

Analyse af kriterier og kommunale udgiftsbehov på beskæftigelsesområdet

Finansieringsudvalget

Februar 2018

Analyser af kriterier og kommunale udgiftsbehov på beskæftigelsesområdet

Finansieringsudvalget

Februar 2018

Analysen af kriterier og kommunale udgiftsbehov på beskæftigelsesområdet
Finansieringsudvalget
Februar 2018

I tabeller kan afrunding medføre,
at tallene ikke summer til totalen.

Henvendelse om publikationen
kan ske til:
Økonomi- og Indenrigsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
T 72 28 24 00

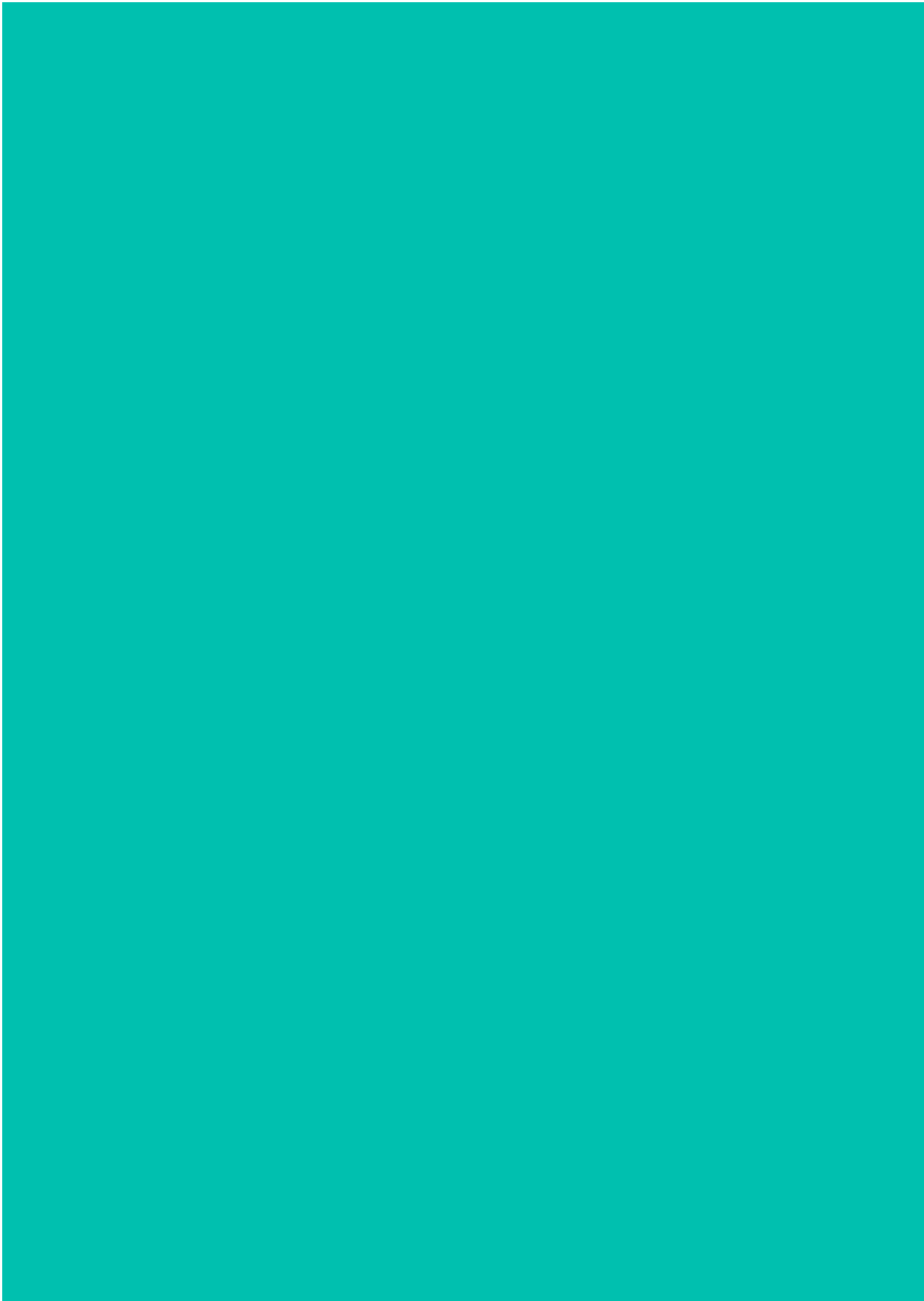
Elektronisk Publikation:
ISBN: 978-87-970338-6-9

Publikationen kan hentes på
Økonomi- og Indenrigsministeriets hjemmeside:
www.oim.dk

Indhold

1. Indledning	7
2. Nuværende kriterier relateret til beskæftigelsesområdet	11
2.1 Socioøkonomiske kriterier	11
2.1.1 Opgørelse og overvejelser om kriteriet "20-59 årige uden beskæftigelse"	11
2.1.2 Opgørelse og overvejelser om kriteriet "25-49 årige uden erhvervsuddannelse"	13
2.1.3 Opgørelse og overvejelser om kriteriet "Børn i familier med lav uddannelse"	14
2.1.4 Opgørelse og overvejelser om kriteriet "Personer med lav indkomst"	14
2.1.5 Opgørelse og overvejelser om boligkriterier	15
2.1.6 Øvrige socioøkonomiske kriterier, der er relevante for beskæftigelsesområdet	18
2.2 Strukturelle kriterier	18
2.2.2 Opgørelse og overvejelser om rejsetidskriteriet	19
2.2.3 Opgørelse og overvejelser om befolkningstilbagegangskriteriet	20
2.3 Demografiske fordelingsnøgler	20
3. Overvejelser om nye kriterier	25
3.1 Overvejelser om nye socioøkonomiske kriterier	25
3.1.1 Sundhedsydelse	26
3.1.2 45-64 årige med begrænset erhvervs erfaring	26
3.2 Overvejelser om regionale og strukturelle kriterier	27
3.2.1 Regional ledighed for forsikrede ledige	27
3.2.2 Kriterium vedr. sammensætningen af personer på offentlig forsørgelse	28
3.2.3 Kriterium vedr. antal a-kasse medlemmer	29
3.2.4 Afstand til arbejdsplads	29
3.2.5 Strukturelt kriterium	29
4. Udgiftsbehovsanalyser	33
4.1 Metode og datagrundlag	33
4.2 Analyse af variationer i udgifter til førtidspension	34
4.3 Analyse af variationer i udgifter til kontanthjælp	39
4.4 Analyse af variationer i udgifter til dagpenge	42
Appendiks 4.1 (Udgiftsområder)	45

Redaktionen er afsluttet den 8. februar 2018.



1. Indledning

Denne analyse indgår som en del af grundlag for afrapporteringen fra Finansieringsudvalget, februar 2018.

I henhold til Finansieringsudvalgets kommissorium skal udvalget komme med forslag til justering af det kommunale tilskuds- og udligningssystem, som imødegår de mere langsigtede, utilsigtede byrdefordelingsmæssige forskydninger af refusionsomlægningen. Endvidere skal udvalget se på muligheden for en inkorporering af *Beskæftigelsestilskuddet* som en integreret del af det generelle tilskuds- og udligningssystem.

Finansieringsudvalgets opgave er koncentreret om beskæftigelsesområdet, og det centrale i denne analyse er derfor at:

- Overveje mulige tilpasninger i nuværende kriterier, som særligt er relevante for beskæftigelsesområdet
- Overveje nye kriterier i relation til refusionsomlægningen og inkorporering af udgifter til forsikrede ledige i det generelle tilskuds- og udligningssystem
- Afdække kommunale forskelle i udgiftsbehovet på beskæftigelsesområdet med henblik på at underbygge objektive udgiftsbehovskriterier.

Overvejelser om kriterier i udgiftsbehovsopgørelsen i dette kapitel skal generelt ses i lyset af krav, som kriterierne så vidt muligt skal opfylde. Kriterierne skal så vidt muligt ikke påvirke kommunernes opgaveløsning, og der skal være en forventet årsagssammenhæng mellem kriteriet og kommunens udgiftspres. Datagrundlag skal så vidt muligt være baseret på officielle statistikkilder og opdaterbart. Endelig kan der være andre hensyn såsom fx stabilitet, således at marginale ændringer i et kriterium ikke medfører uforholdsmæssigt store udsving i udligningsbeløbene.

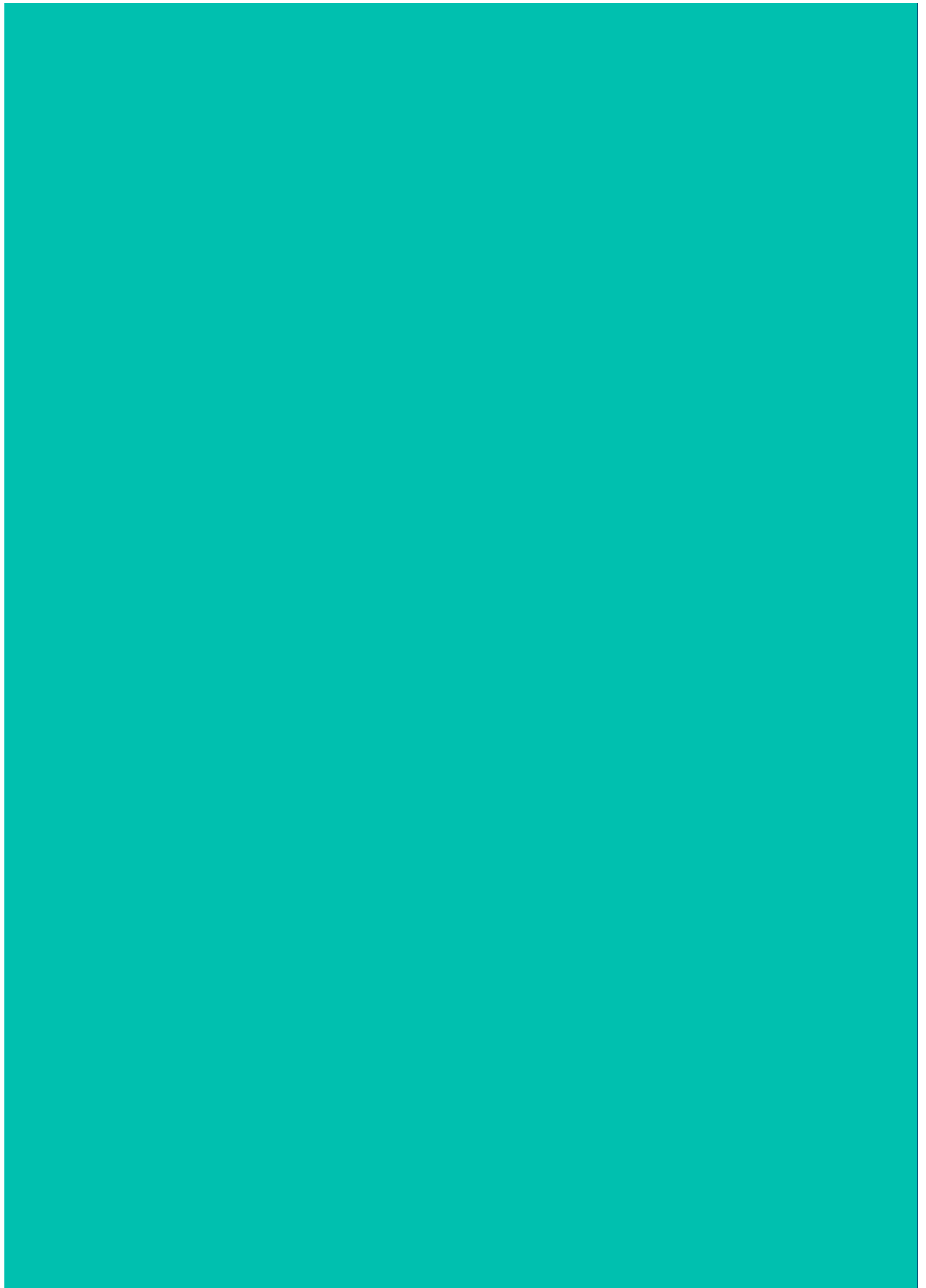
I kapitel 2 fokuseres på nuværende kriterier, som er relateret til beskæftigelsesområdet, strukturelle kriterier samt øvrige kriterier, hvor der ud fra en faglig vurdering kan være problemstillinger vedr. bl.a. ustabilitet, påvirkelighed og opgørelsesgrundlag.

I kapitel 3 overvejes nye kriterier, som kan forventes at afspejle et udgiftspres i kommunerne på beskæftigelsesområdet og dermed have en sammenhæng med variationer i kommunernes udgifter på beskæftigelsesområdet (efter refusionsomlægningen). I overvejelserne indgår hensyn til bl.a. incitamenter, påvirkelighed og opgørelsesgrundlag.

I kapitel 4 analyseres, om der er sammenhæng mellem kriterier og variationer i kommunale udgifter på beskæftigelsesområdet. Der tages udgangspunkt i udgifter på beskæftigelsesom-

rådet i 2016 samt skønnede merudgifter i 2019, som følger af refusionsomlægningen. Analyserne har til formål at afdække objektive kriterier for socioøkonomiske eller strukturelle forhold, som kan afbøde utilsigtede virkninger af refusionsomlægningen. Analyserne har endvidere til formål at understøtte relevante kriterier i tilknytning til en inkorporering af *Beskæftigelses tilskuddet* i det generelle tilskuds- og udligningssystem.

Overvejelser og analyse af udgiftsbehovets mere overordnede opbygning og evne til at afspejle forskelle i udviklingen på beskæftigelsesområdet indgår i ”*Analyse af kommunernes udgiftsbehov og overførselsområdet*” af Finansieringsudvalget (2018).



2. Nuværende kriterier relateret til beskæftigelsesområdet

I kapitel 2 fokuseres på en række udgiftsbehovskriterier relateret til beskæftigelsesområdet, strukturelle kriterier samt øvrige kriterier, hvor der ud fra en faglig vurdering kan være problemstillinger vedr. bl.a. ustabilitet, påvirkelighed og opgørelsesgrundlag. Gennemgangen omfatter både socioøkonomiske kriterier, strukturelle kriterier og enkelte demografiske fordelingsnøgler.

Analyserne i kapitel 2 peger overordnet på et grundlag for at overveje ændringer i følgende kriterier: *"20-59 årige uden beskæftigelse"*, *uddannelseskriterierne*, *"Personer med lav indkomst"*, *boligkriterierne*, *de strukturelle kriterier* samt de demografiske fordelingsnøgler.

2.1 Socioøkonomiske kriterier

Udgiftsbehovsopgørelsen består af et aldersbestemt og et socioøkonomisk udgiftsbehov. I det socioøkonomiske udgiftsbehov indgår 14 kriterier, hvoraf nogle primært indgår på baggrund af en tidligere påvist sammenhæng med kommunale forskelle i udgifterne på beskæftigelsesområdet, jf. *"Betænkning 1533. Kommunale udgiftsbehov og andre udligningsopgørelser"* af Finansieringsudvalget (2012). Der drejer sig om kriterierne *"20-59 årige uden beskæftigelse"*, *"25-49 årige uden erhvervsuddannelse"*, *"Psykiatriske patienter"*, *"Familier i bestemte boligtyper"*, *"Personer med lav indkomst"* samt *"20-59 årige lønmodtagere med færdigheder på grundniveau"*.

I dette afsnit er der særligt fokus på mulige forbedringer af kriteriernes aktualitet, stabilitet, incitamentsvirkning, påvirkelighed og datagrundlag. Kriteriernes sammenhæng med de relevante udgiftsfordelinger indgår i kapitel 4.

2.1.1 Opgørelse og overvejelser om kriteriet *"20-59 årige uden beskæftigelse"*

Kriteriet *"20-59 årige uden beskæftigelse"* opgøres som antal 20-59 årige, der er uden beskæftigelse, ud over 5 procent af antallet af 20-59 årige. I opgørelsen indgår antal 20-59 årige, som enten er arbejdsløse eller uden for arbejdsstyrken. Dog indgår de uddannelsessøgende ikke.

Opgørelsen er det største antal i det seneste opgjorte år eller 3 år forud for dette år. Dvs. der indgår et "forsinkelselement" i kriteriet.

Opgørelsen sker på grundlag af data fra Danmarks Statistiks Registerbaserede Arbejdsstyrkestatistik (RAS). Dette register er en statusoplysning om befolkningens arbejdsmarkedstilknytning ultimo november.

Baggrunden for forsinkelselementet er en tidligere kritik fra kommuner af, at kommunerne skulle have en betydelig indkomstfremgang for at opveje tabet i udligningen ved at understøtte flere arbejdspladser og således få flere i arbejde. En stor del af de ledige er dagpenge-modtagere, hvilket tidligere ikke betød en reduktion af kommunernes udgifter, når de ledige kom i arbejde. Forsinkelselementet blev indført for at imødekomme kritikken og styrke incitamenterne til at få flere i beskæftigelse gennem flere arbejdspladser i kommunen. Elementet har dog kun betydning for en kommune, hvis antallet af personer uden beskæftigelse er lavere end 3 år tidligere.

Kriteriet indgår i det socioøkonomiske udgiftsbehov med en vægt på 19 pct. i landsudligningen.

Kriteriet har en vis opmærksomhed, da det trods forsinkelse i datagrundlaget har en forholdsvis direkte sammenhæng med kommunernes overførselsudgifter. Dvs. har en refusionslignende karakter. Der er således et hensyn til incitamentsvirkningen, hvorfor kriteriets vægt løbende er søgt holdt på et niveau, der sikrer en økonomiske gevinst, når en kommune får en ledig i beskæftigelse.

Kriteriet kan desuden medføre relativt store bevægelser i tilskud- og udligningsbeløbene, hvilket til dels afspejler, at kriteriet har en høj vægt og samtidig skal kompensere kommunerne for udgifter, som også varierer relativt meget. Bevægelserne kan dog også i et omfang hænge sammen med afgrænsningen af kriteriet.

Således kan grænsen ved 5 pct. spille en rolle. Grænsen indebærer, at under højkonjunktur, hvor ledigheden er meget lav, kan det for nogle kommuner være tilfældet, at antallet af personer uden beskæftigelse nærmer sig eller bliver lavere end 5 pct. af 20-59 årige indbyggere i kommunen, således at kriterieværdien nærmer sig 0. Det indebærer, at marginale ændringer i kriterieværdien kan betyde relativt store bevægelser i tilskuds- og udligningsbeløbene.

Kriteriets forsinkelselement kan anføres at mindske kriteriets aktualitet. Det bør her tages i betragtning, at vilkårene bag indførelsen af forsinkelselementet også er ændret, idet kommunerne har overtaget hele beskæftigelsesgaven.

På baggrund heraf undersøges bl.a. kriteriets egenskaber uden grænsen ved 5 pct. og uden forsinkelselementet.

Endelig undersøges en opgørelse af kriteriet som antal *fuldtids*personer uden beskæftigelse (uden forsinkelselement) baseret på Danmarks Statistiks Arbejdsmarkedsregnskab (AMR). I forhold til den nuværende opgørelse – som er baseret på den Registerbaseret Arbejdsmarkedsstatistik, der er en statusopgørelse ultimo november i året – kan der med denne ændring

alt andet lige forventes en bedre sammenhæng med kommunernes udgifter på beskæftigelsesområdet.

Det bemærkes, at kriteriets vægt i en fremtidig opgørelse vil skulle vurderes pba. opdaterede beregninger af kommuners økonomiske gevinst ved at få ledige i beskæftigelse. Der sigtes således også på at kunne inddrage nye kriterier, der vil kunne "aflaste" dette kriterium.

2.1.2 Opgørelse og overvejelser om kriteriet "25-49 årige uden erhvervsuddannelse"

Kriteriet "25-49 årige uden erhvervsuddannelse" opgøres som antal 25-49 årige uden erhvervsuddannelse. "Uden erhvervsuddannelse" afgrænses som personer, der ikke har afsluttet længerevarende uddannelse end grundskole eller har uoplyst uddannelse. Opgørelsen foretages på Danmarks Statistiks Uddannelsesstatistik. Kriteriet indgår i landsudligningen med en vægt på 16 pct.

Resultater fra "Analyse af udgiftsbehovsopgørelsen og udvikling i overførsler" af Finansieringsudvalget (2018) viser, at nogle kommunegrupper andel af "25-49 årige uden erhvervsuddannelse" over tid har udviklet sig i en anden retning end kommunegruppens andel af udgifterne.

Ved nærmere undersøgelse kan det således også konstateres, at kriteriet rummer den problemstilling, at antallet af personer med uoplyst uddannelse er vokset betydeligt de seneste år, hvilket skyldes, at Danmarks Statistik siden 2005 er ophørt med at indhente oplysninger om indvandreres medbragte uddannelse. Dvs. alle personer, som er indvandret efter 2005, har optrådt i statistikken som "uoplyst". Kategorien "uoplyst" har altså i stigende grad afspejlet, om personen er indvandret fra udlandet frem for den reelle uddannelsesbaggrund. Det har ikke været sigtet med kriteriet. Det skal endvidere tages i betragtning at indvandrere og flygtninge afspejles i et andet udgiftsbehovskriterium.

Den manglende opdatering af indvandrernes medbragte uddannelse har øget usikkerheden i statistikken og givet anledning til en skævhed i datagrundlag for kriteriet. Det ses både i udviklingen på kommunegrupper over årene siden især år 2012, jf. *Analyse af udgiftsbehovsopgørelsen og udvikling i overførsler* af Finansieringsudvalget (2018), samt ved at der i analyser på kommuneniveau ikke længere kan findes sammenhæng, jf. *afsnit 4.4*.

Danmarks Statistik har i september 2017 revideret registret for befolkningens højeste fuldførte uddannelse – også bagud i tid - på baggrund af en ny undersøgelse om indvandrernes medbragte uddannelse gennemført i foråret 2016. Gruppen af personer med "uoplyst" uddannelsesbaggrund er med denne revision blevet reduceret væsentligt. Det har den konkrete betydning for kriteriet "25-49 årige uden erhvervsuddannelse", at antallet i kriteriet reduceres fra 435.313 til 334.919 personer i 2017, og fordelingen i landet ændres også væsentligt.

Det viser, at kriteriet er forholdsvis følsomt over for statistikkens oplysninger om indvandreres medbragte uddannelse eller manglende oplysninger herom. Derfor er det også relevant at vurdere, om disse oplysninger har den fornødne kvalitet og stabilitet.

Der er imidlertid store usikkerheder forbundet med den undersøgelse, som ligger til grund for Danmarks Statistiks bagudrettede revision af uddannelsesstatistikken i september 2017. Denne er finansieret og gennemført af Rockwool fonden og bygger på en spørgeskemaundersøgelse blandt herboende udlændinge, jf. *Rockwool Fondens arbejdspapir om Indvandre- res uddannelse (2017)*. Svarprocenten var på 37 pct., mens der for de øvrige 63 pct. er beregnet (imputeret) et uddannelsesniveau på baggrund af oplysninger om de 37 pct., som havde besvaret spørgeskemaet. Det bemærkes også, at oplysningerne om uddannelsesniveau ikke stammer fra officielle kilder, men er selvrapporterede hhv. imputerede. Hertil kommer, at der ikke er taget stilling til videre opdateringer af uddannelsesstatistikken for så vidt angår indvandrere. Det vurderes derfor, at anvendelse af disse oplysninger vil indebære en væsentlig usikkerhed i kriteriet, og at det vil være hensigtsmæssigt at ændre opgørelsen af kriteriet, så opgørelsen ikke er afhængig af om eller hvordan, der indhentes og registreres oplysninger om uddannelse, som indvandrere har medbragt fra udlandet.

På denne baggrund undersøges kriteriets egenskaber i en ændret afgrænsning, hvor indvandrere, som var over 20 år på indvandringstidspunktet, ikke længere indgår i opgørelsen. Afgrænsningen ved 20 år betyder, at der stadig kan være en mindre usikkerhed. Det indebærer også, at der kan være en gruppe af indvandrere, som kan have et lavt uddannelsesniveau, der ikke medtages i kriteriets opgørelse. Dette forhold kan eventuelt imødegås ved andre ændringer som fx justering af vægten på udlændingekriteriet i det generelle system.

2.1.3 Opgørelse og overvejelser om kriteriet "*Børn i familier med lav uddannelse*"

Ovennævnte problematik med manglende ajourføring af registret for befolkningens højeste fuldførte uddannelse har også betydning for kriteriet "*Børn i familier med lav uddannelse*".

Dette kriterium er ikke direkte relateret til beskæftigelsesområdet, men på grund af problematikken med datagrundlaget må også overvejes tilsvarende ændringer i opgørelsen af dette kriterium.

Kriteriet opgøres som antal børn mellem 0 og 16 år i familier, hvor den højeste fuldførte uddannelse for forsørgerne er grundskole eller uoplyst, og hvor forsørgerne ikke er studerende. Kriteriet indgår i landsudligningen med en vægt på 8 pct.

Det opdaterede datagrundlag indebærer, at antallet af "*Børn i familier med lav uddannelse*" reduceres fra 125.700 til 97.076 i 2017.

På ovennævnte baggrund foreslås at kriteriets afgrænsning ændres således, at hvis hovedpersonerne i familien var over 20 år på indvandringstidspunktet, indgår børnene ikke i opgørelsen.

2.1.4 Opgørelse og overvejelser om kriteriet "*Personer med lav indkomst*"

Kriteriet "*Personer med lav indkomst*" indgår i det socioøkonomiske udgiftsbehov i landsudligningen med en vægt på 8 pct. og opgøres som antallet af personer med lav indkomst. Kriteriet opgøres konkret, som antallet af 18-64-årige, der i seneste år og i mindst to af de tre foregående år har haft en ækvivaleret disponibel indkomst på mindre end 60 pct. af medianind-

komsten på landsplan samt en formue på under 10.000 kr. Alle personer skal have været bosat i Danmark i mindst tre af de seneste 4 år og være en del af befolkningen i det seneste år. Studerende uden børn samt selvstændige og medarbejdende ægtefæller medtages ikke. Familiemedlemmer til studerende uden børn og selvstændige udelades også.

Kriteriet opgøres på baggrund af Danmarks Statistiks Indkomstregister og Husstands- og Familiestatistik.

I den nuværende opgørelse af kriteriet indgår bl.a. personer, som enten ingen indkomst har eller kun har indkomst fra grøn check. I andre fattigdomsopgørelser indgår denne population ikke, og det kan derfor overvejes også at ændre det i opgørelsen af kriteriet.

Det er desuden undersøgt, om aktualiteten i kriteriet kunne forbedres ved som opgørelsesgrundlag at anvende e-indkomstregistret i stedet for indkomststatistikken, hvilket ville mindske den tidsmæssige forskydning med ét år. Det bemærkes dog, at kun lønmodtagerindkomst og overførselsindkomster indgår i e-indkomst registret. Endelig vil det ikke bidrage til forenkling, da e-indkomstregistret fx ikke indeholder en fast variabel vedr. disponibel indkomst, og det derfor også vil skulle defineres, hvordan disponibel indkomst skal opgøres i e-indkomst registret.

Det bemærkes, at kriteriet har en vis følsomhed over for variationer i medianindkomsten, og at der kan være en sammenhæng mellem kriteriet og personer, der i en længere periode modtager integrationsydelse eller kontanthjælp. Bl.a. derfor bør vægten på kriteriet holdes forholdsvis begrænset.

2.1.5 Opgørelse og overvejelser om boligkriterier

Der indgår to boligkriterier, "*Familier i bestemte boligtyper*" og "*Udlejede beboelseslejligheder*", i det socioøkonomiske udgiftsbehov.

Det ene boligkriterium - "*Familier i bestemte boligtyper*" - er en bredere paraplyvariabel, som bl.a. indgår i udgiftsbehovet på baggrund af tidligere påvist sammenhæng med kommunernes udgifter på beskæftigelsesområdet.

Kriteriet opgøres som antal familier, der bor i almene boliger, privat udlejning med mangler, privat udlejning uden mangler bygget før 1920 beliggende i landdistrikter eller i byer med færre end 5.000 indbyggere, og beboede sommerhuse. Endvidere beregnes et tillæg, såfremt en kommune i byområder mellem 5.000 og 100.000 indbyggere har et antal familier i ældre privat udlejning, der overstiger 5 pct. af det samlede antal familier i kommunen og en andel af familier i kommunens almene boliger, der er lavere end gennemsnittet. Derudover udelades familier i ældreboliger i opgørelsen. Kriteriet indgår i det socioøkonomiske udgiftsbehov med en vægt på 15 pct. i landsudligningen.

Det andet boligkriterium - "*Udlejede beboelseslejligheder*" - opgøres som antal udlejede beboelseslejligheder eksklusiv kollegieboliger og andelslejligheder. Kriteriet har primært til formål at afspejle kommunernes udgifter til boligsikring og boligydelse. Kriteriet indgår i det socioøkonomiske udgiftsbehov med en vægt på 5 pct. i landsudligningen.

Mulige problemstillinger vedr. boligkriterierne

Kriterierne afspejler boligmassen i den enkelte kommune og opgøres på baggrund af BBR. Kriterierne vurderes at rumme to centrale problemstillinger. For det første registrerer kommunerne selv boligerne i BBR, ligesom der også er andre, som kan komme til ved en fejl at ændre i boligernes ejerskabsform. Der er således også bl.a. konstateret fejl i registreringen af almene boliger.

Det ene boligkriterium baseres endvidere på oplysninger fra BBR om boligers mangler. Der har også været indikationer på, at efter renovering af en bolig med mangler kan opdateringen i BBR om boligens tilstand være forsinket.

Boligkriterierne er i udgangspunktet baseret på Danmarks Statistiks Boligopgørelse (BBR), men siden tilskudsår 2014 har datagrundlaget været korrigeret på baggrund af et datagrundlag for almene boliger fra Trafik-, Bolig- og Byggestyrelsen. Korrektionen er indført, da der i forbindelse med Danmarks Statistiks Boligopgørelse 2013 blev konstateret fejl i ejerforholdskoden vedr. almene boliger.

Der vurderes således at være et behov for at finde en mere stabil og upåvirkelig løsning vedr. opgørelsesgrundlaget for boligkriterier.

Samtidig indikerer analysen af kommunernes udgiftsbehov et behov for justering af kriteriet "*Familier i bestemte boligtyper*". I analysen om udgiftsbehovsopgørelsen ses en tendens til, at kriteriet overvurderer kommunernes udgiftsbehov i bykommuner og undervurderer udgiftsbehovet i yderkommunerne. Analyser af sammenhæng mellem kriteriet og variationer i kommunernes udgifter på beskæftigelsesområdet viser også en svækket sammenhæng i analyser på det seneste års data, *jf. kapitel 3*.

Det vurderes at kunne have baggrund i den løbende byudvikling, som har fundet sted. Det vurderes således relevant, at undersøge mulige ændringer i afgrænsningen af boligerne i kriterierne med henblik på at kunne afspejle antallet af mindre ressourcestærke borgere med et merudgiftsbehov for kommunen til overførsler mv.

Overvejelser om boligkriterier

En mulighed er at opdele boligkriterierne i et kriterium udelukkende baseret på *almene familieboliger* og i et kriterium baseret på *privat udlejning*.

Kriteriet vedr. "*Almene familieboliger*" kan baseres på statistik fra Landsbyggefonden, som leveres af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen. I modsætning til BBR, har kommuner ikke i samme grad mulighed for at påvirke Landsbyggefondens registre, da det er boligorganisationerne, som indberetter data til Landsbyggefonden, *jf. Almenboligloven*. Samtidig vil det forenkle opgørelsen, da det ikke længere vil være nødvendigt at koble data med statistik om boligydelse til personer i ældreboliger for at frasortere ældreboliger i opgørelsen.

Omkring kriteriet "*Udlejede beboelseslejligheder*" kan indvendes, at det er en grov indikator for kommunernes udgifter til boligsikring og boligydelse. Mange udlejningsboliger er blevet renoveret – særligt i byerne – og dermed dyrere at bo til leje i. En del af den udlejede boligmasse er derfor ikke længere udtryk for en boligmasse, der indebærer et højt udgiftspres for

kommunerne. Det vurderes derfor relevant i denne sammenhæng at overveje at ændre begge boligkriterier og basere det ene boligkriterium på bl.a. oplysninger om billige privat udlejede boliger.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen kan levere data om billige privat udlejede boliger, som indeholder imputerede data. De imputerede data består her i, at huslejen i etageboliger, hvor der for nogle lejligheder ikke findes konkrete registreringer, beregnes et huslejeniveau ud fra oplysninger for de lejligheder i samme ejendom, hvor der gives boligstøtte, og derfor har registreret oplysninger om husleje.

Et muligt kriterium baseret på billige privat udlejede boliger, kan fx opgøres som antal privat udlejede boliger med husleje på max. 5.000 kr. Data for boliger med huslejeoplysninger fra Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen dækker ca. $\frac{3}{4}$ af de private udlejningsboliger, da der ikke i alle ejendomme er lejligheder med registreringer af huslejen. De boliger, hvor man ikke kender huslejen, er primært i mindre private udlejningsejendomme (herunder udlejede parcelhuse) og udlejede kollegieværelser.

Som supplement, og for at afspejle privat udlejede huse i yderområder, tillægges i kriterieopgørelsen oplysninger om antal familier i ældre (bygget før 1970) privat udlejede enfamiliehuse beliggende i landdistrikter og små byer (max 5.000 indbyggere) samt antal familier i beboede sommerhuse baseret på data fra Danmarks Statistiks Boligopgørelse.

I sådan sammensat boligkriterium vedr. *"Billig privat udlejede boliger samt familier i visse boliger i yderområder og familier i beboede sommerhuse"* vil elementet med "billige boliger" udgøre ca. 61 pct., "familier i ældre privat udlejede enfamiliehuse beliggende i landdistrikter og små byer" udgøre ca. 31 pct., og "familier i beboede sommerhuse" udgøre ca. 8 pct.

Samlet set kan de to nye boligkriterier, primært baseret på data fra Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, gøre kriterierne mindre påvirkelige for kommunerne og samtidig forenkle opgørelserne af kriterierne.

Kriteriet, som bl.a. omfatter billige privat udlejede boliger, baseres dog på imputerede data, hvilket som udgangspunkt kan afvige fra princippet om, at data i udgangspunktet skal være gennemsigtige for kommunerne. På den anden side er der tale om en metode, der anvendes i flere officielle sammenhænge af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen og træder i stedet for den huslejeundersøgelse, som tidligere har indgået i grundlaget for udligning.

Det bemærkes således også, at kriteriet vil rumme den usikkerhed, at det ikke er alle ejendomme, hvor der er registreringer. Ovenstående "tillæg" i opgørelsen vil i et omfang rette op herpå for yderområderne. Usikkerheden vil skulle sammenholdes med, at der også er usikkerheder i det nuværende boligkriterium. Det bemærkes også, at kriteriet vil afspejle geografiske forskelle i huslejeniveauerne, hvor huslejerne generelt vil være højest i de største byer. Omvendt vil der i de største byer kunne være flere lejligheder med lave huslejeniveauer, som er beboet af studerende. Det skal dog også bemærkes, at boligerne over hele landet i både det foreslåede og de nuværende boligkriterier vil kunne være beboet af både ressourcerstærke og ressourcetsvage beboere, og at der således er tale om et kriterium, der har karakter af

et kriterium for strukturelle forhold. Boligkriterierne skal afspejle kommuners vilkår som en del af et samlet beregnet udgiftsbehov.

Samlet vurderes det, at de beskrevne kilder til usikkerhed vil skulle sammenholdes med den ikke uvæsentlige usikkerhed, som ligger i de nuværende boligkriterier, og at de statistiske analyser viser, at det nye kriterium har en styrket forklaringskraft, *jf. kapitel 4*.

2.1.6 Øvrige socioøkonomiske kriterier, der er relevante for beskæftigelsesområdet

Øvrige socioøkonomiske kriterier, som tidligere har vist sammenhæng med variationer i kommunernes udgifter på beskæftigelsesområdet er *"20-59 årige lønmodtagere med færdigheder på grundniveau"*, *"Psykiatriske patienter"* og *"Handicappede"*. Kriteriet *"Psykiatriske patienter"* har dog også vist sammenhæng med variationer med kommunernes udgifter på sundhedsområdet, og kriteriet *"Handicappede"* har primært til hensigt at kompensere kommunerne for udgifter på handicapområdet.

Kriteriet *"20-59 årige lønmodtagere med færdigheder på grundniveau"* opgøres af Danmarks Statistik på baggrund af den Registerbaserede Arbejdsstyrkestatistik. Kriteriet indgår i landsudligningen med en vægt på 5 pct.

Kriteriet *"Psykiatriske patienter"* omfatter personer, der i den seneste 10-årige periode har været i kontakt med det psykiatriske sygehusvæsen. Dette er defineret ved aktionsdiagnoserne F00-29. Opgørelsen sker på grundlag af data fra Sundhedsdatastyrelsen. Kriteriet indgår i lands- og hovedstadsudligningen med en vægt på hhv. 5 pct. og 8 pct.

Kriteriet *"Handicappede"* opgøres som antallet af udviklingshæmmede på 65 år og derunder samt antallet af 20-59 årige uden for arbejdsstyrken, som inden for seneste 5-årige periode er diagnosticeret inden for sygehusvæsenet med en aktions- eller bidiagnose, som vil kunne medføre et handicap. Kriteriet opgøres på grundlag af data fra Danmarks Statistik. Kriteriet indgår i landsudligningen med en vægt på 5 pct.

Ovenstående kriterier indgår i den nuværende afgrænsning i udgiftsbehovsanalyserne i kapitel 4.

2.2 Strukturelle kriterier

Formål med de strukturelle kriterier

De strukturelle kriterier - *"Rejsetidskriteriet"* og *"Nedgang i befolkningen"* – indgår i udgiftsbehovsopgørelsen ud fra en mere generel betragtning om forskelle i udgiftspresset som følge af strukturelle udfordringer. Det første indgår i det demografiske udgiftsbehov og det andet i det socioøkonomiske udgiftsbehov.

"Rejsetidskriteriet" har til formål at afspejle forskelle i tilgængelighed/befolkningstætheden i kommunen. Det bygger på en antagelse om, at lange afstande og spredt befolkning kan betyde, at det er relativt dyrere at levere kommunale serviceydelser, og det kan bl.a. vanskeliggøre tilrettelæggelsen af en effektiv driftsstruktur.

Kriteriet vedr. befolkningstilbagegang har til formål at afspejle, at kommuner med væsentlig befolkningstilbagegang ikke nødvendigvis kan tilpasse kapaciteten i samme tempo som øvrige kommuner samt strukturelle problemstillinger, som indebærer et behov for en særlig indsats. Kriteriet kan således bl.a. opfange nogle særlige udfordringer i nogle af landets yderkommuner.

Strukturelle kriteriers betydning for beskæftigelsesområdet

De strukturelle kriterier har tidligere været undersøgt i analyser af variationer i kommunernes udgifter på beskæftigelsesområdet, men har ikke indgået i de stærkeste modeller, jf. *Betænkning 1533* af Finansieringsudvalget (2012). Det er primært på serviceområdet, at der har været forventet og er fundet direkte sammenhæng mellem de strukturelle kriterier og variationer i kommunernes udgifter.

De strukturelle kriterier er dermed ikke direkte bundet op på variationer i kommunernes udgifter på beskæftigelsesområdet, men kan alligevel have betydning for udgiftsområdet. Resultater fra *"Analysen af udgiftsbehovsopgørelsen og udviklingen af overførsler"* af Finansieringsudvalget (2018) indikerer eksempelvis, at der er behov for strukturelle kriterier på beskæftigelsesområdet for at opveje det forhold, at de socioøkonomiske kriterier i gennemsnit kan "undervurdere" udgiftsbehovet i mellem- og yderkommuner. Derudover viser VIVEs analyse af *Risikofaktorer for langvarig forsørgelse*, at der er uforklarede forskelle i risikoen for langvarig offentlig forsørgelse mellem landsdelene, hvilket også kan afspejle, at der er basis for regionale/strukturelle kriterier i udgiftsbehovsopgørelsen. Samtidig giver udfordringer med hhv. det statistiske datagrundlag og stabilitet grund til at overveje justeringer og håndtering af de to nuværende strukturelle kriterier, jf. nedenfor.

2.2.1 Opgørelse og overvejelser om rejsetidskriteriet

Rejsetidskriteriet indgår i det aldersbestemte udgiftsbehov og opgøres som den gennemsnitlige rejsetid til et område med 2.000 medborgere ganget med kommunens indbyggertal. Kriteriets enhedsbeløb opgøres som 1,5 pct. af den del af de samlede kommunale nettodrifts- og anlægsudgifter, som henregnes til det aldersbetingede udgiftsbehov.

Den gennemsnitlige rejsetid genberegnes hvert 3. år, mens folketallet opdateres årligt. Beregningen af gennemsnitlig rejsetid foretages af en enkelt forsker ved KU, og det kan være sårbart at basere opdateringen af et kriterium på en enkelt person. Samtidig kræver de nuværende beregningsmoduler nu en omlægning mht. det anvendte elektroniske vejnet og i den forbindelse en investering i nyt software hos ekstern leverandør. Denne omlægning vurderes i sig selv at kunne give væsentlige ændringer i kriterieværdier. Det er hertil relevant at tage ind i betragtning, at den nuværende opdatering hvert tredje år er både administrativt og omkostningsmæssigt tung og rummer en risiko for væsentlige udsving i kriterieværdier for visse kommuner.

Det overvejes derfor i stedet at basere kriteriet på en beregning af rejseafstande fra Danmarks Statistik. Det betyder dog så samtidig en forenkling af opgørelsen, som vil adskille sig fra den nuværende ved at været målt i fugleflugtslinje fremfor ad vejnettet samt på afstand frem for tid – dermed vil opdatering af kriteriet heller ikke afhænge af opdateringer af vejnettet og hastighedsbegrænsninger mv. Kriteriet opgøres så som den gennemsnitlige rejseafstand ganget med kommunens indbyggertal.

Det vurderes på et foreløbigt talgrundlag, at det vil have forholdsmæssigt begrænsede konsekvenser at overgå til en sådan opgørelse, samtidig med at det vil give både mulighed for årlig opdatering, mere stabilitet i kriterieværdien ved opdatering samt den fordel, at grundlaget fremover kan leveres af Danmarks Statistik.

2.2.2 Opgørelse og overvejelser om befolkningstilbagegangskriteriet

Kriteriet vedr. befolkningstilbagegang indgår i det socioøkonomiske udgiftsbehov med en vægt på 2 pct. i landsudligningen. Kriteriet opgøres for de kommuner, som over den seneste 5-årige periode har haft en samlet nedgang i befolkningstallet, som summen af de enkelte årlige nettofold i år med nedgang i befolkningstallet for samme periode. Hvis kommunen ikke har haft et fald i befolkningstallet over den 5-årige periode, men har haft en nedgang i befolkningstallet på mere end 0,5 pct. over de seneste to år, opgøres nedgangen som summen af de årlige nedgange over den to-årige periode.

Kriteriet kan opfattes som relativt ustabil, da små ændringer i kriteriet kan give relativt store bevægelser i tilskud og udligning. Den samlede kriteriesum er relativt lav, hvilket indebærer, at marginale ændringer i kriteriet kan medføre relativt store bevægelser i tilskuds- og udligningsbeløbene. Som følge af den relativt store indvandring til Danmark de seneste år, som har vendt befolkningstilbagegang til befolkningsfremgang i en del kommuner, har denne problemstilling været særlig udtalt.

Store bevægelser i tilskud og udligning kan være en udfordring for den kommunale budgetlægning. Særligt når kriteriet ikke direkte kan knyttes til udviklingen i nogen konkrete udgiftsområder med tilsvarende bevægelse. Det er højst sandsynligt også medvirkende til, at der med netop dette kriterium er mindre forståelse for, at ændringer i den enkelte kommunes tilskuds- og udligningsbeløb kan afhænge af udviklingen i andre kommuner.

Derfor overvejes veje til at stabilisere kriteriet vedr. befolkningstilbagegang, *jf. kapitel 9 i "Afrapportering fra Finansieringsudvalget"*.

Det bemærkes samlet omkring de to strukturelle kriterier, at placeringen i hhv. det demografiske og socioøkonomiske udgiftsbehov kan overvejes. Det kan således synes omvendt, at kriteriet, der vedrører befolkningstallet, altså demografi, indgår i det socioøkonomiske udgiftsbehov, mens rejsetidskriteriets placering i det demografiske udgiftsbehov har historisk baggrund i et tidligere kriterium for vejlængde.

2.3 Demografiske fordelingsnøgler

Som led i opgørelsen af det demografiske udgiftsbehov, beregnes et enhedsbeløb pr. indbygger i hver enkelt aldersgruppe. Enhedsbeløbet opgøres på baggrund af det seneste budget, som fordeles ud på relevante aldersgrupper.

Udgifter til daginstitutioner fordeles f.eks. på 0-6-årige, og folkeskoleudgifter fordeles på 6-16-årige. Udgifter til kontanthjælp fordeles efter aldersfordelingen for kontanthjælpsmodtagere og udgifter til førtidspension fordeles efter aldersfordelingen for modtagere af førtidspension. Andre udgifter kan ikke oplagt tilknyttes en bestemt aldersgruppe, og de fordeles derfor efter

alderssammensætningen for hele befolkningen, et eksempel er administrationsudgifter, som fordeles på alle aldersgrupper.

Forskellige forhold giver anledning til at foreslå justeringer i nogle af fordelingsnøglerne i det demografiske udgiftsbehov. Der er tale om justeringer, som kan have visse byrdefordelingsmæssige konsekvenser, og derfor findes det relevant at tage disse overvejelser med ind i billedet i sammenhæng med overvejelser om andre ændringer.

Eksempelvis anvendes aldersfordelingen for modtagere af førtidspension til både fordeling af førtidspensionsudgifter, men også fordeling af udgifter til hhv. "Løntilskud mv. til personer i fleksjob", "Ressourceforløb og jobafklaringsforløb" og "Ledighedsydelse" (konto 5.81-83 i den kommunale kontoplan). Det er imidlertid muligt at fordele disse udgifter efter aldersfordelingen for modtagerne af hhv. fleksjob, ressourceforløb, jobafklaringsforløb og ledighedsydelse på baggrund af data fra jobindsats.dk.

Der er en lidt anden aldersfordeling for modtagere af disse ydelser i forhold til aldersfordelingen for førtidspensionister, som peger i retning af mere vægt på 30-50 årige og mindre vægt på 60-64 årige i det demografiske udgiftsbehov.

Endvidere er der i opgørelsen af det demografiske udgiftsbehov opstået en problemstilling med en nedlagt statistik (aldersfordeling for 0-19-årige i døgninstitutioner), der blev anvendt til fordeling af udgifterne på hovedfunktion 5.20-5.24 "Tilbud til børn og unge med særlige behov" i den kommunale kontoplan.

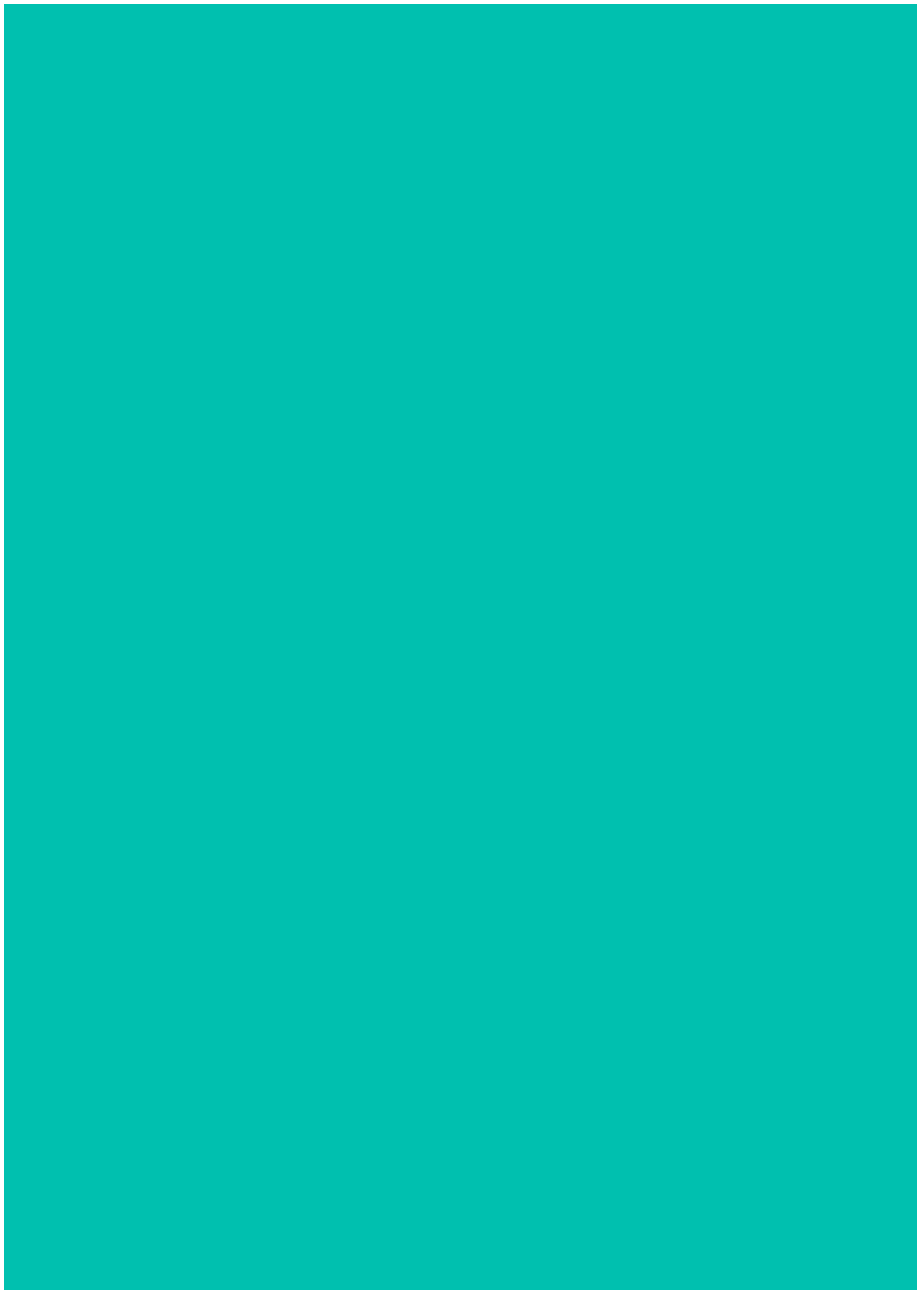
Fordelingsnøglen er baseret på Danmarks Statistiks statistik "Sociale Ressourcer", som imidlertid er nedlagt. Fordelingsnøglen kan således ikke opdateres, og der skal findes et alternativ. En mulighed er at anvende to nye statistikker fra hhv. Ankestyrelsen (statistik om anbragte børn) og Danmarks Statistik (statistik om forebyggende foranstaltninger). Da de nye statistikker er mere detaljeret end den hidtil anvendte statistik, indebærer det mindre vægt på 6-16 årige og mere vægt på 0-5 årige og 20-24 årige i opgørelsen af det demografiske udgiftsbehov.

Endelig er der ændringer i den kommunale kontoplan med virkning fra budget 2018, som får betydning for tilskudsudmeldingen 2019. Ændringen indebærer, at kontoplanen opdeles i hovedfunktioner målrettet mod ældre og målrettet mod voksne med særlige behov. Det giver anledning til at se på de fordelingsnøgler, som i dag anvendes for kommunernes udgifter på aldersintervaller for de ældre.

I den nuværende opgørelse af det demografiske udgiftsbehov fordeles udgifterne til "Pleje og omsorg mv. af ældre og handicappede" (konto 5.32) efter en "beregnet nøgle for udgifter til ældreomsorg" baseret på en stikundersøgelse, der blev gennemført i 2001 og offentliggjort i betænkning nr. 1437 fra januar 2004. Nøglen vurderes således også at være baseret på et forældet grundlag for at give et billede af kommunernes opgaveløsning og fordeling af udgifter på aldersgrupper.

Det vurderes muligt at basere en fordelingsnøgle på en statistik for aldersfordelingen for levere timers hjemmehjælp, som også allerede anvendes i den nuværende opgørelse af det

demografiske udgiftsbehov til fordeling af udgifterne til "forebyggende indsats for ældre og handicappede" (konto 5.33). Det vurderes alt andet lige at en sådan ændring vil virke i retning af en lidt større vægt på de ældste ældre i fordelingen af udgifter.



3. Overvejelser om nye kriterier

I kapitel 3 ses på mulige nye socioøkonomiske og strukturelle kriterier. Overvejelser om nye kriterier er bl.a. baseret på analyser fra VIVE om risikofaktorer for langvarig offentlig forsørgelse. Analyserne understøtter de kriterier, der anvendes i det gældende tilskuds- og udligningssystem, og peger endvidere på potentielle nye kriterier.

Som led i en omlægning af beskæftigelsestilskuddet til det generelle system vil det generelle system skulle håndtere finansiering af dagpengeudgifter. Derfor overvejes mulige kriterier, som kan forventes at have sammenhæng med variationer i kommunernes nettoudgifter til dagpenge. Heri indgår overvejelser om den problemstilling, at udgifter til dagpenge i et større omfang end de øvrige kommunale udgifter påvirkes af konjunkturerne. Samtidig peger VIVEs analyser og analysen af udgiftsbehov på, at det kan være relevant at supplere udgiftsbehovsopgørelsen med kriterier, der afspejler de regionale arbejdsmarkeder og regional konjunkturudvikling, samt strukturelle kriterier.

I kapitel 3 argumenteres således for at overveje følgende nye kriterier: *"Brug af sundhedsydelse", "45-64 årige med begrænset erhvervs erfaring", "Regional ledighed for forsikrede ledige", "Kriterium vedr. sammensætning af personer på offentlig forsørgelse", "A-kasse medlemmer", "Afstand til arbejdspladser" og et strukturelt kriterium.*

3.1 Overvejelser om nye socioøkonomiske kriterier

Overvejelser om nye kriterier er bl.a. baseret på de analyser, som VIVE har gennemført for Finansieringsudvalget, jf. *"Risikofaktorer for langvarig offentlig forsørgelse"*.

VIVE's analyser på både individniveau, kommuneniveau og landsdelsniveau understøtter, at socioøkonomiske karakteristika ved befolkningen forklarer en del af risikoen for at komme på langvarig offentlig forsørgelse. Det bekræfter således, at der er en sammenhæng mellem de socioøkonomiske karakteristika ved befolkningen og variationer i kommunernes udgifter på beskæftigelsesområdet.

Analyserne understøtter også de kriterier, der anvendes i det gældende tilskuds- og udligningssystem, som afspejler civilstand, uddannelsesniveau og tidligere arbejdsmarkedstilknytning. VIVE finder, at de mest betydningsfulde faktorer, som øger risikoen for langvarig offentlig

lig forsørgelse, er civilstand som enlig, lavt uddannelsesniveau og høj grad af tidligere ledighed.

VIVE's analyser peger også på nye mulige kriterier. VIVE finder bl.a., at generel brug af sundhedsydelse (hyppige lægebesøg) har relativ stor betydning for risikoen for langvarig offentlig forsørgelse og risikoen for at få tilkendt førtidspension. VIVE finder endvidere, at lang erhvervs erfaring mindsker sandsynligheden for langvarig offentlig forsørgelse, hvilket inspirerer til at undersøge kriterier vedr. manglende erhvervs erfaring. Det indikerer, at mulige nye kriterier kan baseres på brug af sundhedsydelse og erhvervs erfaring.

3.1.1 Sundhedsydelse

Et muligt kriterium vedr. hyppige lægebesøg kan baseres på data fra Sundhedsdatastyrelsen (Sygesikringsregistret), og kan fx opgøres som antal 18-64 årige med 13 eller flere kontakter om året til almen praksis.

Det kan selvfølgelig overvejes, hvor grænsen for antal kontakter bør sættes. Den vurderes dog at skulle være relativt høj, således at kriteriet fx ikke omfatter personer med mange besøg i almen praksis som følge af fx graviditet mm.

Det har været overvejet, om det vil være relevant at basere et kriterium på mere specifikke sundhedsydelse, som fx psykiatri, eller fx et kriterium vedr. liggetider på hospitalet, men det er umiddelbart ikke vurderet egnet som kriterium i tilskuds- og udligningssystemet. Sundhedsvæsenet består af forskellige aktører – praktiserende læger, speciallæger og sygehuse -, som behandler borgerne på forskellige specialiseringsniveauer. Forskelle i brug af sundhedsvæsenet kan være et udtryk for forskelle i organisering i det regionale sundhedsvæsen eller forskelle i udbud og efterspørgsel efter de forskellige specialiseringsniveauer.

3.1.2 45-64 årige med begrænset erhvervs erfaring

Et muligt kriterium vedr. begrænset erhvervs erfaring kan baseres på IDA databasen i Danmarks Statistik, og kan fx opgøres som antal 45-64 årige med mindre end 10 års erhvervs erfaring i Danmark.

IDA databasen er data, som ikke offentliggøres i statistikbanken. IDA databasen har primært været brugt af forskere, men alle kan købe dataudtræk fra databasen. IDA databasen opdateres årligt.

Dataudtrækket vedr. personer med begrænset erhvervs erfaring er baseret på en variabel i databasen, som viser personers akkumulerede erhvervs erfaring fra 1980 til seneste opgørelses tidspunkt. Det bemærkes, at for personer, som har været i udlandet, nulstilles optællingen af personens akkumulerede erhvervs erfaring. Det bemærkes i øvrigt, at der ikke findes statistik vedr. erhvervs erfaring opnået i udlandet. Det er således valgt at basere opgørelsen på 45-64 årige med mindre end 10 års erhvervs erfaring, som ikke har vandret i de seneste 10 år i opgørelsesperioden, samt alene at definere kriteriet på baggrund af erhvervs erfaring i Danmark.

3.2 Overvejelser om regionale og strukturelle kriterier

Som led i en omlægning af beskæftigelsestilskuddet til det generelle system vil det generelle system skulle håndtere finansiering af dagpengeudgifter. Derfor overvejes mulige kriterier, som kan forventes at have sammenhæng med variationer i kommunernes udgifter til dagpenge. Heri indgår overvejelser om den problemstilling, at udgifter til dagpenge i et større omfang end de øvrige kommunale udgifter påvirkes af konjunkturerne, *jf. afsnit 4.2 i "Afrapportering fra Finansieringsudvalget"*. Det er således relevant at supplere udgiftsbehovsopgørelsen med kriterier, der afspejler de regionale arbejdsmarkeder og regional konjunkturudvikling.

Dagpengeudgifternes konjunkturafhængighed stiller desuden et behov for aktualitet i kriterierne i det generelle system. Det er dog uundgåeligt, at der er en vis forsinkelse i systemet, da der er forsinkelse fra en begivenhed indtræffer til statistikken offentliggøres og til tilskudsåret. Derfor vil pludselige bevægelser i kommunale udgifter, hvor der kan være et akut opstået finansieringsbehov, fortsat skulle håndteres gennem også andre tilskudsmuligheder, *jf. afsnit 4.3.2 i "Afrapportering fra Finansieringsudvalget"*.

"Analyse af kommunernes udgiftsbehov og overførselsområdet" af Finansieringsudvalget (2018) peger desuden på, at strukturelle forhold også har betydning på beskæftigelsesområdet, og derudover viser VIVEs "Analyse af Risikofaktorer for langvarig forsørgelse", at der er uforklarede forskelle i risikoen for langvarig forsørgelse mellem landsdele.

I dette afsnit fokuseres således på mulige nye kriterier, der overordnet kan afspejle situationen på det regionale arbejdsmarked og et strukturelt kriterium overvejes.

Det bemærkes, at ved indførelse af nye kriterier, der minder om, og evt. vil kunne aflaste det nuværende beskæftigelseskriterium, skal den samlede vægtning af disse kriterier balanceres under hensyntagen til de samlede beskæftigelsesudgifter, forklaringsgrad samt incitamentsmæssige betydning.

3.2.1 Regional ledighed for forsikrede ledige

I lighed med det nuværende *Beskæftigelsestilskud*, hvor kommunerne kompenseres fuldt ud for udgifterne til dagpenge på landsdelsniveau, kan overvejes et kriterium vedr. regional ledighed for forsikrede ledige i det generelle tilskud- og udligningssystem.

Ledighedsudviklingen i enkelte dele af landet følger selvfølgelig ledighedsudviklingen i hele landet, men der kan være forskel på de regionale ledighedsniveauer afhængig af typen af lav- eller højkonjunktur og strukturelle forhold på de lokale arbejdsmarkeder.

En måde at afspejle forskelle i regionale ledighedsniveauer kan være et kriterium opgjort ud fra den regionale ledighedsprocent for forsikrede ledige (bruttoledige dagpengemodtagere) gange antal 18-64 årige i kommunens arbejdsstyrke. Den regionale ledighedsprocent er opgjort for landsdelene, der indgår i *Beskæftigelsestilskuddet*. Den regionale ledighedsprocent beregnes på baggrund af data fra Danmarks Statistiks statistikbank tabel: AUL01 (fuldtids bruttoledige dagpengemodtagere) og RAS400 (arbejdsstyrken status ultimo november).

Hvis kommunens ledighed afviger meget fra ledigheden i landsdelen, giver det isoleret set en skæv kompensation af dagpengeudgifterne. Kriteriet kan ikke alene afspejle den enkelte kommunes udgifter til dagpenge, og opgørelsen indebærer, at den kommunale variation i kriteriet er begrænset. Formålet er dog heller ikke at skabe et nyt refusionssystem, men at tage hensyn til forskelle i forholdene på de regionale arbejdsmarkeder i det generelle tilskuds- og udligningssystem.

Kriteriet vil kunne opfange, hvis konjunkturudviklingen indebærer en øget ledighed i nogle landsdele i forhold til andre dele af landet.

Kriterier skal i udgangspunktet være upåvirkelige og ikke mindske kommuners incitament til at øge beskæftigelsen. Det vurderes i en vis grad at være opfyldt, når kriteriet baseres på den regionale ledighedsprocent. Det bemærkes dog, at hvis kommunen har stor indflydelse på landsdelens gennemsnitlige ledighedsprocent, hvilket kan være tilfældet for storbykommunerne, mindsker det isoleret set kommunens incitament til få ledige i beskæftigelse – men dog i mindre grad end med det nuværende ”20-59 årige uden beskæftigelse”-kriterium. Det bemærkes, at et sådant forhold i øvrigt også findes i dag ved fordelingen af beskæftigelsestilskuddet.

3.2.2 Kriterium vedr. sammensætningen af personer på offentlig forsørgelse

Der er sammenhæng mellem udgiften til dagpenge pr. indbygger og sammensætningen af personer på offentlig forsørgelse i en kommune. Hvis relativt mange udenfor beskæftigelse i en kommune er modtagere af andre ydelser og ikke arbejdsmarkedssparate, har kommunen relativt lave dagpengeudgifter pr. indbygger, men høje udgifter til andre indkomstoverførsler pr. indbygger. Omvendt vil kommuner med en relativt høj andel ledige dagpengemodtagere i forhold til alle på offentlig forsørgelse have høje dagpengeudgifter pr. indbygger. For at opfange dette forhold, overvejes et kriterium, som afspejler den kommunale sammensætning af personer på offentlig forsørgelse.

Kriteriet kan baseres på Danmarks Statistiks Arbejdsmarkedsregnskab (AMR), som kan trækkes i statistikbanken, og kan beregnes som andelen af ledige i forhold til alle uden for beskæftigelse i alderen 16-64 år. Dog ses bort fra personer på SU, efterløn og folkepension. For at omdanne det til et potentielt kriterium og tage højde for kommunestørrelsen ganges andelen med antal 18-64 årige i kommunen.

Der undersøges også en version af kriteriet baseret på en særkørsel på Arbejdsmarkedsregnskabet fra Danmarks Statistik, hvor det er muligt at opgøre andelen af ledige *dagpenge-modtagere* i forhold til alle på offentlig forsørgelse.

Kriteriet har den ulempe, at det isoleret set kan svække det økonomiske incitament til at få folk fra ledighed til beskæftigelse. På den anden side har kriteriet den fordel, at det øger incitamentet til at øge arbejdsudbuddet. Hvis personerne udenfor arbejdsstyrken kommer i beskæftigelse eller bliver arbejdsmarkedssparate, påvirker det således kommunens kriterieværdi positivt.

3.2.3 Kriterium vedr. antal a-kasse medlemmer

En høj grad af a-kasse medlemskab kan være et udtryk for et mere "ustabilt" arbejdsmarked, hvor ledigheden ofte er høj og jobbuddet begrænset, og man derfor ønsker at forsikre sig. Det forventes derfor at en høj grad af a-kasse medlemskab er forbundet med høje kommunale udgifter på beskæftigelsesområdet.

Kriteriet har den fordel, at det er upåvirkeligt for kommunerne.

Kriteriet kan opgøres på baggrund af data fra Danmarks Statistik statistikbank tabel: AUA01, som er månedlig data over forsikringsaktive. Kriteriet kan opgøres som et gennemsnit over de seneste 6 måneder af antal forsikringsaktive.

3.2.4 Afstand til arbejdsplads

Udgifter til dagpenge og andre indkomstoverførsler afhænger bl.a. af de lokale beskæftigelsesmuligheder og potentielt set borgernes fysiske nærhed til det lokale arbejdsmarked. Bor ledige borger tæt på mange arbejdspladserne, forventes der at være større sandsynlighed for at finde beskæftigelse, i modsætning til der, hvor borgerne bor langt fra arbejdspladserne og eventuelt skal pendle langt eller flytte for at komme i beskæftigelse.

På den baggrund undersøges et nyt kriterium baseret på borgerens gennemsnitlige afstand til nærmeste 500 arbejdspladser. Kriteriet kan opgøres af Danmarks Statistik ud fra samme metode som opgørelsen af borgerens gennemsnitlige afstand til nærmeste 2.000 medborgere, *jf. afsnit 2.2.2*. En arbejdsplads er i denne sammenhæng opgjort som antal beskæftigede på arbejdsstederne. To beskæftigede på ét arbejdssted, tæller dermed som to arbejdspladser.

Kriteriet kan i nogen forstand siges at svække kommunernes incitament til at tiltrække nye arbejdspladser, da det reducerer den gennemsnitlige afstand til arbejdspladser. Det vurderes dog at de fordele, der er for en kommune ved et større arbejdsmarked, må opveje dette forhold.

3.2.5 Strukturelt kriterium

Strukturelle forskelle på regionale arbejdsmarkeder er vanskelig at afspejle i socioøkonomiske kriterier. De regionale arbejdsmarkeder afgrænses ikke af kommunegrænserne, og der pendles længere og længere. Nogle regionale arbejdsmarkeder er præget af bestemte branchesammensætninger, hvilket kan give forskelle i efterspørgslen efter uddannet arbejdskraft og hvor udsatte det lokale arbejdsmarked er over for konjunkturudsving. Samtidig har bl.a. VIVE's analyse påvist, at der er uforklarede regionale forskelle på beskæftigelsesområdet.

På denne baggrund arbejdes med et "strukturelt" kriterium, som kan imødegå tab for visse kommuner. Samtidig ønskes at "dæmpe" vægten på kriteriet for befolkningstilbagegang, som har betydning for de fleste yderkommuner, men som har vist sig at være et relativt ustabilt kriterium, *jf. afsnit 2.2.3*.

Da kriteriet skal fokusere på mindre regionale arbejdsmarkeder, som fx kan være kendetegnet ved mindre store byer og mere spredt bebyggelse, tages udgangspunkt i de kommuner, hvor største by i kommunen har mindre end 70.000 indbyggere og en landdistriktsgrad, som

er større end 10 pct. Disse kommuner skal opfylde mindst én af tre følgende betingelser om andelen af personer i den erhvervsaktive alder, sæsonudsving i ledigheden og andelen af ældre førtidspensionister, *jf. boks 3.1*.

Boks 3.1**Opgørelsen af det strukturelle kriterium**

Kriteriet opgøres for de kommuner, som har mindre end 70.000 indbyggere i den største by i kommunen, og en landdistriktsgrad, som er større end 10 pct.

Landdistriktsgraden måles som antal indbyggere, der bor i landdistrikter eller i by med op til 1.000 indbyggere, i forhold til alle indbyggere i kommunen.

Kommunerne skal opfylde følgende tre betingelser:

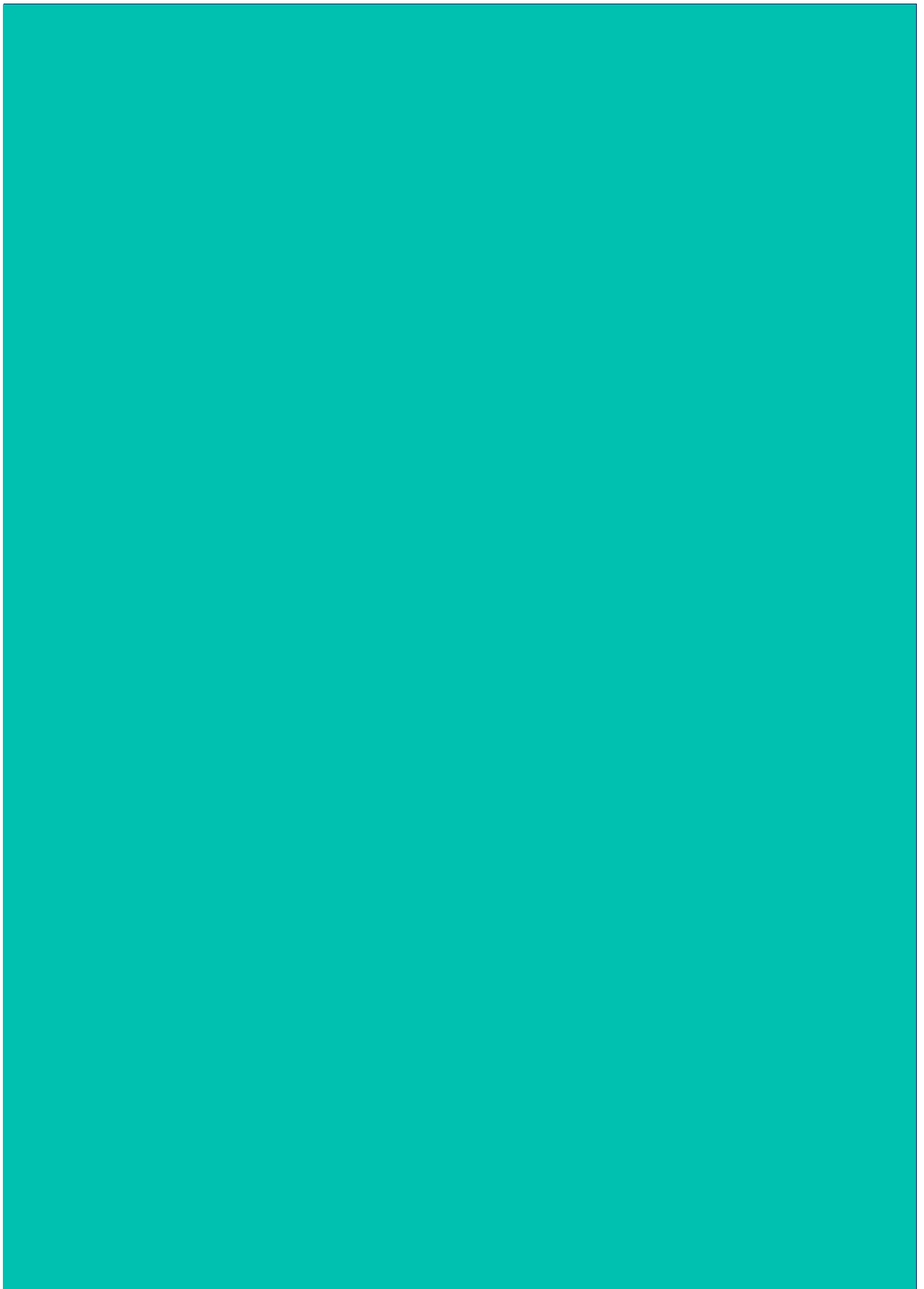
- 1) Kommunens andel af 18-64 årige er lavere end andelen af 18-64 årige for hele landet og kommunens erhvervsindkomst pr. 18-64 er lavere end erhvervsindkomsten pr. 18-64 år for hele landet.
- 2) Forskellen mellem kommunens ledighedsprocent i 1. kvartal og kommunens ledighedsprocent for hele året er større end forskellen mellem hele landets ledighedsprocent i 1. kvartal i forhold til hele landets ledighedsprocent for hele året.
- 3) Høj grad af ældre førtidspensionister. Der beregnes et "indeks" som opgøres af kommunens andel af alle førtidspensionister i hele landet, som fik tilkendt førtidspension før 2010 og som var over 40 år på tilkendelsestidspunktet, i forhold til kommunens andel af 40-59 årige i arbejdsstyrken. Er "indekset" over 1 har kommunen en relativt høj grad af ældre førtidspensionister.

For hver betingelse, som kommunen opfylder, får kommunen en værdi (0 til 98) ud fra rangordningen af kommunerne efter hhv. størrelsen af 1) andelen af 18-64 årige i kommunen, 2) sæsonudsving i ledigheden og 3) "indekset" af ældre førtidspensionister. Værdierne summeres og ganges med kommunens antal af 18-64 årige. Kommuner, der ikke opfylder betingelserne, får kriterieværdien 0.

Kriteriet opgøres hvert år, men vil opgøres som et gennemsnit af de seneste tre års kriterieværdier for at mindske udsving i tilskuds- og udligningsbeløbene.

Der forventes ikke nødvendigvis at kunne påvises en direkte sammenhæng mellem overførselsudgifter og det samlede strukturelle kriterium, hvilket også tidligere har været en problematik i forbindelse med de nuværende strukturelle kriterier. Kriteriet har således også som de nuværende strukturelle kriterier den funktion, at de skal afspejle "uforklarede" regionale forskelle.

Det undersøges i det følgende om delelementer i kriteriet har sammenhæng til variationer i de kommunale dagpengeudgifter, *jf. kapitel 4*.



4. Udgiftsbehovsanalyser

I kapitel 4 analyseres om nye afgrænsninger af nuværende kriterier og mulige nye kriterier viser sammenhæng med variationer i kommunernes udgifter til hhv. kontanthjælp, førtidspension og dagpenge.

Analyserne af variationer i udgifter til kontanthjælp og førtidspension understøtter, at der kan overvejes at indføre et nyt kriterium vedr. *"Afstand til arbejdsplads"* samt nye boligkriterier (*"Almene familieboliger"* og *"Billig privat udlejede boliger samt familier i visse boliger i yderområder og familier i beboede sommerhuse"*) i udgiftsbehovsopgørelsen. Samtidig peger analyserne også på, at *"25-49 årige uden erhvervsuddannelse"* kan opgøres uden indvandrere, som var over 20 år på indvandringstidspunktet.

Det kan desuden overvejes at sænke vægten på *"Psykiatriske patienter"*, da der ikke kan findes sammenhæng mellem kriteriet og udgifterne. Kriteriet *"Psykiatriske patienter"* har dog også til formål at afspejle kommunernes udgifter på sundhedsområdet, hvilket ikke er i fokus i denne rapport.

Det er desuden undersøgt, om der kunne findes kriterier, som kun har sammenhæng med variationer i udgifter til isoleret set nye førtidspensionister efter indgåelse af aftalen om refusionsomlægningen med henblik på eventuelt at indføre et sådan kriterium for at afspejle indfasningen af refusionsomlægning på udgifter til førtidspension. Analysen fandt dog *ikke* kriterier, der vil være egnet til dette.

Endelig viser analyser af variationer i udgifter til dagpenge at ved en omlægning af *Beskæftigelsestilskuddet* til det generelle system, kan det overvejes at indføre nogle nye kriterier. Analysen understøtter, at kriterierne: *"Regional ledighed for forsikrede ledige"*, *"45-64 årige med begrænset erhvervs erfaring"* og *"Sammensætning af offentlige forsørgelse"* kan overvejes.

Hvis et nyt strukturelt kriterium skal indarbejdes i udgiftsbehovsopgørelsen, kan det overvejes at anvende et udtryk for sæsonledigheden i opgørelsen af et potentielt strukturelt kriterium. Der ses således en sammenhæng mellem sæsonudsving i ledighedsprocenten og udgifter til dagpenge.

4.1 Metode og datagrundlag

I kapitel 4 fokuseres på statistiske analyse af udgiftsbehovskriteriers sammenhæng med udgiftsniveauet på beskæftigelsesområdet efter refusionsomlægningen (regnskab 2016) og med skønnede merudgifterne i 2019.

Der opstilles statistiske modeller til forklaring af de kommunale udgiftsvariationer inden for tre delområder på beskæftigelsesområdet. Formålet med analyserne er at afdække forklarende variable, som vil kunne anvendes som objektive kriterier for socioøkonomiske eller strukturelle forhold samt finde kriterier, som kan afbøde virkningen af refusionsomlægningen.

Datagrundlaget for udgiftsniveauet efter refusionsomlægningen er de kommunale regnskaber 2016. Nettodriftsudgifterne på beskæftigelsesområdet udgør knap 68 mia. kr. i 2016 svarende til ca. 20 pct. af de samlede nettodriftsudgifter.

Datagrundlaget for *merudgifterne*, som følge af refusionsomlægningen, er opgjort af Beskæftigelsesministeriet på baggrund af aktivitet og kommunale udgifter i 2015. Merudgifterne er opgjort som forskellen mellem udgifterne, som de ville have været, hvis refusionsomlægningen var indført 1.1.2015, og de faktiske udgifter i 2015. Fordelingen i 2015 benyttes til at beregne fordelingen af merudgifter i 2019 på baggrund af skønnede offentlige udgifter i forbindelse med finanslovsforslag 2018, *jf. afsnit 2.2.1 i "Afrapportering fra Finansieringsudvalget"*. Kriterierne er opgjort på baggrund af data for det seneste tilgængelige år, dvs. hovedsagligt i 2017 eller 2016 (svarende til den opgørelse, der blev anvendt til tilskudsåret 2018).

Modellerne estimeres ved hjælp af OLS, som er en simpel og hyppig anvendt estimationsmetode. Hensigten med en OLS-regressionsanalyse er at bestemme sammenhængen mellem en given variabel y_i (udgiftsniveau eller merudgifter) og de forklarende variable x_i (kriterierne). En forudsætning for OLS-regressionsanalyse er, at sammenhængen mellem den forklarede variabel og de forklarende variable kan beskrives ved en ret linje. Den rette linje findes ved at minimere den kvadrerede afstand (fejleddene) mellem udgiftsniveau (eller udgiftsændringer) og kriterierne.

Der er en forventet positiv sammenhæng mellem kriterierne og udgifterne, da de socioøkonomiske kriterier er indikatorer for graden af den sociale belastning i kommunen. Det forventes at en højere koncentration af social belastning, medfører højere udgifter pr. 18-64 årig på beskæftigelsesområdet. For strukturelle kriterier, der afspejler rejseafstande eller afstand til arbejdspladser, ventes længere afstande at have sammenhæng med højere udgifter på beskæftigelsesområdet.

På hvert udgiftsområde søges en model, som kun indeholder signifikante forklarende variable med forventet fortegn med højeste mulig forklaringsgrad. Det bemærkes, at for nogle udgiftsområder kan der opstilles flere modeller med nogenlunde samme høje forklaringsgrad.

4.2 Analyse af variationer i udgifter til førtidspension

Kommunernes udgifter til førtidspension dækker over udgifter til førtidspension, fleksjob, resourceforløb og jobafklaringsforløb samt ledighedsydelse, og udgør 32,6 mia. kr. i 2016 svarende til 9,9 pct. af de samlede nettodriftsudgifter, *jf. Appendiks 4.1*.

Udgifter til førtidspension tilkendt før 1. juli 2014, og som dermed ikke er omfattet af refusionsomlægningen, udgør langt størstedelen (19,6 mia. kr. i 2016), *jf. Appendiks 4.1*. Men dette vil gradvist ændres over årene, i takt med at førtidspensionister, som har fået tilkendt førtidspension før 1. juli 2014, overgår til folkepension eller anden forsørgelse.

Som følge af den gradvise indfasning af refusionsomlægningen på førtidspensionsområdet analyseres særskilt på udgifter til nytilkendt førtidspension, ressourceforløb og jobafklaringsforløb, fleksjob og ledighedsydelse – med henblik på at afdække, om der er kriterier, som kunne medvirke til at imødegå de mere langsigtede virkninger af refusionsomlægningen.

Tidligere analyser på førtidspensionsområdet har vist, at kriterierne *"20-59 årige uden beskæftigelse"*, *"25-49 årige uden erhvervsuddannelse"* og *"Psykiatriske patienter"* har kunnet forklare ca. 78 pct. af variationerne i kommunernes nettoudgifter til førtidspension, jf. *Betænkning 1533* af Finansieringsudvalget (2012).

På førtidspensionsområdet opstilles således tre analyser af variationer i henholdsvis kommunernes udgifter til nytilkendelser på førtidspensionsområdet (inkl. ressourceforløb og jobafklaringsforløb, fleksjob¹ og ledighedsydelse²), udgifter på førtidspensionsområdet tilkendt før 1. juli 2014 samt merudgifter på førtidspensionsområdet.

I modellen med højeste forklaringsgrad til forklaring af variationer i kommunernes udgifter til nytilkendelser på førtidspensionsområdet, som er berørt af refusionsomlægningen, indgår kriterierne *"20-59 årige lønmodtagere med færdigheder på grundniveau"* og *"20-59 årige uden beskæftigelse"*, jf. tabel 4.1. Forklaringsgraden er på ca. 50 pct.

I modellen med højeste forklaringsgrad til forklaring af variationer i kommunernes udgifter på førtidspensionsområdet tilkendt før 1. juli 2014 indgår kriterierne *"Handicappede"*, *"Afstand til arbejdsplads"* og *"25-49 årige uden erhvervsuddannelse"*, jf. tabel 4.2. Forklaringsgraden er ca. 82 pct. Det bemærkes at kriteriet *"25-49 årige uden erhvervsuddannelse"* kun kan indgå signifikant i modellen med versioner af kriteriet, hvor enten indvandrernes medbragte uddannelse er opdateret eller indvandrere, som var over 20 år på indvandringstidspunktet, er udeladt af opgørelsen.

Der kan også opstilles en alternativ model, hvor *"Afstand til arbejdsplads"* erstattes af *"Billig privat udlejede boliger samt familier i visse boliger i yderområder og familier i beboede sommerhuse"* uden, at modellen mister nævneværdig forklaringsgrad. Det bemærkes desuden, at *"Handicap"*-kriteriet kan erstattes af kriteriet *"20-59 årige uden beskæftigelse"* som forklarende variabel stort set uden, at modellen mister forklaringskraft.

I modellen med højeste forklaringsgrad til forklaring af variationer i kommunernes merudgifter på førtidspensionsområdet indgår kriterierne *"20-59 årige lønmodtagere med færdigheder på grundniveau"*, *"20-59 årige uden beskæftigelse"* og *"Afstand til arbejdsplads"*, jf. tabel 4.3. Forklaringsgraden er på ca. 74 pct. Kriteriet *"Afstand til arbejdsplads"* kan erstattes af kriteriet vedr. *"Rejseafstand"* uden, at modellen mister nævneværdig forklaringskraft.

Kriterierne forklarer forskelle i de kommunale udgifter i forskelligt omfang, hvilket er afspejlet dels ved parameterestimerne og dels de standardiserede koefficienter. Parameterestimerne kan dog være svære at sammenligne, hvis ikke kriterierne er opgjort i samme måleforhold, hvilket de standardiserede koefficienter tager højde for. De standardiserede koefficien-

¹ Fleksjob efter nye refusionsregler: funktion: 5.58.81, grp. 116-188

² Ledighedsydelse efter nye refusionsregler: funktion 5.58.83, grp. 01

ter kan give en indikation af, hvor stor betydning kriterierne har for forklaringen af kommunale forskelle i udgifterne.

Tabel 4.1**Analyse af udgifter til nytilkendt førtidspension pr. 18-64 årig, 2016**

Variable	Parameter-estimat	Standardfejl	Standardis. Koefficienter	P-værdi
Konstantled	2.543	54	0	0,0001
20-59 årige lønmodtagere med færdigheder på grundniveau	72	12	0,451	0,0001
20-59 årige uden besk.	84	16	0,407	0,0001
Adj. R ² = 49,5%				

Anm.: Kriterierne er opgjort efter de nuværende afgrænsninger, jf. afsnit 2.1.

Kilde: Egne beregninger.

Tabel 4.2**Analyse af udgifter til førtidspension tilkendt før 1. juli 2014 pr. 18-64 årig, 2016**

Variable	Parameter-estimat	Standardfejl	Standardis. Koefficienter	P-værdi
Konstantled	7.632	104	0	0,0001
Handicappede	2.307	268	0,548	0,0001
Afstand til arbejdsplads	8	1	0,350	0,0001
25-49 årige uden erhvervsudd. ¹	93	36	0,177	0,0113
Adj. R ² = 82,2%				

Anm.: ”25-49 årige uden erhvervsuddannelse” er opgjort uden indvandrere, som var over 20 år på indvandrings-tidspunktet, jf. afsnit 2.1.2.

Kilde: Egne beregninger.

Tabel 4.3
Analyse af merudgifter til førtidspension pr. 18-64 årig, 2019

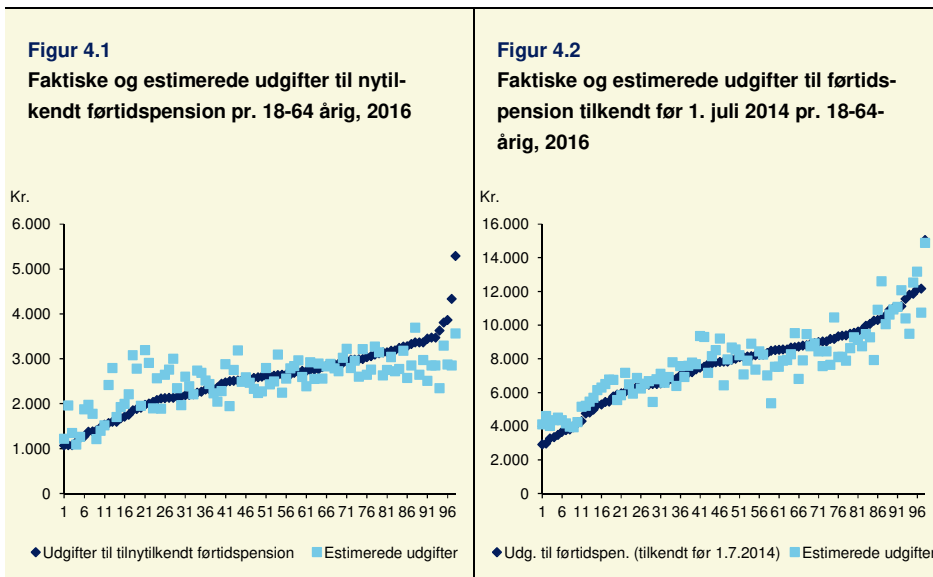
Variable	Parameter-estimat	Standardfejl	Standardis. Koefficienter	P-værdi
Konstantled	881	17	0	0,0001
20-59 årige lønmodtagere med færdigheder på grundniveau	17	4	0,231	0,0002
20-59 årige uden besk.	23	6	0,246	0,0001
Afstand til arbejdsplads	2	0,2	0,565	0,0001
Adj. R ² = 73,8%				

Anm.: "20-59 årige lønmodtagere på grundniveau" og "20-59 årige uden beskæftigelse" er opgjort efter de nuværende afgrænsninger, jf. afsnit 2.1.

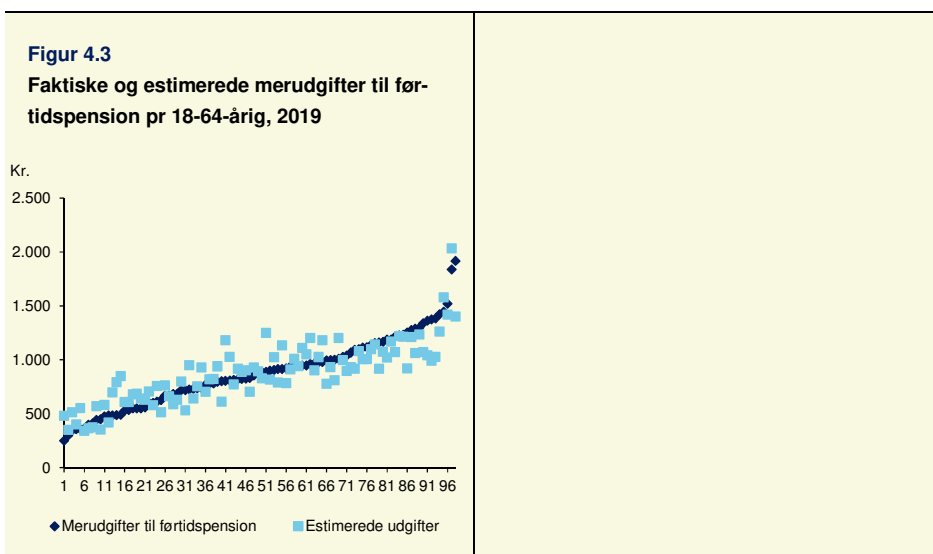
Kilde: Egne beregninger.

Modellernes forklaringsgrader afspejles også i figur 4.1-4.3, som viser de faktiske udgifter i forhold til de estimerede udgifter. I figur 4.2 og 4.3, hvor modellernes forklaringsgrader var relativt høje, ligger de estimerede udgifter tæt på de faktiske udgifter.

I modellen med udgifter til nykendt førtidspension, hvor forklaringsgraden kun er på ca. 50 pct., ses en tendens til, at modellen underestimerer udgifterne til nytilkendt førtidspension for de kommuner, som har høje udgifter til førtidspension, jf. figur 4.1.



Anm.: Kommuner på x-aksen sorteret efter faktiske udgifter pr. 18-64 årig.
Kilde: Egne beregninger.



Anm.: Kommuner på x-aksen sorteret efter faktiske udgifter pr. 18-64 årig.
Kilde: Egne beregninger.

I tidligere analyser har kriteriet "*Psykiatriske patienter*" vist en sammenhæng med variationer i udgifterne på førtidspensionsområdet, hvilket ikke kan genfindes. Det bemærkes dog, at kriteriet også har vist sammenhæng til variationer i udgifterne på andre udgiftsområder (sundhed).

Analysen af udgifter til nytilkendt førtidspension understøtter umiddelbart ikke et oplagt kriterium til dynamisk vægtning til at medvirke til at imødegå de mere langsigtede virkninger af refusionsomlægningen. Dels indgår kriterierne i modellen også til forklaring af variationer i udgifter på andre udgiftsområder og i forhold til kriteriet "*20-59 årige uden beskæftigelse*", er der et hensyn til incitamenter i forbindelse med vægtningen, hvilket taler imod at øge kriteriets vægt.

På baggrund af analyserne af udgifter til førtidspension kan overvejes at indføre nye kriterier i udgiftsbehovsopgørelsen vedr. "*Afstand til arbejdsplads*" og "*Billige privat udlejede boliger samt familier i visse boliger i yderområder og familier i beboede sommerhuse*" samt justere afgrænsningen af kriteriet "*25-49 årige uden erhvervsuddannelse*".

Endelig bemærkes at i alle tre ovenstående modeller på førtidspensionsområdet, kan kriteriet "*20-59 årige uden beskæftigelse*" indgå uanset valg af afgrænsning, jf. *overvejelserne i afsnit 2.1.1*, uden at resultatet forværres markant. I disse analyser er valgt at vise resultatet, hvor kriteriet indgår med den nuværende afgrænsning.

4.3 Analyse af variationer i udgifter til kontanthjælp

Kommunernes udgifter til kontanthjælp dækker over udgifter til kontanthjælp til udlændinge, sygedagpenge, kontant- og uddannelseshjælp og revalidering, og udgør 23,5 mia. kr. i 2016 svarende til 7,1 pct. af nettodriftsudgifterne, jf. *Appendiks 4.1*.

I modellen med højeste forklaringsgrad til forklaring af variationer i kommunernes udgifter til kontanthjælp indgår kriterierne "*Personer med lav indkomst*", "*20-59 årige lønmodtagere med færdigheder på grundniveau*" og "*20-59 årige uden beskæftigelse*", jf. *tabel 4.4*. Forklaringsgraden er på ca. 80 pct., dvs. de estimerede udgifter ligger også relativt tæt på de faktiske udgifter, jf. *figur 4.4*. I tidligere analyser på kontanthjælpsområdet har kriterierne forklaret ca. 78 pct. af variationerne i kommunernes nettoudgifter på kontanthjælpsområdet, jf. *Betænkning 1533 af Finansieringsudvalget (2012)*.

Der kan også opstilles en alternativ model til forklaring af variationerne i udgifter til kontanthjælp med næsten samme forklaringsgrad, hvor "*20-59 årige lønmodtagere med færdigheder på grundniveau*" erstattes af "*25-49 årige uden erhvervsuddannelse*", hvor indvandrere, som var over 20 år på indvandringstidspunktet", er udeladt af opgørelsen.

I tidligere analyser har kriteriet "*Familier i bestemte boligtyper*" indgået i modellen med den højeste forklaringsgrad, hvilket ikke kan genfindes i denne analyse. Dog kan der opstilles en alternativ model, hvor "*Personer med lav indkomst*" erstattes af et boligkriterium – enten: "*Familier i bestemte boligtyper*" eller "*Almene familieboliger*". Denne model har også en relativt høj forklaringsgrad på ca. 70 pct.

Tabel 4.4
Analyse af udgifter til kontanthjælp, 2016

Variable	Parameter-estimat	Standardfejl	Standardis. koefficienter	P-værdi
Konstantled	6.570	65	0	0,0001
Personer med lav indkomst	747	82	0,534	0,0001
20-59 årige uden besk.	144	25	0,368	0,0001
20-59 årige lønmodtagere med færdigheder på grundniveau	84	15	0,274	0,0001
Adj. R ² = 80,2%				

Anm.: Kriterierne er opgjort efter nuværende afgrænsning, jf. afsnit 2.1.

Kilde: Egne beregninger.

I modellen med merudgifterne indgår kun to forklarende variable: "20-59 årige uden beskæftigelse" og "20-59 årige lønmodtagere med færdigheder på grundniveau", jf. tabel 4.5. Forklaringsgraden er noget lavere (ca. 60 pct.), hvilket også ses ved, at de estimerede merudgifter har større afvigelse fra de faktiske udgifter, jf. figur 4.5. I denne model ses en tendens til, at modellen underestimerer merudgifterne for de kommuner, som har høje merudgifter til kontanthjælp.

Der kan endvidere også opstilles en alternativ model vedr. merudgifter til kontanthjælp med kriterierne "25-49 årige uden erhvervsuddannelse" (opgjort uden indvandrere, som var over 20 år på indvandringstidspunktet) og "Billig privat udlejede boliger samt familier i visse boliger i yderområder og familier i beboede sommerhuse" med stort set samme forklaringsgrad som i tabel 4.5.

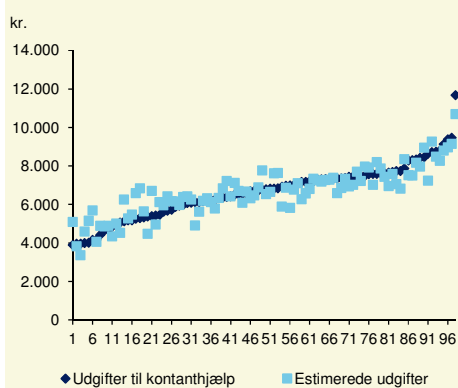
Tabel 4.5
Analyse af merudgifter til kontanthjælp pr 18-64 årig, 2019

Variable	Parameter-estimat	Standardfejl	Standardis. koefficienter	P-værdi
Konstantled	709	15	0	0,0001
20-59 årige uden besk.	38	4	0,634	0,0001
20-59 årige lønmodtagere med færdigheder på grundniveau	13	3	0,271	0,001

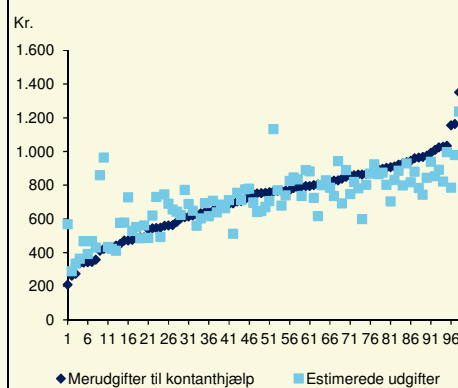
Adj. R² = 59,6%

Anm.: Kriterierne er opgjort efter nuværende afgrænsning, jf. afsnit 2.1.
Kilde: Egne beregninger.

Figur 4.4
Faktiske og estimerede udgifter til kontanthjælp pr. 18-64 årig, 2016



Figur 4.5
Faktiske og estimerede merudgifter til kontanthjælp pr. 18-64 årige, 2019



Anm.: Kommuner på x-aksen sorteret efter faktiske udgifter pr. 18-64 årig.
Kilde: Egne beregninger.

På baggrund af analyserne på kontanthjælpsområdet kan overvejes at indføre nye boligkriterier i udgiftsbehovsopgørelsen.

Endelig bemærkes at i analyserne på kontanthjælpsområdet, kan kriteriet "20-59 årige uden beskæftigelse" indgå uanset valg af afgrænsning, jf. overvejelserne i afsnit 2.1.1, uden at resultatet forværres markant. I disse analyser er valgt at vise resultatet, hvor kriteriet indgår med den nuværende afgrænsning.

Kriteriet "25-49 årige uden erhvervsuddannelse" kan også indgå signifikant i flere afgrænsninger uden markante ændringer i forklaringsgraden. I disse analyser er vist resultatet af analysen, hvor kriteriet er opgjort uden indvandrere, som var over 20 år på indvandringstidspunktet.

4.4 Analyse af variationer i udgifter til dagpenge

Kommunernes udgifter til dagpenge dækker over udgifter til dagpenge og beskæftigelsesordninger til forsikrede ledige, og udgør 11,0 mia. kr. i 2016 svarende til 3,3 pct. af de samlede nettodriftsudgifter, *jf. Appendiks 4.1*.

Efter gældende regler kompenseres kommunerne for dagpengeudgifter via *Beskæftigelsestilskuddet* og ikke via det generelle tilskud- og udligningssystem. Der er således ikke kriterier i den nuværende udgiftsbehovsopgørelse, som primært har til hensigt at kompensere kommunerne for udgifter på dagpengeområdet.

I modellen med højeste forklaringsgrad til forklaring af variationer i kommunernes udgifter til dagpenge indgår kriterierne "Regional ledighed for forsikrede ledige", "45-64 årige med begrænset erhvervs erfaring", "25-49 årige uden erhvervsuddannelse" (opgjort uden indvandre-re, som var over 20 år på indvandringstidspunktet), "Sammensætning af personer på offentlig forsørgelse" og "Sæsonledighed", *jf. tabel 4.6*. Forklaringsgraden er på ca. 84 pct., dvs. de estimerede udgifter ligger også relativt tæt på de faktiske udgifter, *jf. figur 4.6*.

Det bemærkes, at der også kan opstilles en alternativ model, hvor kriterierne "20-59 årige uden beskæftigelse" og "Indvandrere og efterkommere" indgår i stedet for kriterierne "45-64 årige med begrænset erhvervs erfaring" og "25-49 årige uden erhvervsuddannelse" uden, at modellen mister nævneværdig forklaringsgrad.

Endelig er variabelen "Sæsonledighed" ikke tænkt som et selvstændigt kriterium, men som en del af et strukturelt kriterium, hvis beskæftigelsestilskuddet skal indarbejdes i det generelle system.

I modellen med merudgifterne indgår nogle af de samme forklarende variable, men med en væsentlig lavere forklaringsgrad (ca. 32 pct.), *jf. tabel 4.7*, hvilket også ses i de estimerede merudgifters større afvigelse fra de faktiske udgifter, *jf. figur 4.7*. Modellen har tendens til at overestimere merudgifterne for kommuner med lave merudgifter, og underestimere merudgifterne for kommunerne med høje merudgifter.

Samlet set understøtter analysen af udgifter til dagpenge, at i forbindelse med omlægning af Beskæftigelsestilskuddet til compensation via det generelle tilskud- og udligningssystem, kan det overvejes at inddrage følgende nye kriterier i udgiftsbehovsopgørelsen: "Regional ledighed for forsikrede ledige", "45-64 årige med begrænset erhvervs erfaring" og "Kriterium vedr. sammensætning af offentlige forsørgelse". Potentielle nye kriterier vil kunne indgå med relativ lav vægt, da dagpengeudgifter udgør en relativt lille del af de samlede kommunale nettodriftsudgifter.

Tabel 4.6
Analyse af udgifter til dagpenge pr. 18-64 årig, 2016

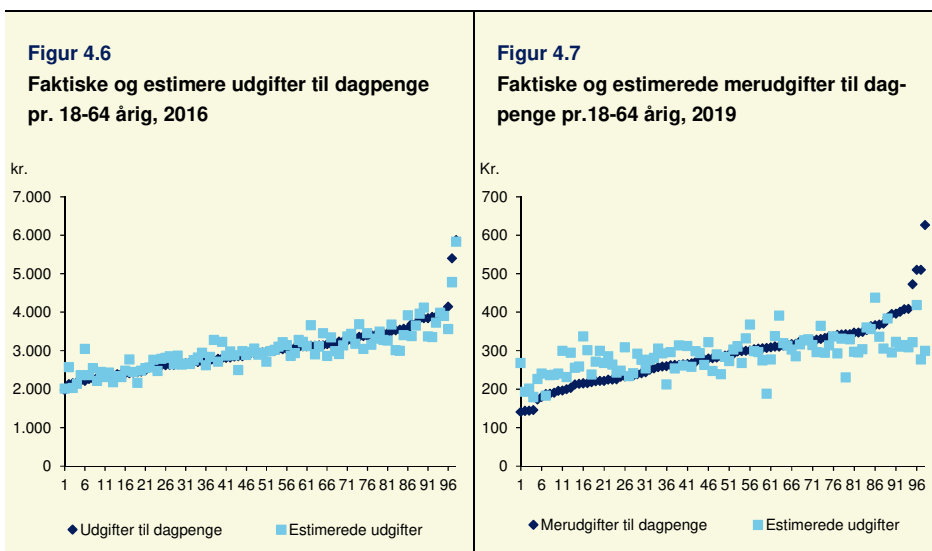
	Parameter- estimat	Standardfejl	Standardis. koefficienter	P-værdi
Variable				
Konstantled	2.980	26	0	0,0001
Regional ledighed for forsikrede ledige	194	86	0,098	0,0262
45-64 årige med begrænset erhvervs erfaring	57	10	0,288	0,0001
25-49 årige uden erhvervsuddannelse ¹	16	7	0,188	0,0271
Kriterium vedr. sammensætning af personer på off. forsørgelse	152	12	0,562	0,0001
Sæsonledighed	356	63	0,291	0,0001
Adj. R ² = 83,8%				

Anm.: ¹Kriteriet er opgjort uden indvandrere, som var over 20 år på indvandringstidspunktet.
 Kilde: Egne beregninger.

Tabel 4.7
Analyse af merudgifter til dagpenge pr. 18-64 årig, 2019

	Parameter- estimat	Standardfejl	Standardis. koefficienter	P-værdi
Variable				
Konstantled	292	7	0	0,0001
Kriterium vedr. sammensætn. af personer på off.forsørgelse	9	3	0,264	0,0022
25-49 årige uden erhvervsuddannelse ¹	9	2	0,506	0,0001
Adj. R ² = 31,7%				

Anm.: ¹Kriteriet er opgjort uden indvandrere, som var over 20 år på indvandringstidspunktet.
 Kilde: Egne beregninger.



Anm.: Kommuner på x-aksen sorteret efter faktiske udgifter pr. 18-64 årig.
Kilde: Egne beregninger.

Det bemærkes, at der ikke blev fundet noget sammenhæng mellem variationer i udgifter til dagpenge og det foreslåede "kriterium vedr. antallet af a-kasse medlemmer" eller "kriterier vedr. sundhedsydelse".

Appendiks 4.1

(Udgiftsområder)

Tabel 4.8
Udgiftsområder

Udgiftsområde	Den kommunale kontoplan	Regnskab 2016, mia. kr.
Førtidspension	5.48.66 Førtidspension tilkendt efter 1.juli 2014 eller senere	1,9
	5.48.68 Førtidspension tilkendt før 1.juli 2014	19,6
	5.58.81 Løntilskud til folk i fleksjob	4,8
	5.58.82 Ressourceforløb og jobafklaringsforløb	4,2
	5.58.83 Ledighedsydelse	2,1
	<i>I alt</i>	32,6
	<i>Andel af samlede netto-driftsudgifter</i>	9,9 pct.
Kontanthjælp	5.46.61 Kontanthjælp til udlændinge	1,8
	5.57.71 Sygedagpenge	7,1
	5.57.73 Kontant- og uddannelseshjælp	13,7
	5.58.80 Revalidering	1,0
	<i>I alt</i>	23,5
	<i>Andel af samlede netto-driftsudgifter</i>	7,1 pct.

Dagpenge	5.57.78 Dagpenge til forsikrede ledige	10,4
	5.57.91 Beskæftigelsesindsatsen for forsikrede ledige	0,6
	<i>I alt</i>	<i>11,0</i>
	<i>Andel af samlede netto-driftsudgifter</i>	<i>3,3 pct.</i>

Kilde: Kommunale regnskaber 2016

www.oim.dk