbedret refusionsordning, der også træder i kraft tidligere, fx ved 400.000 kr.
2. En ændring af takstbetalingsmodellen til grundtilskud + takstbetaling
3. En udbygget udligningsordning på selve det specialiserede socialområde

Disse løsningsmodeller uddybes i konklusionen.

<sup>1</sup> Finansieringen foregår i dag efter grundtakstmodellen, hvor en kommune betaler op til et grundtakstbeløb, og amtet betaler udgiften over grundtakstbeløbet.

<sup>2</sup> Svar på spm. 81-83 ad L38 af 25. april 2005.

<sup>3</sup> Se notat af 3. feb 2005: Kommunalreform skævvrider de svages danmarkskort.

## Metode

Nedenfor gennemgås en række regneeksempler på, hvordan amternes penge til det specialiserede socialområde vil blive fordelt, dels på landsplan og dels med kommunerne i Nordjyllands Amt som case<sup>4</sup>. Eksemplerne er nødvendige som illustration af problemstillingen. Der er tale om "rene" regneeksempler, som af gode grunde ikke tager højde for udligningsordningen, da den først fremlægges i næste folketingssamling.

Det er en grundlæggende præmis i beregningerne, at amternes penge til kommunerne vil blive fordelt efter indbyggertal og ikke – som man normalt ville gøre i dag – efter skattegrundlag. Det skyldes, at Finansieringsudvalget i 2004 anbefalede, at bloktilskuddet fremover skulle fordeles efter indbyggertal.

Der er som bilag vedlagt eksempler på, hvordan fordelingen ville se ud, hvis den skete efter skattegrundlag. Fordeling efter skattegrundlag ville give en betydelig større skævdeling til fordel for de rigeste kommuner end fordelingen efter indbyggertal.

Regneeksemplerne fra Nordjyllands Amt bygger på aktiviteten i 2004 overført på 2003-regnskabstal. Det skyldes, at DUT-forhandlingerne på landsplan sker med udgangspunkt i regnskab 2003. 78 procent af aktiviteten i 2004 kan henføres direkte via CPR-registreringer til de enkelte kommuners borgers træk på Nordjyllands Amts ydelser. Denne opgørelse er lavet under antagelse om en identisk fordeling af de direkte og ikke direkte henførbare udgifter.

## Fordeling af midler på landsplan efter indbyggertal

I 2003 udgjorde amternes nettodriftsudgifter på det specialiserede socialområde i alt 7,5 mia.kr. (ekskl. København og Frederiksberg kommuner).

Fordelingen af amternes penge efter indbyggertal vil medføre en væsentlig skævdeling mellem de enkelte kommuner/områder i landet. Nogle områder vil vinde, andre vil tabe.

De områder, der kommer til at tabe, har i dag et udgiftsniveau pr. indbygger, som er højere end landsgennemsnittet, hvilket i princippet kan forklares på 2 måder<sup>5</sup>:

- Nogle områder har flere brugere end andre
- Nogle områder har flere tunge brugere end andre.

Især de kommuner, som ligger i Nordjyllands Amt, i Viborg Amt, Fyns Amt og i Københavns Amt vil på den baggrund tabe penge i forhold til den service, amterne stiller til rådighed i dag, jf. tabel 1.

Det skal understreges, at hvis midlerne blev fordelt efter beskatningsgrundlag – og ikke efter indbyggertal – ville forskellene mellem vindere og tabere blive betydeligt større end opgjort i tabel 1 nedenfor (se bilag 1).

---

<sup>4</sup> Regneeksemplerne er udarbejdet på baggrund af talmateriale fra [www.regionnordjylland.dk](http://www.regionnordjylland.dk).

<sup>5</sup> Se notat af 3. feb 2005: Kommunalreform skævvrider de svages danmarkskort.

**Tabel 1. Samlet tab/gevinst for kommunerne i amterne som følge af kommunalreformen på socialområdet ved fordeling efter indbyggere**

	Tab/gevinst mio.kr.	tab/gevinst pr indbygger (ca.) kr.
<b>Københavns Amt</b>	-53	-86
<b>Frederiksborg Amt</b>	-23	-60
<b>Roskilde Amt</b>	10	41
<b>Vestsjællands Amt</b>	-7	-22
<b>Storstrøms Amt</b>	14	53
<b>Fyns Amt</b>	-33	-70
<b>Sønderjyllands Amt</b>	49	194
<b>Ribe Amt</b>	-8	-35
<b>Vejle Amt</b>	79	222
<b>Ringkøbing Amt</b>	5	17
<b>Århus Amt</b>	47	71
<b>Viborg Amt</b>	-47	-199
<b>Nordjyllands Amt</b>	-33	-67

Kilde: Amternes indberetninger til Danmarks Statistik regnskab 2003 ([www.arf.dk](http://www.arf.dk)) og egne beregninger.

### **Fordeling af amternes penge til de enkelte nye kommuner i Nordjylland: Store forskelle mellem kommunerne**

Tallene i tabel 1 udtrykker kun gennemsnittene for alle kommunerne i de enkelte nuværende amter. Samlet set vil de nye kommuner i Nordjyllands Amt i gennemsnit tabe det, der svarer til 67 kr. pr. borger.

Forskellene i de beløb, som de enkelte kommuner taber/vinder vil blive betydeligt større. Det viser regneeksemplerne for de nye kommuner i Nordjyllands Amt, jf. tabel 2 nedenfor.

Eksempelvis vil den nye Brønderslev-Dronninglund Kommune tabe over 423 kr. pr. indbygger i forhold til den ydelse, som Nordjyllands Amt stiller til rådighed for kommunens borgere i dag.

Til gengæld vil den nye Jammerbugt Kommune vinde 164 kr. pr. borger i forhold til ydelsen, kommunerne får i dag fra amtet.

**Tabel 2. Samlet tab/gevinst for de nye kommuner i Nordjylland som følge af kommunalreformen på socialområdet ved fordeling efter indbyggere**

	Ydelser fra amtet i 2003 (mio.kr.)	Fordeling af amternes penge efter 1/1 2007 (mio.kr.)	Tab/gevinst ift. i dag (mio.kr.)	Tab/gevinst pr. indbyg- ger (kr.)
Ålborg (Ålborg, Hals, Sejflod, Ni- be)	311	301	-9,6	-50
Læsø	4	3	-0,3	-140
Jammerbugt (Fjerritslev, Brovst, Åby- bro og Pandrup)	55	61	6,4	164
Hjørring (Hjørring, Hirtshals, Sindal og Løkken-Vrå)	105	106	1,4	20
Frederikshavn (Frederikshavn, Skagen og Sæby)	107	100	-7,3	-114
Brønderslev-Dronninglund (Brønderslev og Dronning- lund)	70	55	-14,9	-423
Rebild (Støvring, Skørping og Nør- rager)	47	45	-2,2	-76
Vesthimmerland (Års, Farsø, Løgstør og Ålestrup)*	56	49	-7,0	-223
Mariager Fjord (Hobro, Arden, Hadsund og (Mariager)*)	54	54	0,4	12
<b>I alt</b>	<b>809</b>	<b>776</b>	<b>-33</b>	<b>-67</b>

Kilde: Regnskab 2003 (Amternes indberetninger til Danmarks Statistik ([www.arf.dk](http://www.arf.dk)) Nettodriftsudgifter til socialvæsen, 2003 priser). Fordeling mellem de nye kommuner bygger på opgørelse fra [www.regionnordjylland.dk](http://www.regionnordjylland.dk) for aktiviteten i 2004.

\* Der er tale om kommuner, hvor der kommer kommuner ude fra amtet, hvorfor tallene her er forbundet med usikkerhed.

Hvis man ser nærmere på de to kommuner, viser der sig en række forskelle, som kan forklare denne skævhed. Udadtill er der tale om to nye kommuner på omtrent samme størrelse. Brønderslev-Dronninglund får 35.300 indbyggere og Jammerbugt bliver på 38.900 indbyggere. Alligevel trækker de forskelligt på amtets nuværende ydelser.

Brønderslev-Dronninglund bruger i dag 282 helårspladser inden for det specialiserede socialområde, mens Jammerbugt-kommunerne anvender 249 pladser. Det vil sige, at borgerne i Brønderslev-Dronninglund i højere grad bruger amtets ydelser end Jammerbugt-kommunerne.

Et af amternes kerneopgave er i dag botilbud til handicappede og sindslidende. Fremover skal kommunerne stå for den fulde finansiering på området. Borgerne i de to nye kommuner har et forskelligt træk på amtets ydelser i dag. Borgerne i Brønderslev-Dronninglund optager 90 helårspladser i længerevarende og midlertidige botilbud til handicappede og sindslidende (§92 og §93). Jammerbugt bruger 78 pladser, se tabel 3 nedenfor.

Brønderslev-Dronninglund har altså samlet set flere borgere, der har brug for tilbud på området end Jammerbugt, og brugerne er tilsyneladende "tungere", da gennemsnitsudgiften pr. bruger i Brønderslev-Dronninglund er højere.

Men de to kommuner vil som af følge kommunalreformen få den samme gennemsnitlige andel af amternes penge uanset, hvor stort behovet varierer fra kommune til kommune.

**Tabel 3. Eksempel på forskellen mellem to nye kommuner. Anvendelsen af længerevarende og midlertidige botilbud til handicappede og sindslidende (§92 og §93) 2004 kr.**

	Antal CPR*	Helårs- pladser	Kommunens udgift	Amtets ud- gift	Brutto ud- gift	Gnms. udgift pr. bruger
<b>Ny Brønderslev/ Dronninglund Kommune (35.320 indbyggere)</b>						
Botilbud til handicappede (§92 og §93)	64	58	19.400.512	19.841.917	39.242.429	612.206
Botilbud til sindslidende (§92 og §93)	45	32	12.241.471	4.617.623	16.859.094	374.647
<b>I alt botilbud (§92 og §93)</b>	<b>109</b>	<b>90</b>	<b>31.641.983</b>	<b>24.459.540</b>	<b>56.101.523</b>	<b>514.221</b>
<b>Ny Jammerbugt Kommune (38.884 indbyggere)</b>						
Botilbud til handicappede (§92 og §93)	74	53	17.445.531	20.446.378	37.891.909	511.362
Botilbud til sindslidende (§92 og §93)	26	24	7.660.104	4.219.202	11.879.306	451.685
<b>I alt botilbud (§92 og §93)</b>	<b>100</b>	<b>78</b>	<b>25.105.635</b>	<b>24.665.580</b>	<b>49.771.215</b>	<b>495.729</b>

Kilde: www.regionnordjylland.dk og egne beregninger. Tal for 2004.

\* Enkelte steder mangler CPR oplysning, i stedet anvendes helårspladser.

### **Refusionsordningen dækker kun et lille hjørne af kommunernes udgifter**

Som eksemplet viser i tabel 3, vil især kommunernes udgifter til botilbud blive forøget markant, fordi den amtslige finansiering overgår til kommunerne selv. Amtet finansierer i dag knap halvdelen af udgifterne, som fremover bliver den største enkeltstående udgiftspost for kommunerne på området.

Den foreslåede landsdækkende refusionsordning i L38 vil – når den er fuldt indfaset – dække 1/4 af kommunernes udgifter på over 800.000 kr. pr. ydelse. Hvis udgiften bliver 1.500.000 kr. eller mere, så refunderes 1/2 af det beløb, som ligger over denne udgift.

Den gennemsnitlige udgift pr. bruger af botilbud til handicappede er på landsplan godt 500.000 kr.

Det Kommunale Kartel har ikke tal for spredningen i kommunernes anvendelse af de enkelte tilbud.

Ser man på landsplan, får man et indtryk af hvor lidt refusionsordningen vil komme til at dække, når den er fuldt indfaset.

Kun en syvendedel af brugerne ligger over udgiften på 800.000, som giver kommunerne andel i refusionsordningen.

De fleste af de dyreste tilbud ligger i intervallet 800.000-1.000.000 kr. Kommunerne vil kun få refunderet mellem 25.000 og 50.000 kr. for hvert af disse tilbud.

Hvis en kommune således både har mange brugere, og brugerne samtidig er tunge, vil refusionsordningen ikke dække særlig meget for den enkelte kommune.

**Tabel 4. Botilbud til handicappede (§§92-93) – Grundtakst. 1000 kr. Alle amter**

Udgiftsinterval 1.000 kr.	Brugere i intervallet	De samlede udgifter til brugerne i intervallet	Amtets faktiske udgifter til brugerne
0 -300,3	565	102.273	540
300,3 -350	496	141.966	9.203
350 -400	719	257.739	41.103
400 -450	939	370.808	96.615
450 -500	914	409.035	122.941
500 -550	895	431.763	142.831
550 -600	603	337.703	147.779
600 -650	710	420.891	205.846
650 -700	533	328.318	137.428
700 -800	506	308.775	148.025
800 -900	806	574.552	303.320
900 -1000	243	173.787	101.648
1000 -	245	285.418	202.883
<b>Hele området</b>	<b>8.174</b>	<b>4.143.026</b>	<b>1.660.162</b>

Kilde: Amtsrådsforeningens grundtakstanalyse, maj 2004

### Konklusion og løsningsforslag

Som beregningerne viser, vil fordelingen af amternes penge til kommunerne som følge af kommunalreformens omlægninger kunne medføre en betydelig skævdeling.

Kommuner med mange og tunge brugere vil ikke få en tilstrækkelig andel af amternes penge, og refusionsordningen, som skulle samle resterne op, er ikke omfattende nok.

Samtidig bliver kommunerne sårbare overfor udsving i antallet af brugere, da der fremover vil være et mindre finansieringsgrundlag i de nye kommuner til at dække udgifterne, som amterne førhen stod for.

Den socialfaglige branche i Det Kommunale Kartel bestående af Dansk Socialrådgiverforening, Socialpædagogisk Landsforbund og HK/Kommunal har foreslået tre forskellige løsningsmodeller:

#### 1: Ændring af den foreslåede refusionsmodel

Refusionsordningen kan udbygges væsentligt i forhold til den foreslåede model, som kun dækker et helt utilstrækkeligt beløb. Refusionen bør træde i kraft ved et betydeligt lavere beløb end foreslået, eksempelvis allerede ved 400.000 kr. (ifølge lovforslaget starter det ved 800.000 kr.) og bør starte med en højere refusionsprocent, f.eks. 50 procent af udgifter over 400.000 kr. Ordningen kan evt. herudover målrettes de mindste og svageste kommuner.

#### 2: Ændring af det foreslåede takstsystem

De fulde takstfinansierede opgaver i regionen kan finansieres ved en kombination af et grundtilskud og takstbetaling, hvor grundtilskuddet betales solidarisk af samtlige kommuner i regionen på baggrund af f.eks. indbyggertal, og hvor den resterende takst finansieres med udgangspunkt i forbrug.

#### 3: Den kommende udligningsreform skal bygge på behovskriterier for de enkelte kommuner (skrives ind i loven)

I loven om social service kan indføres, at den kommende udligningsreform tager højde for kommunernes behovskriterier på det specialiserede socialområde, eksempelvis

ved at der i udligningen indgår pålidelige data om antallet af handicappede mv. i de enkelte kommuner.



**BILAG****Bilag 1. Samlet tab/gevinst for kommunerne i amterne som følge af kommunalreformen på socialområdet ved fordeling efter beskatningsgrundlag**

	Tab/gevinst mio.kr.	tab/gevinst pr indbygger (ca.) kr.
Københavns Amt	230	372
Frederiksborg Amt	116	308
Roskilde Amt	65	271
Vestsjællands Amt	-44	-145
Storstrøms Amt	-34	-131
Fyns Amt	-117	-245
Sønderjyllands Amt	13	52
Ribe Amt	-40	-180
Vejle Amt	52	144
Ringkøbing Amt	-25	-90
Århus Amt	-3	-4
Viborg Amt	-87	-373
Nordjyllands Amt	-125	-252

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.