



## Notat

Økonomistaben, Økonomisk Forvaltning

---

### Notat om udgifter og kompensation vedr. indkomstoverførsler, A-dagpenge mv.

---

Med indførelsen af det enstrengede kommunale beskæftigelsessystem overtog kommunerne fra 2010 indsatsen for forsikrede ledige og dermed også udgifterne til A-dagpenge mv. Derved blev alle indsatsen overført ledige, og udgifterne forbundet hermed, samlet i kommunerne.

Samlingen af indsatsen giver god mening. Der har altid været vandring mellem de forskellige forsørgelsestyper - eksempelvis fra A-dagpenge til sygedagpenge, til kontanthjælp, og til førtidspension, og derfor er det logisk, at indsatsen er samlet ét sted.

Halveringen af dagpengeperioden fra fire til to år i 2010, som blev besluttet og gennemført i forlængelse af finanskrisen, har voldsomt accelereret vandringerne fra A-dagpenge til andre indkomstoverførsler. Derudover har den demografiske udvikling ført til en geografisk skævvridning i udgiftsudviklingen for hhv. A-dagpenge og øvrige indkomstoverførsler. Universitetsbyerne har flere udgifter til A-dagpenge grundet dimittendledighed, men samtidigt færre udgifter på de budgetgaranterede områder som følge af tilflytning af ressourcerstærke unge, som fx fører til en markant lavere andel af unge førtidspensionister. Dette har betydning for kompensationen på landsdels- og kommuneniveau.

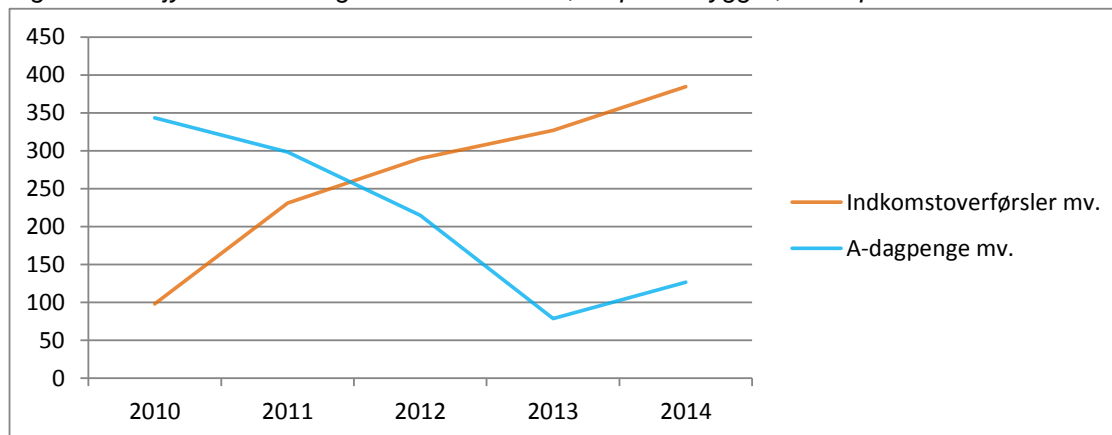
Herunder vil nærværende notat beskrive udgiftsudviklingen og belyse konsekvensen for Nordjylland som landsdel. Først anvendes regnskaberne for perioden 2010-2014 til at vise udvikling og konsekvens for denne historiske periode, og dernæst belyses konsekvenserne af den udgiftsudvikling, som Staten har prognosticeret for perioden 2016-2019. Efter afsnittet om Nordjylland som landsdel præsenteres den fordelingsmæssige konsekvens indenfor landsdelen.

Notatet afrundes med en kort perspektivering ift. Finansieringsudvalgets arbejde med tilpasning af det kommunale tilskuds- og udligningssystem.

### Nordjylland– udgiftsudviklingen og konsekvensen for landsdelen

Nordjylland har haft en udgiftsudvikling, der relativt til hele landet har været nedadgående for A-dagpenge, men omvendt accelererende på de budgetgaranterede områder jf. figur 1 herunder:

Figur 1: Nordjyllands merudgifter ift. hele landet, kr. pr. indbygger, 2015-pl



Note: Der er prisfremskrevet med prisstigninger på art 5.2 i G 1-3 Budgetvejledningerne fra 2013-2016.

Kilde: Regnskabstal er leveret af KL og befolkningstallet af Danmarks Statistik



Figuren viser, at Nordjylland ift. hele landet i 2010 lå ca. 100 kr. højere pr. indbygger for udgifter til indkomstoverførsler mv., hvilket steg til knap 400 kr. pr. indbygger i 2014. I samme periode har udviklingen i merudgifterne til A-dagpenge mv. omvendt vist en nedadgående tendens. De samlede forsørgelsesudgifter pr. indbygger i Nordjylland har i hele perioden ligget på et stabilt niveau ca. 4% over landsgennemsnittet.

Denne udvikling har betydet, at Nordjylland i 2014 tabte et trecifret mio. beløb. Dette skyldes, at der er forskellige reguleringsmekanismer på de to udgiftsområder. Nordjylland har afleveret gevinsten ved at have nedbragt udgifterne til A-dagpenge, og har samtidig selv måttet finansiere hovedparten af den negative udvikling på de budgetgaranterede områder. Nordjylland har med andre ord ikke mulighed for at tjene ind på gyngerne, hvad man har mistet på karrusellen.

#### *Kompensationen og det økonomiske tab*

Kompensationen på de to området kan overordnet forklares ved, at hvis udgifterne til A-dagpenge mv. i en landsdel stiger med 1 krone, kompenseres landsdelen med 1 krone, og hvis udgifterne falder med 1 krone falder kompensationen også tilsvarende. Hvis udgifterne til indkomstoverførsler mv. stiger med 1 krone kompenseres landsdelen og den enkelte kommune kun med et antal ører svarende til befolkningsandelen.

I Nordjylland er udgiftsudviklingen siden 2010 som beskrevet karakteriseret ved, at udgifterne relativt til hele landet falder for A-dagpenge og stiger for indkomstoverførsler. Det betyder, at landsdelen vil opleve, at kompensationen vedr. A-dagpenge følger med nedad krone til krone, mens kompensationen vedr. indkomstoverførsler kun stiger med ca. 10% af væksten. Det giver et betragteligt tab for Nordjylland – og en gevinst for det øvrige land under ét.

Tabet for Nordjylland er opgjort til ca. 165 mio. kr. i 2014, når der sammenlignes med niveauet i 2010<sup>1</sup>. Det svarer til ca. 284 kr. pr. indbygger. Tabet på 165 mio. kr. er samtidigt den gevinst, som de øvrige kommuner under ét har modtaget pga. udviklingen i Nordjylland.<sup>2</sup>

#### *Fremadrettet*

Ovenstående afsnit har vedrørt udgifterne og kompensationen i et historisk perspektiv på baggrund af de senest tilgængelige regnskaber. Problemstillingen er dog også gældende fremadrettet, såfremt udgifterne udvikler sig, som Staten har prognosticeret.

I forbindelse med refusionsomlægningen har KL formidlet et regneark fra det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium. Regnearket indeholder en prognose for udviklingen i nettoudgifterne til de ydelser, der er omfattet af den nye trappemodel. For indkomstoverførsler mv.

---

<sup>1</sup> For yderligere information om beregningen af tabet se bilaget "Sådan er de økonomiske konsekvenser opgjort"

<sup>2</sup> Det bemærkes, at det socioøkonomiske udgiftsbehov, der indgår i landsudligningen, har til formål at udligne kommunernes indtægter ift. udgiftsområder, der påvirkes af den socioøkonomiske sammensætning af kommunens befolkning. Udover kompensationen via befolkningsandelen, vil kommunerne således også opleve en mer- eller mindrekompensation som følge af ændringer i det socioøkonomiske indeks. Denne mer- eller mindrekompensation vil i et vist omfang kunne henledes til udgifterne på beskæftigelsesområdet. I og med at de socioøkonomiske indeks er sammensat af en række paraplyvariable, som skal kompensere ift. flere udgiftsområder, kan der ikke regnes en konkret effekt heraf ift. beskæftigelsesområdet.



viser ministeriets prognose, at udgifterne til indkomstoverførsler mv. fra 2016 til 2019 forventes at stige med 14% på landsplan, mens der forventes en stigning på 19% i Nordjylland.

Idet udgiftsvæksten på kommuneniveau kompenseres via befolkningsandelen, vil Nordjylland opleve, at den prognosticerede udgiftsvækst fra 2016 til 2019 på 465 mio. kr. kun kompenseres med 349 mio. kr. Nordjylland vil derfor med den pt. gældende mekanisme stå over for et forventet tab på 116 mio. kr. over tre år på de budgetgaranterede områder.

### Kommunale konsekvenser indenfor landsdelen

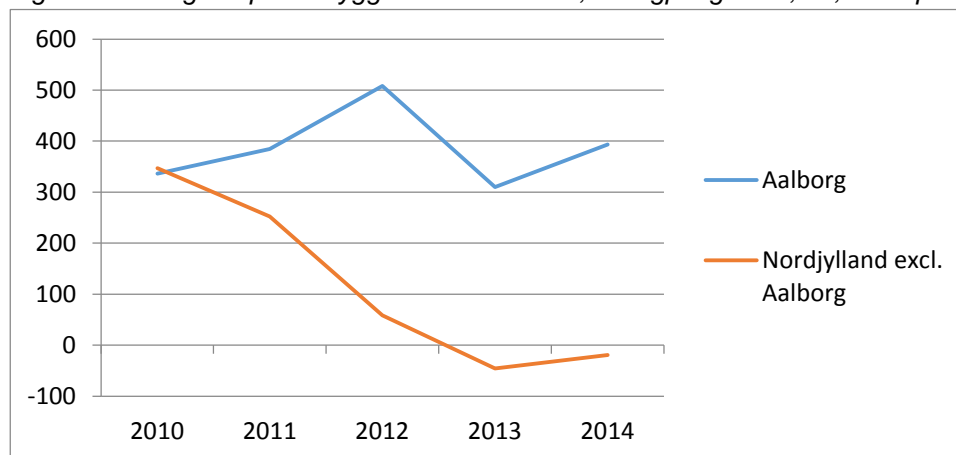
Beskæftigelsestilskuddet kompenserer landsdelen krone til krone for nettoudgifterne til A-dagpenge mv. Herefter sker der imidlertid en omfordeling af tilskuddet indenfor landsdelen. Kommuner med den mest positive udvikling i ledigheden får en økonomisk gevinst i form af større tilskud, end udgifterne tilsiger, mens kommuner med en ringere udvikling påføres et tab. Dermed er til- og afgang fra ledighed helt afgørende for den kompensation, som den enkelte kommune modtager.

Aalborg Kommune og de øvrige nordjyske kommuner står overfor forskellige demografiske og beskæftigelsesmæssige udfordringer. Dette blandt andet pga. Aalborgs status og tiltrækningskraft som universitetsby.

I Aalborg Kommune er tilgangen til arbejdsstyrken større end afgang, mens det modsatte gør sig gældende i de øvrige nordjyske kommuner. Dette bl.a. som konsekvens af flere unge nyuddannede i Aalborg, hvoraf en del starter deres medlemskab af arbejdsstyrken som dimitteret, hvilket isoleret set forværrer Aalborg Kommunes ledighedsudvikling. I de øvrige nordjyske kommuner er arbejdsstyrken generelt ældre end i Aalborg. Når en person i arbejdsstyrken afgår fra beskæftigelse, overgår vedkommende til ledighed eller udgår af arbejdsstyrken. Her kan den ældre del af arbejdsstyrken have mulighed for fx at gå på efterløn eller pension, og dermed kan ledighed undgås, hvilket i så fald forbedrer kommunens ledighedsudvikling.

Nedenstående figur viser, at Aalborg Kommunes udgifter til A-dagpenge mv. relativt til hele landet er svingende uden at vise en hverken opad- eller nedadgående tendens, mens de omvendt er faldende i det øvrige Nordjylland.

Figur 2: Merudgifter pr. indbygger ift. hele landet, A-dagpenge mv., kr., 2015 pl



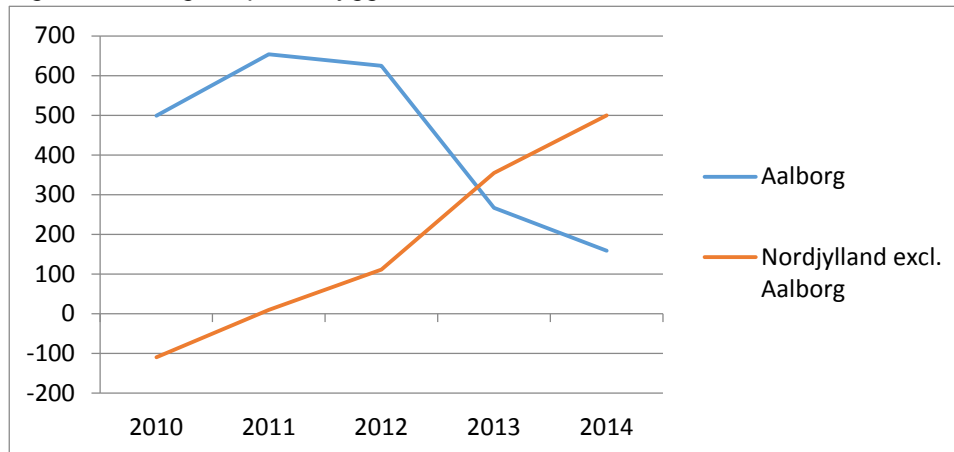
Note: Der er prisfremskrevet med prisstigninger på art 5.2 i G 1-3 Budgetvejledningerne fra 2013-2016.

Kilde: Regnskabstal er leveret af KL og befolkningstallet af Danmarks Statistik



Omvendt forholder det sig med udgifterne til indkomstoverførsler mv. Her er merudgifterne stigende i det øvrige Nordjylland, mens de falder i Aalborg jf. figur 3 herunder:

Figur 3: Merudgifter pr. indbygger ift. hele landet, Indkomstoverførsler mv, kr., 2015 pl



Note: Der er prisfremskrevet med prisstigninger på art 5.2 i G 1-3 Budgetvejledningerne fra 2013-2016.

Kilde: Regnskabstal er leveret af KL og befolkningstallet af Danmarks Statistik

En af forklaringerne på denne udvikling er, at ressourcestærke unge flytter mod universitetsbyerne, hvilket bl.a. betyder, at det øvrige Nordjylland har en betragteligt større andel af unge førtidspensionister.

Aalborg Kommune opnår således en gevinst ved at merudgifterne pr. indbygger til indkomstoverførsler mv. ift. hele landet er faldene. Samtidigt taber Aalborg Kommune stort på beskæftigelsestilskuddet, fordi kommunen ligger i en landsdel, hvor udgifterne til A-dagpenge mv. generelt er faldene, samtidigt med at dette ikke er tilfældet i Aalborg. I Aalborg Kommune er tabet på beskæftigelsestilskuddet i 2014 opgjort til ca. 93,2 mio. kr. Gevinsten på de budgetgaranterede områder er for 2014 samtidigt opgjort til ca. 67,6 mio. kr., hvilket dermed giver et nettotab for Aalborg Kommune på ca. 25,6 mio. kr. svarende til ca. 124 kr. pr. indbygger.<sup>3</sup>

For det øvrige Nordjylland er gevinsten på beskæftigelsestilskuddet lig tabet i Aalborg, og dermed ca. 93,2 mio. kr. i 2014. På de budgetgaranterede områder er tabet i det øvrige Nordjylland opgjort til ca. 232,0 mio. kr. Dette giver et nettotab på ca. 138,8 mio. kr. svarende til ca. 370 kr. pr. indbygger.<sup>4</sup>

Konsekvenserne for de enkelte nordjyske kommuner kan ses i tabellen herunder:

<sup>3</sup> Aalborgs socioøkonomiske indeks er fra 2010 til 2014 faldet fra 1,01 til 0,95, og Aalborg har dermed mistet indtægter pga. af denne udvikling. Tabet kan jf. også note 2 på side 2 i et vist omfang henføres til udgifterne til indkomstoverførsler mv., hvorfor gevinsten på dette område formentligt overvurderes i regnestykket. Dermed er det samlede tab for Aalborg formentligt undervurderet.

<sup>4</sup> Det socioøkonomiske indeks for det øvrige Nordjylland under ét var i 2010 på 0,94 og i 2014 på 0,95. Følges samme argument som noten ovenfor, betyder det, at tabet i Nordjylland formentligt er marginalt overvurderet.



Tabel 1: Konsekvenser på kommunaniveau

	Tab (-) / Gevinst (+) i 2014 (2015-pl)				Tab (-) / Gevinst (+), de budgetgaranterede områder omfattet af trappemodellen, 2019 (2016-pl)	
	De budgetgaranterede områder, mio. kr.	Beskæftigelsestilskud, mio. kr.	Indkomstoverførsler i alt, mio. kr.	Indkomstoverførsler i alt, kr. pr. indbygger	Mio. kr.	Kr. pr. indbygger
Brønderslev	-34,2	9,1	-25,0	-702	4,9	136
Frederikshavn	-101,1	41,2	-59,9	-991	-43,7	-735
Hjørring	-11,3	3,4	-7,9	-121	-25,3	-393
Jammerbugt	-21,1	8,3	-12,8	-335	-6,9	-182
Læsø	-0,4	-0,8	-1,1	-615	-2,2	-1324
Mariagerfjord	-4,6	-3,2	-7,7	-183	6,7	161
Morsø	-8,7	20,1	11,4	541	-8,1	-402
Rebild	-1,1	11,3	10,2	354	0,5	18
Thisted	-34,0	3,4	-30,6	-693	-13,8	-318
Vesthimmerlands	-15,5	0,4	-15,2	-405	1,7	47
Aalborg	67,6	-93,2	-25,6	-124	-29,9	-139
<b>Nordjylland i alt</b>	<b>-164,4</b>	<b>0,0</b>	<b>-164,4</b>	<b>-283</b>	<b>-116,1</b>	<b>-198</b>

Note: Der er for prisdokumenteret med prisstigninger på art 5.2 i G 1-3 Budgetvejledningerne fra 2013-2016. Bemærk note 3 på side 4 om, at gevinsten for indkomstoverførsler mv. formentligt er overvurderet, og dermed det samlede tab formentligt undervurderet for Aalborgs vedkommende, samt note 4 på side 4 om, at tabet for det øvrige Nordjylland under ét formentligt er marginalt overvurderet.

Kilde: Regnskabstal er leveret af KL og befolkningstallet af Danmarks Statistik

### Perspektivering ift. Finansieringsudvalgets arbejde med tilpasning af det kommunale tilskuds- og udligningssystem.

Finansieringsudvalget har som led i *Aftale om reform af refusionssystemet og justeringer i udligningssystemet* fået til opgave at iværksætte et analysearbejde med henblik på en tilpasning af udligningssystemet med virkning fra 2018.

Det foreslås, at KKR Nordjylland fremsender en skrivelse samt nærværende notat til Finansieringsudvalget for at gøre udvalget opmærksom på den beskrevne problemstilling, som dermed kan indgå i udvalgets arbejde.



## Bilag: Sådan er de økonomiske konsekvenser opgjort

Nærværende bilag er en mere teknisk gennemgang af de konsekvensberegninger, der er fremført i notatet. Med bilaget i hånden er det således transparent, hvordan de nævnte tab er beregnet.

### Konsekvensberegning Beskæftigelsestilskud

Beskæftigelsestilskuddet dækker over det, der i notatet er benævnt som "A-dagpenge mv.". Beskæftigelsestilskuddet giver isoleret set ikke anledning til hverken tab eller gevinst på landsdelsniveau, idet landsdelen via efterregulering kompenseres krone til krone for de faktiske udgifter. På kommuneniveau er konsekvensen ganske simpel at beregne, idet udgifterne i regnskab 2014 blot fratrækkes det endelige beskæftigelsestilskud for samme år. Dette giver følgende konsekvenser for de nordjyske kommuner:

Tabel B.1, Konsekvenser, beskæftigelsestilskuddet 2014, mio. kr., 2015-pl

	Endeligt beskæftigelsestilskud 2014	Udgifter i regnskab 2014	Gevinst(+)/ Tab(-) i 2014
Brønderslev	88,3	79,2	9,1
Frederikshavn	173,8	132,7	41,2
Hjørring	166,0	162,6	3,4
Jammerbugt	90,9	82,6	8,3
Læsø	5,2	6,0	-0,8
Mariagerfjord	93,4	96,6	-3,2
Morsø	61,7	41,6	20,1
Rebild	66,4	55,1	11,3
Thisted	82,0	78,7	3,4
Vesthimmerlands	74,7	74,3	0,4
Aalborg	435,8	529,0	-93,2
<b>Nordjylland i alt</b>	<b>1.338,3</b>	<b>1.338,3</b>	<b>0,0</b>

Note: Der er prisfremskrevet med prisstigninger på art 5.2 i G 1-3 Budgetvejledningerne fra 2016.

Kilde: Regnskabstal er leveret af KL

### Konsekvensberegning Budgetgaranti mv.

Budgetgaranti mv. dækker over det, der i notatet er benævnt som "indkomstoverførsler mv.". De budgetgaranterede områder (inkl. "øvrige overførsler") kompenseres via bloktilskuddet. Det samlede bloktilskud finansierer en række ordninger bl.a. det meste af landsudligningen, tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud mv. Når bloktilskuddet har finansieret disse ordninger fordeles residualet efter kommunernes befolkningsandel. Det betyder, at det ikke er muligt at beregne præcist hvad den enkelte kommune modtager i kompensation for de budgetgaranterede udgifter, og derved kan en konsekvensberegning ikke opstilles så simpelt som ovenfor vedr. beskæftigelsestilskuddet. Konsekvensen er, at den enkelte kommunes udgifts- og kompensationsniveau ikke kan beregnes. Eksempelvis var de budgetgaranterede udgifter i 2014 skønnet til at blive knap 59 mia. kr. De 59 mia. kr. indgår i bloktilskuddet, men det kan ikke beregnes præcist hvor stor en del heraf fx Brønderslev kommune modtog.

Hvert år i forbindelse med økonomiaftalerne laves der et nyt skøn for tilskudsårets udgifter indenfor de budgetgaranterede områder. Dette nye skøn medfører en ændring af bloktilskud-



det. Det er i den henseende rimeligt at betragte denne ændring af bloktilskuddet, som en marginal ændring heraf, og dermed som en del af det residual, der fordeles mellem kommunerne efter befolkningsandelen. Derved bliver det muligt at beregne konsekvenser på kommuneniveau af disse ændringer. Det er således rimeligt at antage, at hvis kompensationen til de budgetgaranterede områder stiger med eksempelvis 1 mia. kr., vil Brønderslev kommune modtage sin befolkningsandel heraf, svarende til ca. 633.000 kr. i 2014. Skønnet i forbindelse med økonomiaftalen vil naturligvis aldrig passe helt præcist. Der foretages i budgetåret en midtvejsvurdering, som dog i de fleste tilfælde ikke giver anledning til ændring i tilskuddet. Derfor vil samtlige kommuner enten vinde eller tabe på denne fejlmargen fra skøn til faktiske udgifter afhængigt af om skønnet var for højt eller lavt.

Når der regnes på konsekvenserne i notatet, er denne fejlmargen fra skøn til faktiske udgifter ikke interessant. Derfor er der regnet på udviklingen i kommunernes udgifter i regnskabssituationen. Der er endvidere taget højde for, at konjunktursvingninger og ændret lovgivning kan øge eller reducere udgifterne på landsplan. Metoden er som følger – alt er regnet i 2015-pl:

- A. Først beregnes de budgetgaranterede udgifter pr. indbygger på landsplan og i den enkelte nordjyske kommune.
- B. Dernæst beregnes mer- eller mindreudgifterne i den enkelte kommune ift. landsgennemsnittet.
- C. Efterfølgende beregnes udviklingen i mer- eller mindreudgifterne ift. landsgennemsnittet. Der er taget udgangspunkt i ændringen fra 2010 til 2014.
- D. Ændringen i mer- eller mindreudgiften pr. indbygger fra 2010 til 2014 ganges med antallet af indbyggere i kommunen.
- E. Sidst fratrækkes kommunens befolkningsandel af resultatet fra pkt. D, idet ændringen i udgiftsniveauet i den enkelte kommune øger eller reducerer kompensationen på landsplan, og derved kompenseres kommunen med sin befolkningsandel af egen ændring.

Med ovenstående beregningsmetode vil man få et resultat for den enkelte kommunes tab/gevinst i 2014 ift. det udgangspunkt kommunen havde i 2010. Beregningen neutraliserer virkninger af ny lovgivning og konjunktursvingninger ved at holde den enkelte kommunes udgifter pr. indbygger op mod landsgennemsnittet.

Beregningen giver nedenstående resultat for de nordjyske kommuner:



Tabel B.2: Konsekvenser, Budgetgaranti mv. 2014 ift. 2010-niveau, 2015-pl

	Beregningstrin A				Beregningstrin B		Beregningstrin C		Beregningstrin D		Beregningstrin E				
	Regnskabsudgifter, 1.000 kr.		Befolkning		Udgifter pr. indbygger, kr.		Mer(+)/mindre(-)udgifter pr. indbygger ift. landsplan, kr.		Forbedring (+)/ forværring (-) af udgifter pr. indbygger ift. landsplan, kr.		Tab(-) / Gevinst (+) før kompensation for egen ændring, 1.000 kr.		Befolknings- andel	kompensation for egen ændring, 1.000 kr.	Tab (-) /Gevinst (+) efter kompensation, 1.000 kr.
	2010	2014	2010	2014	2010	2014	2010	2014	2014 ift. 2010- niveau	2014	2014 ift. 2010- niveau	2014	2014 ift. 2010- niveau	2014	2014 ift. 2010- niveau
Brønderslev	346.680	420.528	35.804	35.627	9.683	11.804	-213	751	-965	35.627	-34.373	0,63%	218	-34.155	
Frederikshavn	626.556	782.957	62.007	60.458	10.105	12.950	208	1.898	-1.690	60.458	-102.157	1,07%	1.098	-101.059	
Hjørring	691.309	763.933	66.803	65.405	10.348	11.680	452	628	-175	65.405	-11.476	1,16%	133	-11.342	
Jammerbugt	381.116	441.079	38.927	38.351	9.791	11.501	-106	449	-554	38.351	-21.265	0,68%	145	-21.120	
Læsø	15.076	16.295	1.969	1.808	7.657	9.013	-2.239	-2.040	-200	1.808	-361	0,03%	0	-361	
Mariagerfjord	405.268	453.655	42.604	42.093	9.512	10.777	-384	-275	-109	42.093	-4.584	0,75%	34	-4.550	
Morsø	243.259	267.043	21.833	21.003	11.142	12.715	1.246	1.662	-417	21.003	-8.750	0,37%	33	-8.717	
Rebild	206.433	240.428	28.852	28.794	7.155	8.350	-2.741	-2.702	-39	28.794	-1.121	0,51%	6	-1.115	
Thisted	461.624	536.174	45.297	44.230	10.191	12.122	295	1.070	-775	44.230	-34.289	0,79%	270	-34.020	
Vesthimmerlands	363.077	416.059	38.106	37.479	9.528	11.101	-368	49	-417	37.479	-15.626	0,67%	104	-15.522	
Aalborg	2.052.299	2.307.229	197.426	205.809	10.395	11.211	499	158	341	205.809	70.151	3,66%	-2.566	67.586	
Hele landet	54.772.421	62.193.485	5.534.738	5.627.235	9.896	11.052	0	0	0	5.627.235	0	100,00%	0	0	
Nordjylland															-164.376

Note: Der er prisfremskrevet med prisstigninger på art 5.2 i G 1-3 Budgetvejledningerne fra 2013-2016.

Kilde: Regnskabstal er leveret af KL og befolkningstallet af Danmarks Statistik

### Konsekvensberegning 2016-2019

Denne konsekvensberegning tager udgangspunkt i den prognose det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium har lavet ifm. refusionsomlægningen. Konsekvensen beregnes ganske enkelt ved at kompensationen udgøres af befolkningsandelen af udviklingen på landsplan. Derfra trækkes udgiftsvæksten for landsdelen.

Tabel B.3: Konsekvenser, Budgetgaranti mv. 2016-2019 ift. , mio. kr., 2016-pl

	Ministeriets prognosticerede nettoudgifter til de budgetgaranterede områder under trappemodellen, mio. kr. 2016			Befolkningsandel 2019	Kompensation	Tab(-)/gevinst(+)
	2016	2019	Vækst			
Nordjylland	2.513	2.978	465	10,2%	349	-116
Det øvrige land	21.856	24.824	2.968	89,8%	3.084	116
Hele landet	24.369	27.803	3.434	100,0%	3.434	0

Kilde: Udgiftsprognoserne er fra Økonomi- og Indenrigsministeriet, mens befolkningsandelen er beregnet på baggrund af befolkningsprognosen er fra Danmarks statistik