

Systemiske skævheder i den generelle udligningsordning

Den generelle udligning beregnes ud fra estimering af kommunernes udgiftsbehov. Men udgiftsbehovet udmåles systematisk skævt ved utilstrækkeligt hensyn til befolkningens aldersfordeling i de enkelte kommuner og med stort fokus på sociale problemer i byerne, men ikke i landdistrikterne.

**KJELD GREGERS**

Seniorkonsulent Favrskov Kommune,
Cand.scient.pol
kgs@favrskov.dk

Introduktion¹

Den generelle udligningsordning har til formål at give nogenlunde ens økonomiske muligheder i kommunerne for at yde en gennemsnitlig service over for borgerne (Finansieringsudvalget, 2018a, s. 110). Udligningen dæmper forskelle i de såkaldte strukturelle underskud, som beregnes for hver enkelt kommune. Eksempelvis dæmpes forskellen mellem yderpunkterne Lolland og Gentofte fra knap 75.000 kr. pr indbygger før udligning til 11.500 kr. efter udligning i 2018. Det er en følge af politiske beslutninger om udligningsgrader i ordningen og illustrerer, hvor ens »nogenlunde ens« i ovennævnte formål skal forstås.

Denne artikel handler dog ikke om politiske holdninger til omfanget af udligning, men om opgørelsen af et retvisende strukturelt underskud, som udligningsgraderne indvirker på.

Det strukturelle underskud opgøres som den enkelte kommunes estimerede udgiftsbehov fratrukket kommunens skatteindtægter ved et landsgennemsnitligt beskatningsniveau (se Etzerodt & Mau Pedersen i dette nummer).

Udligningen af forskelle i beskatningsgrundlag omfordeler 12,6 mia. kr. mellem kommunerne i 2018. Udgiftsbehovet består af

et aldersbestemt udgiftsbehov og et socialt bestemt udgiftsbehov. Udligningen af forskelle heri omfordeler henholdsvis 4,7 mia. kr. og 6,6 mia. kr. mellem kommunerne.

I de følgende afsnit vurderes de beregnede aldersbestemte og sociale udgiftsbehov. Der argumenteres for, at udligningsordningen ikke lever op til sit formål, idet systematiske skævheder i de to estimerede udgiftsbehov påvirker omfordelingen med op imod 6 mia. kr. Men inden de to udgiftsbehov analyseres hver for sig, er en kommentar om det samlede udgiftsbehov nødvendig.

Det samlede udgiftsbehov

Det samlede udgiftsbehov i 2018 udgør på landsplan 351 mia. kr. Heraf fordeles 115 mia. kr. (32,75 %) mellem kommunerne efter sociale kriterier. Resten på 236 mia. kr. fordeles efter alderskriterier (ØIM, 2017, s. 79).

De sociale kriteriers andel på 32,75 % er politisk fastlagt og ikke fagligt begrundet (Finansieringsudvalget 2012, s. 547). Intuitivt forekommer andelen måske velbegrundet, idet de sociale udgifter udgør en tredjedel af de samlede udgifter, men reelt er størrelsen af de sociale udgifter uden betydning, idet det er *variationen* heri, som giver behov for udligning. Samtidig

NOTE 1 Artiklens forfatter har som ansat ved Favrskov Kommune gennemført en række analyser af udligningsordningen. Analyserne er fremlagt på www.RimeligUdligning.Nu og udgør den faglige baggrund for synspunkterne fra et otte-årigt samarbejde om udligning mellem kommunerne Favrskov, Hedensted, Odder, Silkeborg, Skanderborg og Syddjurs med det formål at påvirke udligningen mellem landets kommuner på et sagligt grundlag.

indgår de sociale udgifter i beregningen af det aldersbestemte behov.

I princippet bør de to behov derfor vurderes samlet. To tredjedele af de sociale udgifter dækkes nemlig af det aldersbestemte behov, og det sociale behov skal ikke kun dække egentlige socialudgifter, men også en socialt betinget del af de almindelige serviceudgifter (Finansieringsudvalget, 2012, s. 114-115).

I betænkningerne bag udligningsordningen varierer praksis for at sammenligne variationen i det sociale udgiftsbehov og faktiske socialudgifter. I 2009 sammenlignedes variationer i sociale udgiftsbehov og sociale udgifter (Finansieringsudvalget, 2009 s. 28 og bilag B hertil s. 10). I 2012 afviste Finansieringsudvalget, at udgiftsbehovene kunne vurderes særskilt og sammenlignede det samlede udgiftsbehov med de samlede udgifter (Finansieringsudvalget, 2012, s. 584 ff.), men desværre uden at tage hensyn til, at serviceudgifterne i betydeligt omfang påvirkes af finansieringsvilkårene. I 2018 sammenlignes udviklingen i overførselsindkomster med udviklingen i relevante sociale kriterier (Finansieringsudvalget, 2018a, s. 126 ff., og Finansieringsudvalget, 2018b).

Kompleksiteten ved en samlet analyse gør det hensigtsmæssigt at analysere de to udgiftsbehov særskilt. Men fokus bør være på systematiske skævheder, blandt andet fordi der er et samspil mellem de to udgiftsbehov (RimeligUdligning, under udgivelse).

I de følgende to afsnit redegøres først for problemer knyttet til det beregnede aldersbestemte udgiftsbehov og derefter for problemer knyttet til det sociale udgiftsbehov.

Dæmpet aldersbestemt udgiftsbehov favoriserer kommuner med mange uddannelsessøgende

Det aldersbestemte udgiftsbehov beregnes med udgangspunkt i gennemsnitlige udgifter pr. indbygger i forskellige aldersgrupper. Når 32,75 % af det samlede udgiftsbehov i 2018 fordeles efter sociale kriterier, kan kun 67,25 % af de gennemsnitlige udgifter i hver aldersgruppe indregnes i enhedsbeløbene². Enhedsbeløbene ganget med den enkelte kommunes indbyggertal i aldersgrupperne udgør kommunens aldersbestemte udgiftsbehov.

Regnetometoden dæmper variationen i kommunernes aldersrelaterede udgiftspres og dermed udligningen af aldersbestemte forskelle. Kommuner med mange børn og ældre »afgiver« nemlig et større aldersbestemt behov til fordeling efter sociale vilkår end kommuner med mange borgere i de erhvervsaktive aldersgrupper, jf. figur 1.

Af de landsgennemsnitlige udgifter pr. 6-16-årige på 116.000 kr. overføres 32,75 % (38.000 kr.) til fordeling efter sociale kriterier. Resten på 78.000 kr. indregnes i det aldersbestemte udgiftsbehov.

De 32,75 % fra alle aldersgrupper fordeles ud fra sociale kriterier, hvor en gennemsnitlig kommune får beregnet et socialt udgiftsbehov på 20.000 kr. pr. indbygger.

Hvis en kommune kun havde borgere i alderen 6-16 år, ville udgiftsbehovet udgøre 98.000 kr. (78.000 + 20.000). Kommunen mister udligning af 18.000 kr. pr. indbygger i forhold til de landsgennemsnitlige udgifter på 116.000 kr.

Hvis en kommune kun havde borgere i alderen 20-24 år, ville udgiftsbehovet udgøre 41.000 kr. (21.000 + 20.000). Denne kommune ville få udligning af 10.000 kr. mere pr. indbygger end de landsgennemsnitlige udgifter på 31.000 kr.

De to eksempler illustrerer, at for alle 17-74 årige beregnes et højere aldersbestemt udgiftsbehov end nødvendigt i forhold til landsgennemsnitlige udgifter og omvendt for de 0-16-årige og 75-årige og derover. Resultatet er, at kommuner med mange 17-74-årige og få børn og ældre får beregnet udligning af et højere udgiftsbehov end nødvendigt i forhold til landsgennemsnitlige udgifter i alle aldersgrupper.

Herved vinder ganske få større uddannelseskommuner 2,2 mia. kr. i udligning. For Københavns Kommune med en meget stor befolkningsandel i alderen 20-39 år, udgør gevinsten 1,5 mia. kr.

Formålet med udligningsordningen er at give kommunerne nogenlunde ens mulighed for at yde en gennemsnitlig service. Det ville forudsætte, at udligningen beregnedes ud fra de reelle aldersbetingede udgiftspres baseret på de fulde landsgennemsnitlige udgifter i hver enkelt aldersgruppe³.

Som følge af den dæmpede indregning af de aldersbetingede udgiftspres lever udligningsordningen ikke op til sit formål.

Upræcise sociale udgiftsbehov favoriserer bymæssige kommuner

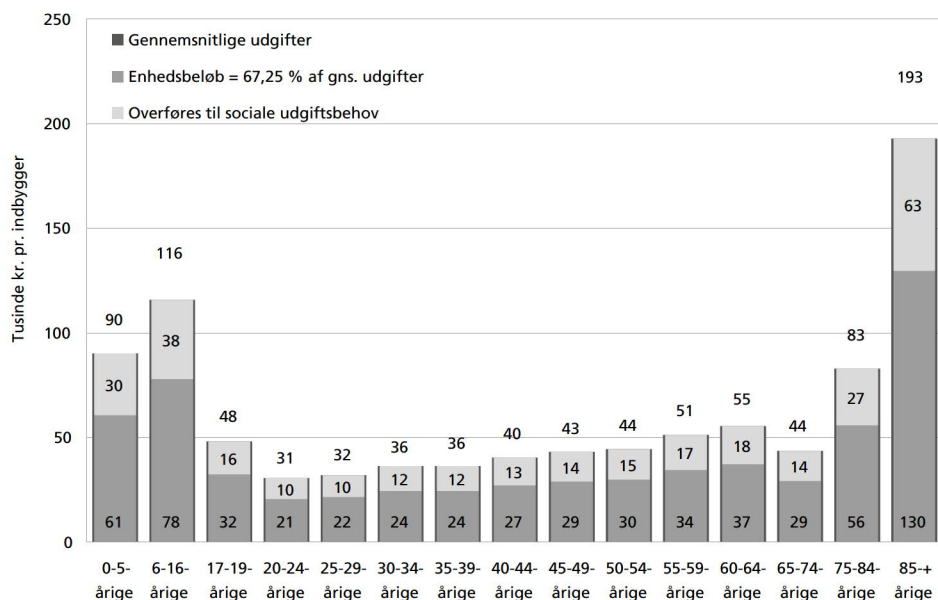
Det sociale udgiftsbehov estimeres på baggrund af 14 sociale kriterier, udvalgt og vægtet indbyrdes på baggrund af regressionsanalyser på alle kommunale udgiftsområder, jf. figur 2.

Udvælgelse og indbyrdes vægtning af kriterier foretages *skønsmæssigt* på baggrund af analyserne. Herved muliggøres afdæmpede justeringer ved opdaterede analyser, og det giver mulighed for at tage hensyn til, at en ændring af udligningsordningen skal kunne vedtages i Folketinget.

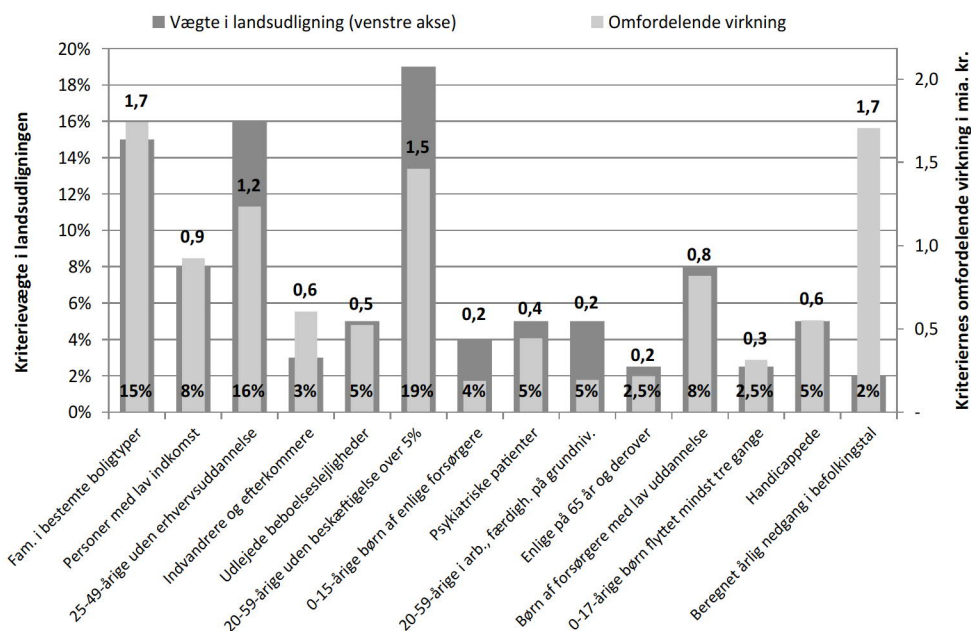
NOTE 2 Fremstillingen og efterfølgende beregninger er forenklet ved at se bort fra, at 1,5 % af det aldersbestemte udgiftsbehov er fordelt på kommunerne efter et rejsetidskriterie, idet vægtingen heraf ikke er analytisk fastlagt (Se RimeligUdligning, 2016a, side 12).

NOTE 3 Udligningen af sociale vilkår kan fastholdes uændret ved omregning af de sociale behov som tillæg eller fradrag.

Figur 1. Beregning af enhedsbeløb til det aldersbestemte udgiftsbehov 2018



Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet og egne beregninger

Figur 2. De 14 sociale kriteriers vægte i landsudligningen og samlede omfordelende virkning i 2018⁴

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet og egne beregninger

NOTE 4 Den omfordelende virkning er beregnet ved sammenligning af gældende udligningsberegning med en beregning, hvor udligningen fra kriterierne ét ad gangen er neutraliseret ved fordeling af kriteriet på kommuner svarende til folketallet. Den beregnede omfordeling omfatter alle ordninger i den generelle udligning, også hovedstadsudligningen. De ni kriterier i hovedstadsudligningen indgår med egne vægte, hvor de 25-49-årige uden erhvervsuddannelse og børn i familier med lav forsørgeruddannelse bidrager mest til omfordelingen. Kriterierne *personer med lav indkomst*, *20-59-årige med færdigheder på grundniveau*, *0-17-årige børn flyttet mindst 3 gange*, *handicappede* og *beregnet nedgang i folketallet* indgår ikke i hovedstadsudligningen.

Størst vægt har kriteriet *20-59-årige uden beskæftigelse* (19 %) efterfulgt af *25-49-årige uden erhvervsuddannelse* (16 %) og *familier i bestemte boligtyper* (15 %). Laveste vægt har *beregnet nedgang i folketallet* (2 %).

Men den reelle omfordelende virkning afspejler også variationen i kriterierne. Størst omfordelende virkning har kriteriet *familier i bestemte boligtyper*, som omfordeler 1,7 mia. kr. via lands- og hovedstadsudligningen, jf. figur 2. På grund af stor variation i kriteriet *beregnet nedgang i folketallet*, omfordeler dette kriterie overraskende også 1,7 mia. kr., trods en vægt på kun 2 % og alene via landsudligningen.

Tidligere analyser (RimeligUdligning, 2016b, s.11) har vist, at det beregnede sociale udgiftsbehov er mindre dækkende i forhold til faktiske socialudgifter, jo mere landlig en kommune er. I tabel 1 vises netto omfordelingen mellem kommunegrupper opstillet efter landdistriktsgrad⁵. De første seks kriterier i tabellen omfordeler især mod de bymæssige kommuner, medens de tre sidstnævnte kriterier omfordeler mod de landlige kommuner.

Kriteriet *familier i bestemte boligtyper* omfordeler 361 mio. udligningskroner til de helt bymæssige kommuner⁶ og 668 mio. kr. til de bymæssige kommuner, medens landlige kommuner bidrager hertil 420 mio. kr. og mest landlige kommuner bidrager med 609 mio. kr.

Samlet omfordeler de 14 sociale kriterier 1,767 mia. kr. eller 1.484 kr. pr. indbygger til de helt bymæssige kommuner. Bymæssige kommuner bidrager hertil med 547 kr. pr. indbygger og landlige kommuner med 552 kr. pr. indbygger. De mest landlige kommuner modtager 186 kr. pr. indbygger.

Denne omfordeling mod de helt bymæssige kommuner ville være velbegrunderet, såfremt disse kommuner havde størst socialt udgiftspress. Men det synes ikke at være tilfældet, idet den gennemsnitlige socialudgift⁷ i disse kommuner er 16.497 kr. pr. indbygger og dermed lavere end i de øvrige kommunegrupper, jf. tabel 1. Omfordelingen mod de helt bymæssige kommuner sker, fordi det sociale udgiftsbehov systematisk beregnes højere for helt bymæssige kommuner end for kommuner med landdistrikter.

Tabel 1. Kriteriernes omfordelende virkning 2018 opdelt på kommunegrupper efter andel indbyggere i land og by under 1000 indbyggere

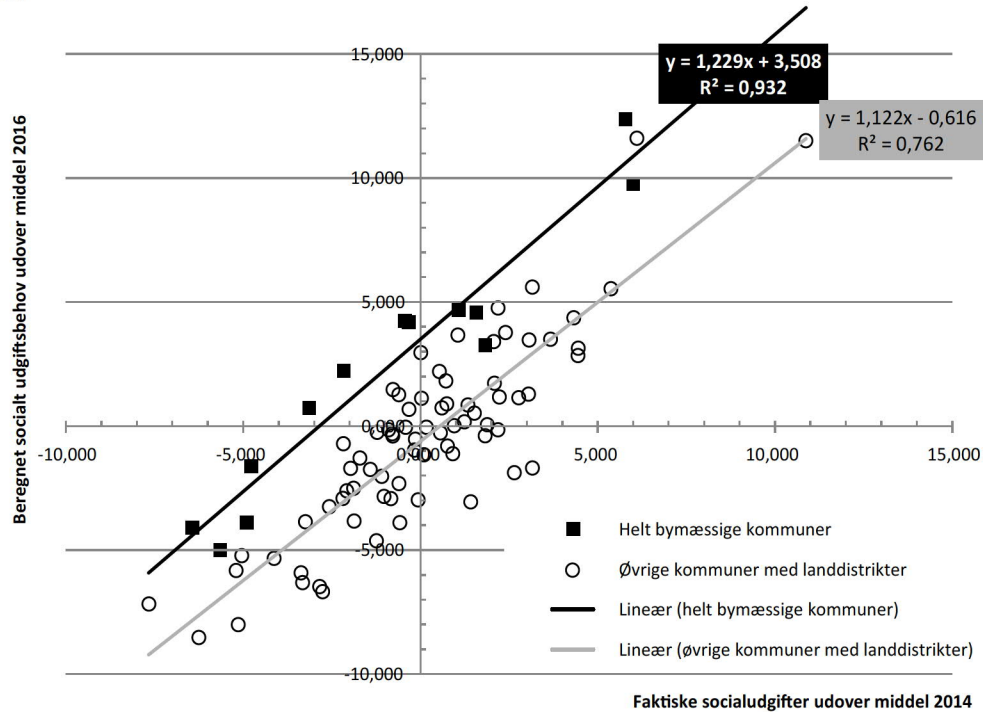
Udligning i mio. kr.	Helt bymæssige Landdist=0	Bymæssige Landdist<0,2	Landlige Landdist 0,2-0,4	Mest landlige Landdist>0,4
Familier i bestemte boligtyper	361	668	-420	-609
Personer med lav indkomst i tre ud af fire år	509	50	-330	-229
25-49-årige uden erhvervsuddannelse	704	-523	-196	15
Indvandrere og efterkommere	393	105	-243	-255
Udlejede beboelseslejligheder ekskl. kollegier	190	120	-107	-203
20-59-årige uden beskæftigelse over 5 pct.	231	-253	-136	158
0-15-årige børn af enlige forsørgere	41	8	11	-60
Psykiatriske patienter	54	8	-49	-13
20-59-årige i arbejde med færdigheder på grundniveau	-43	-73	61	55
Enlige på 65 år og derover	-61	-43	29	75
Børn i familier hvor forsørgerne har lav uddannelse	-6	-181	50	137
0-17-årige børn som har flyttet kommune mindst tre gange	-42	-116	43	116
Handicappede	-209	-129	170	168
Beregnet årlig nedgang i befolkningstal	-356	-650	168	837
Alle kriterier, mio. kr.	1.767	-1.010	-949	192
Alle kriterier, kr. pr. indbygger	1.484	-547	-552	186
Gns. Socialudgifter kr. pr. indbygger	16.497	17.579	18.366	19.476

NOTE 5 Landdistriktsgraden, som afviger fra den officielle, er her defineret som andel af befolkningen, der bor i bebyggelser med højst 1.000 indbyggere. Afgrænsningen er begrundet i en forventning om, at særligt by-orienterede kriterier især opfanger sociale behov i byer af en vis størrelse.

NOTE 6 Afgrænset ved landdistriktsgrad = 0, hvilket omfatter København og omkringliggende 12 kommuner.

NOTE 7 De sociale udgifter er afgrænset til overførselsindkomster, eksklusive forsikrede ledige, samt serviceudgifter til udsatte børn og voksne og specialskoler. Socialudgifter pr. indbygger er beregnet som vægтет gennemsnit ligesom den omfordelende virkning af kriterierne.

Figur 3. Sammenhængen mellem beregnede sociale udgiftsbehov og faktiske socialudgifter i kommuner grupperet efter landdistriktsgrad



Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet, Danmarks Statistik og egne beregninger

Dette er tidligere undersøgt i forhold til udligningen for 2016 (RimeligUdligning, 2016b; 2017b). Figur 3 viser de beregnede sociale udgiftsbehov overfor faktiske sociale udgifter pr. indbygger blandt helt bymæssige kommuner (landdistriktsgrad=0) sammenlignet med alle øvrige kommuner.

Det beregnede sociale udgiftsbehov vises op ad Y-aksen og de faktiske sociale udgifter ud ad X-aksen⁸.

Sammenhængene er som ventet positive. Tendenslinje for alle kommuner under ét er ikke vist, men ville skære akserne i 0,0. Udgiftsbehovet beregnes 3.508 kr. højere pr. indbygger ved gennemsnitlige sociale udgifter for de helt bymæssige kommuner end for kommunerne under ét, og da de to tendenslinjer er nogenlunde parallelle stort set tilsvarende højere både ved lave og høje udgiftsniveauer. Modsvarende får kommuner med landdistrikter beregnet et udgiftsbehov, som er 616 kr. lavere end for kommunerne under ét.

Man kunne argumentere for, at det højere udgiftsbehov skulle dække højere socialt betingede serviceudgifter uden for afgrænsningen af de sociale udgiftskonti som afbildet ud ad X-aksen, idet det sociale behov ikke kun dækker egentlige

socialudgifter. En sådan forklaring ville dog forudsætte, at der var særlige sociale forhold i de helt bymæssige kommuner, der lagde et større socialt pres på serviceområderne end på de afgrænsede sociale udgiftsområder for lige netop denne kreds af kommuner (RimeligUdligning, 2016b, s. 64). Det ses ikke dokumenteret af Finansieringsudvalget.

Nærmere undersøgelser (RimeligUdligning, 2017b) viser derimod, at det ekstraordinært højt beregnede sociale udgiftsbehov i disse kommuner i væsentligt omfang knytter sig til en række problematiske sociale kriterier, som udpeges i tabel 2, og herefter kommenteres.

Grundmodellen for de simple regressionsligninger i figur 3 er:

Udgiftsbehov er »kalibreret« proportionalt til samme middelværdi som faktiske socialudgifter, hvorefter middelværdien er fratrukket både udgiftsbehov og udgifter.

Blandt de helt bymæssige kommuner er $R^2=0,932$ mod 0,762 blandt de øvrige kommuner. Sammenhængen synes hermed dårligere på tværs af alle kommuner end internt i de to kom-

NOTE 8 Det sociale udgiftsbehov i 2016 sammenlignes med de faktiske socialudgifter i 2014 for at tage hensyn til, at de sociale udgiftsbehov opgøres ud fra sociale data, der typisk er 2 år gamle.

Tablet 2. Indikation af de 14 sociale kriteriers påvirkning af sammenhængen mellem sociale udgiftsbehov og faktiske socialudgifter i alle kommuner og helt bymæssige kommuner

	Alle kommuner (hvor $b=0$)	Helt bymæssige kommuner	
	a	a	b
Alle 14 sociale kriterier	1,099	1,229	3,508
<i>De enkelte kriteriers bidrag hertil:</i>			
1. Familier i bestemte boligtyper	0,200	0,470	1,738
2. Personer med lav indkomst i tre ud af fire år	0,093	0,103	0,521
3. 25-49-årige uden erhvervsuddannelse	0,030	0,086	0,623
4. Indvandrere og efterkommere	0,037	0,057	0,344
5. Udlejede beboelseslejligheder ekskl. kollegier	0,232	0,167	0,252
6. 20-59-årige uden beskæftigelse over 5 pct.	0,132	0,146	0,495
7. 0-15-årige børn af enlige forsørgere	0,033	0,030	0,092
8. Psykiatriske patienter	0,015	0,020	0,078
9. 20-59-årige i arbejde med færdigheder på grundniveau	0,106	0,133	0,240
10. Enlige på 65 år og derover	0,010	-0,005	-0,019
11. Børn i familier hvor forsørgerne har lav uddannelse	0,017	0,021	-0,034
12. 0-17-årige børn som har flyttet kommune mindst tre gange	0,003	-0,004	-0,043
13. Handicappede	0,070	0,042	-0,115
14. Beregnet årlig nedgang i befolkningstal	0,141	-0,013	-0,610

munegrupper. For alle 94 kommuner⁹ under ét er koefficienten $a=1,099$ og $b=0$, medens $R^2=0,694$.

De vigtigste kriterier, som øger det beregnede sociale udgiftsbehov uanset omfanget af sociale udgifter hos de mest bymæssige kommuner, fremgår af tabel 2.

Tabellens første række viser a og b beregnet ved inddragelse af alle 14 sociale kriterier i udgiftsbehovet for alle kommuner (hvor $b=0$) henholdsvis for helt bymæssige kommuner. De følgende rækker er beregnet ved på skift at neutralisere ét af kriterierne i beregningen af udgiftsbehovet¹⁰.

Eksempelvis falder a med 200 kr. pr. indbygger i regressionen for alle kommuner, når *familier i bestemte boligtyper* neutraliseres. Blandt de mest bymæssige kommuner bidrager kriteriet mere til en stejlere hældning, idet a falder med 470 kr. pr. indbygger. Samtidig falder koefficienten b med 1.738 kr. pr. indbygger. Dette indikerer, at ved middel socialudgifter bidra-

ger *familier i bestemte boligtyper* med halvdelen af det 3.508 kr. højere niveau for det beregnede udgiftsbehov i figur 3 for disse kommuner, hvilket tyder på, at kriteriet opfanger noget, som ikke er knyttet til omfanget af sociale udgifter.

I bymæssige områder bor en større andel af befolkningen i etageboliger. Befolkningens boligvalg var muligvis tidligere meget påvirket af sociale forhold, men også priserne på boligmarkedet og personlige præferencer for mobilitet spiller en stor rolle. En almindelig arbejderfamilie midt i København vil typisk bo i lejebolig, medens en tilsvarende familie i provinsen vil bo i ejerbolig. Kun boligvalg som følge af sociale forhold må dog påvirke udligningen mellem kommunerne *via de sociale kriterier* (se Mau Pedersen, 2018).

Kriteriet *indvandrere og efterkommere* synes at bidrage med 623 kr. til det højere beregnede sociale udgiftsbehov i de helt bymæssige kommuner. Kriteriet er begrundet i folkeskoleudgifter, som forøges af tosprogsundervisning mv., men udgifterne

NOTE 9 Regressionsanalyserne er foretaget eksklusive de fire små ø-kommuner, Ærø, Fanø, Samsø og Læsø.

NOTE 10 Tabellen viser forskellen i koefficienter ved simpel OLS-regression af det sociale udgiftsbehov på de faktiske socialudgifter blandt alle henholdsvis de helt bymæssige kommuner. De enkelte kriteriers bidrag er estimeret som forskellen mellem koefficienterne ved udgiftsbehov med alle kriterier og et udgiftsbehov beregnet ud fra 13 sociale kriterier, idet virkningen af det enkelte kriterie er neutraliseret ved fiktivt at fordele kriteriet jævnt på kommunerne efter folketal. Når alle kommuner har ens kriterieværdi pr. indbygger, påvirker kriteriet ikke udligningen.

hertil er i forvejen udlignet via den særlige udligningsordning for udlændinge (Finansieringsudvalget, 2012, s. 397). Herved udlignes de samme udgifter flere gange¹¹ (RimeligUdligning, 2013, s. 9ff). Uden disse allerede udlignede udgifter ville kriteriet ikke være signifikant i analyserne bag udligningsmodellen.

Kriteriet *personer med lav indkomst* synes at bidrage med 521 kr. pr. indbygger til det højere beregnede udgiftsbehov i de helt bymæssige kommuner i forhold til gennemsnitskommunen. Kriteriet løfter udgiftsbehovet for København og Frederiksberg kommuner langt mere, end man skulle forvente. Det er uheldigt, at store kommuner optræder atypisk, idet det markant påvirker omfordelingen på landsplan.

Københavns Kommune har 20 % af landets samlede antal personer med lav indkomst mod godt 10 % af landets samlede folketal. Den høje andel af kriteriet udløser 550 mio. kr. i udligning til København ud af en kriteriets samlede omfordeling på 961 mio. kr. på landsplan. Men Københavns Kommunes udgifter på de to centrale udgiftsområder for kriteriet (Finansieringsudvalget 2012, s. 476-479) udgør kun 12 % af landets samlede udgifter til beskæftigelse af ikke-forsikrede ledige og 11 % af landets samlede udgifter til udsatte børn og unge. Og set i et bredere perspektiv udgør Københavns samlede socialudgifter under 10 % af landets samlede socialudgifter og dermed mindre end befolkningsandelen.

Kriteriet *25-49 årige uden erhvervsuddannelse* bidrog i 2016 med 495 kr. til det højere beregnede udgiftsbehov i de helt bymæssige kommuner i forhold til gennemsnitskommunen. I den anvendte statistik er alle som er indvandret siden 2004 – også veluddannede – blevet registreret med uoplyst uddannelse, hvorved flere års indvandring i stigende grad har påvirket opgørelsen af kriteriet og udløst ekstra udligning fokuseret på enkelte kommuner. Danmarks Statistik har i september 2017 rettet opgørelserne. Opdateringen af antal 25-49-årige uden erhvervsuddannelse i 2019 med de rettede data forskyder hermed udligningen med 913 mio. kr. mod andre kommuner.

Også kriteriet *børn af familier med lav forsørgeruddannelse* påvirkes af fejlregistreringen. Opdateringen af dette kriterie fra 2018 til 2019 forskyder 412 udligningskroner til andre kommuner.

Kriteriet *udlejede beboelseslejligheder* er særligt knyttet til kommunernes boligstøtteudgifter, men afspejler ikke disse. I syv bymæssige kommuner med 17,4 % af landets samlede antal af udlejede lejligheder, udgør boligstøtteudgifterne kun 13,4 % af udgifterne på landsplan. Denne forskel i udgifter pr. lejlighed afhænger af husstandsindkomster, huslejeniveau og pensionistandele. Det tager udligningen ikke hensyn til.

De omtalte kriterier, som især giver anledning til det højere beregnede udgiftsbehov i de helt bymæssige kommuner, opfanget med andre ord ikke blot forskelle i sociale vilkår, men også uvedkommende forhold, som ikke bør påvirke udligningen, herunder såkaldte udbudseffekter i analyserne¹² (Maarten Allers, 2007; RimeligUdligning, 2010; Sværdborg, 2012; Finansieringsudvalget, 2012).

Samlet udløser de 14 sociale kriterier et højere beregnet socialt udgiftsbehov for de helt bymæssige kommuner end for andre kommuner med tilsvarende socialt udgiftspres og tildeler ekstra i udligning på bekostning af de fleste af landets mere landlige kommuner.

»Et plaster på såret« til nogle udkantskommuner

Men ikke alle kommuner med landdistrikter rammes lige hårdt. I 2007 blev kriteriet *beregnet nedgang i folketallet* indført, tilsyneladende som »et plaster på såret« for udkantskommuner (RimeligUdligning, 2017b, s. 12).

Uden dette »plaster« rammes udkantskommunerne ligesom andre landkommuner af det generelle mønster, at de beregnede sociale udgiftsbehov dækker de sociale udgifter dårligere, jo større andel af befolkningen, der bor i landdistrikter (RimeligUdligning, 2016b, s. 3).

Selv om kriteriet hæver det beregnede udgiftsbehov mest i udkantskommuner med høje socialudgifter, bør det alligevel erstattes af kriterier, som opfanger sociale udgiftsbehov mere præcist i alle landdistrikter.

Kriteriet er ustabil, idet et konstant udgiftsbehov (jf. figur 2) fordeles på stadig færre netto-fracflytninger i færre tilbagegangskommuner. I 2015 udløste en persons fracflytning 46.000 kr. i udligning. Det beløb er vokset til 103.000 kr. i 2018 og 150.000 kr. i 2019.

Kommuner med tilbagegang får hermed stærkt stigende udligning, medens kommuner med tidligere tilbagegang mister meget store udligningsbeløb ved stabiliseret folketal uden at opleve faldende socialudgifter.

Og det giver et meget uheldigt incitament til at bevare nedgang i folketallet. Da en persons fracflytning ifølge beregningsmetoden typisk udløser udligning i fem år, vil tilflytning af en familie med to børn i 2014 kunne udløse et udligningstab på 2,3 mio. kr. over fem år. Og det beløb vokser markant år for år.

Medens kriteriet for nedgang i folketallet giver et plaster på såret for nogle kommuner, får andre kommuner med betydende landdistrikter beregnet et væsentligt lavere socialt udgiftsbehov

NOTE 11 Og den ordning har Finansieringsudvalget oven i købet erkendt giver en betydelig højere udligning end begrundet i faktiske udgifter (Finansieringsudvalget, 2014, s. 35).

NOTE 12 Flere af de omtalte kriterier påvirkes af, at højere udgifter i bymæssige kommuner som følge af bedre finansieringsvilkår bliver fortolket som udgiftsbehov i Finansieringsudvalgets analyser.

Tabel 3. Beregnet socialt udgiftsbehov og faktiske udgifter ud over landsgennemsnitlige niveau

Kroner pr. indbygger ud over landsniveau	Helt bymæssige landdist=0	Bymæssige landdist<0,2	Landlige landdist 0,2-0,4	Mest landlige landdist>0,4
<i>98 kommuner</i>				
Beregnet socialt udgiftsbehov	1.832	-634	-709	188
Faktiske socialudgifter	-1.433	-351	437	1.547
Forskel (behov minus udgifter)	3.265	-283	-1.146	-1.359
<i>26 kommuner med fald i folketallet</i>				
Beregnet socialt udgiftsbehov	-	-	1.675	2.213
Faktiske socialudgifter	-	-	2.217	2.769
Dækning (behov minus udgifter)	-	-	-542	-555
<i>72 kommuner uden fald i folketallet</i>				
Beregnet socialt udgiftsbehov	1.832	-634	-1.701	-1.829
Faktiske socialudgifter	-1.433	-351	-303	330
Dækning (behov minus udgifter)	3.265	-283	-1.398	-2.159

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet, Danmarks Statistik og egne beregninger

end landsgennemsnittet trods højere faktiske socialudgifter, jf. tabel 3.

Det beregnede sociale udgiftsbehov dækker bedstede faktiske socialudgifter i de helt bymæssige kommuner, idet udgiftsbehovet beregnes 1.832 kr. højere end landsgennemsnitligt, medens de faktiske socialudgifter er 1.433 kr. lavere end landsgennemsnitligt.

I landlige kommuner uden fald i folketallet ses en dækning på 1.398 kr. under landsgennemsnittet. Og i de mest landlige kommuner uden fald i folketallet ses en dækning på 2.159 kr. pr. indbygger under landsgennemsnittet.

Det sociale udgiftsbehov er her vurderet i forhold til de faktiske sociale udgifter. Man vil af flere grunde aldrig udligne på baggrund af faktiske udgifter. Analysen skal alene indikere systematiske skævheder.

Konklusion og perspektivering

Denne artikel har sandsynliggjort, at den generelle udligningsordning ikke lever op til sit formål om at give nogenlunde ens økonomiske vilkår i kommunerne. Det skyldes, at der ikke tages fuldt hensyn til forskelle i kommunernes aldersbetingede udgifter, og at de sociale udgiftsbehov udmåles upræcist.

Afdæmpet indregning af forskelle i aldersbetingede udgifter betyder, at kommuner med mange børn, unge og ældre mister 2,2 mia. kr. i udligning, som i stedet går til kommuner med

mange studerende og andre i de erhvervsaktive aldersgrupper, selv om disse borgere kun medfører beskedne kommunale udgifter.

Upræcist estimerede sociale udgiftsbehov betyder, at 4,7 mia. kr. tilfalder andre kommuner ved den gældende ordning, end hvis de sociale udgiftsbehov var fordelt svarende til fordelingen af sociale udgifter. Den manglende præcision skyldes, at de sociale kriterier tillægger bymæssige kommuner langt større sociale behov end landlige kommuner, selv om de landlige kommuner har større sociale udgifter.

26 landlige kommuner modtager i 2018 udligning via kriteriet for faldende folketal, men den udligning hænger dårligt sammen med kommunernes faktiske socialudgifter og giver tilbagegangskommuner et uheldigt incitament i retning af at fastholde befolkningstilbagegang.

Den manglende præcision i de aldersbestemte og sociale udgiftsbehov skævvrider i vidt omfang udligningen i samme retning fra landlige kommuner mod meget bymæssige kommuner.

20 af de 71 kommuner, som rammes af de manglende præcision i de to udgiftsbehov, er beliggende i hovedstadsområdet. Udlægningen af udligningsproblemerne i den offentlige debat som et anliggende for eller imod hovedstadsområdet er derfor misvisende. Anvendelse af de upræcise udgiftsbehov i den officielle beregning af kommunernes serviceniveau (RimeligUdligning, 2017a) har bidraget uheldigt til denne debat.

REFERENCER:

- Finansieringsudvalget (2009). *Finansieringsudvalgets rapport om opfølgning på finansieringsreformen* med bilag, Velfærdsministeriets Finansieringsudvalg, se <http://www.sm.dk/media/15172/finansieringsudvalgets-rapport.pdf>.
- Finansieringsudvalget (2012). *Betænkning 1533, Kommunale udgiftsbehov og andre udlignings-spørgsmål*. Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg.
- Finansieringsudvalget (2014). *Udligningsordningen vedrørende indvandrere og efterkommere*. Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg.
- Finansieringsudvalget (2018a). *Afreportering fra Finansieringsudvalget*. Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg.
- Finansieringsudvalget (2018b). *Analyse af udgiftsbehovsopfølgelsen og udviklingen i overførsler*. Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg.
- Mau Pedersen, Niels Jørgen (2018). *Udlignings-ekspert: Sådan kommer vi tættere på løsninger*. Altinget debat, 26. januar 2018.
- RimeligUdligning (2010). *Ressourcevariables på-virkning af regressionsanalyser*. November 2010.
- RimeligUdligning (2013). *Rimelig udligning af udgifter til udlændinge*, august 2013.
- RimeligUdligning (2016a). *Mere rimelig udligning af kommunernes aldersafhængige udgifter*. Juni 2016.
- RimeligUdligning (2016b). *Et mere præcist social udgiftsbehov*. Juni 2016.
- RimeligUdligning (2017a). *Rapport om beregning af kommunernes serviceniveau*. Marts 2017.
- RimeligUdligning (2017b). *Fire sociale kriterier skævvrider især den generelle udligningsordning*. September 2017.
- RimeligUdligning (under udgivelse). *Om vurdering af udgiftsbehov i den generelle udligningsordning*.
- Sværdborg, Martin (2012). *Danske kommuners udgiftsbehov: Udligning, spillovereffekter og økonomiske grundvilkår*. Speciale, Århus Universitet 16. maj 2012.
- ØIM (2015). Økonomi- og Indenrigsministeriet (2015). *Kommunal udligning og generelle tilskud 2016*.
- ØIM (2017). Økonomi- og Indenrigsministeriet *Kommunal udligning og generelle tilskud 2018*.