

NOTAT

Økonomi og Stabe
Økonomiafdelingen

Sagsnr.: 14/30297
Doknr.: 194749/15

Dato: 17-08-2015

hsp/cqb/TTR

BILAG D - Overførselsindkomster og aktiveringsudgifter i 2016-19 på Arbejdsmarkedsudvalgets og Social- og Sundhedsudvalgets områder

I notatet redegøres for udviklingen i udgifterne til overførselsindkomsterne og aktivering. Dvs. sygedagpenge, kontanthjælp, dagpenge til forsikrede ledige, aktiveringsudgifter, revalidering, fleksjob og ledighedsydelse samt integration under Arbejdsmarkedsudvalget samt førtidspension under Social- og Sundhedsudvalget.

Samlet set forventes nettoudgifterne til overførselsindkomster og aktivering på 693,5 mio. kr. i 2016. Dette er 54,8 mio. kr. mere end forudsat i basisbudgettet. Den store afvigelse skyldes primært refusionsreformen.

Indledningsvist beskrives de generelle ændringer og tendenser på arbejdsmarkedsområdet på landsplan og i Hvidovre Kommune.

1. Generelle udfordringer

Beskæftigelsesområdet er præget af stor omskiftelighed og hyppige reformer. Året 2015 har indtil videre budt på flere store reformer, som er vedtaget eller forventes vedtaget og som vil få betydning for budgetlægningen for 2016.

I særlig grad har refusionsomlægningen store budgetmæssige konsekvenser for budgettet i 2016-19.

1.1 Refusionsomlægningen

I den nye refusionsmodel erstattes det nuværende kludetæppe af refusioner på forsørgelsesydelse med en model, hvor refusionen aftrappes over tid uafhængigt af hvilken ydelse den vedrører. Med den nye refusionsmodel bliver det derfor dyrt at have mange på langvarig offentlig forsørgelse. Samtidig bortfalder den højere refusionsprocent, som kommunen hidtil har modtaget for borgere i aktivering. Meningen er, at kommunerne skal have et større incitament til at få borgerne i arbejde med de værktøjer som kommunen vurderer virker bedst og som giver mest værdi for pengene.

Trinene i den nye refusionsmodel fremgår af Tabel 1:

Trin i den nye refusionsmodel

Samlet varighed i offentlig forsørgelse	Refusionssats
Trin 1: De første 4 uger	80 pct.
Trin 2: 5. - 26. uge	40 pct.
Trin 3: 27. - 52. uge	30 pct.
Trin 4: Over 52 uger	20 pct.

En borgers anciennitet på refusionstrappen nulstilles, når borgeren sammenlagt har haft ét år udenfor offentlig forsørgelse inden for de seneste tre år.

Den nye refusionsmodel træder i kraft 4. januar 2016. Alle borgere, der modtager offentlig forsørgelse, indplaceres på et af de fire refusionstrin, på baggrund af borgernes hidtidige varighed i offentlig forsørgelse siden 1. juli 2014.

Alle forsørgelsesydelse, herunder også SU, vil være omfattet af de nye refusionsregler. For fleksjob og førtidspension vil de nye regler alene omfatte tilkendelser efter 1. juli 2014. Herudover gælder der et særligt fleksbidrag som supplerende finansiering af fleksjob. Fleksbidraget skal sikre, at kommunerne fortsat har et tilstrækkeligt incitament til at oprette fleksjob.

De direkte økonomiske konsekvenser af reformen er forbundet med en vis usikkerhed. KL har foretaget et skøn for de økonomiske konsekvenser af reformen fordelt på kommuneniveau, baseret på bl.a. kommunernes regnskab 2014 korrigeret for lovændringer. Skønnet viser, at Hvidovre Kommune vil miste 48,5 mio. kr. i refusionsindtægter i 2016. Kommunen kompenseres for dette indtægststab via budgetgaranti, beskæftigelsestilskud og DUT.

1.2 Beskæftigelsesreformen

Beskæftigelsesreformen blev vedtaget i juni 2014, men de økonomiske konsekvenser af reformen var på det tidspunkt ikke kendte, og derfor er reformen ikke indregnet i kommunens vedtagne budget for 2015-18. Reformen betyder blandt andet, at indsatsen for de ledige rykkes frem, og at der skal afholdes flere samtaler. Herudover betyder aftalen, at statsrefusionen til dele af aktiveringsindsatsen bortfalder. Fremover får kommunen ingen refusion for den del af aktiveringsindsatsen som kaldes øvrig vejledning og opkvalificering. Der forventes i 2016 udgifter på 1,6 mio. kr. på ydelsesområderne, som følge af beskæftigelsesreformen.

1.3 Kontantydelsen og afskaffelse af gensidig forsørgerpligt for samlevende

Med Finansloven for 2015 blev Kontantydelsen indført, en ny midlertidig ydelse, som efter visse betingelser tilbydes personer der har opbrugt retten til A-dagpenge og Arbejdsmarkedsydelse. Ydelsen, som disse borgere vil modtage er på samme niveau som kontanthjælp, men modsat A-dagpenge, bliver ydelsen administreret af kommunerne direkte. De første udbetalinger ventes at kunne ske fra oktober 2015 og de sidste ultimo 2017.

For Hvidovre kommune forventes det, at 11 fuldtidspersoner vil være på Kontantydelse i 2016. Udgiften er beregnet til netto 1,0 mio. kr.

Ved Finansloven for 2015 blev det samtidig vedtaget at afskaffe den gensidige forsørgerpligt for samlevende. Kommunen forventer at få merudgifter på beskæftigelsesområdet i 2016 som følge af afskaffelsen af den gensidige forsørgerpligt på 6,4 mio. kr.

Ny lovgivning	2016	2017	2018	2019
Refusionsreform	48,5	56,7	64,0	69,0
Ny kontantydelse	1,2	0,6	-	-
Jobrotation (beskæftigelsesreform)	0,6	0,9	0,8	0,8
Ændret løntilskudssats (beskæftigelsesreform)	1,0	0,8	0,7	0,7
Afskaffelse af gens. forsørgerpligt (Finanslov 2015)	6,4	6,4	6,4	6,4
Lovændringer i alt	57,7	65,3	71,9	77,0

Tabel: Nettoudgifter (mio. kr. i 2016-priser).

2. Generelle konjunkturer og ledighed

2.1 Ledigheden

Siden 2008 oplevede Danmark en stigende ledighed, men fra 2014 har denne tendens ændret sig og det er Økonomi- og Indenrigsministeriets skøn, at dette vil fortsætte i 2016.

I Økonomisk Redegørelse fra maj 2015 skønner ministeriet over udviklingen i ledigheden i 2016.

Antal fuldtidsledige 2012 – 2016

I 1.000 personer	2012	2013	2014	2015	2016
Bruttoledighed (inkl. Aktiverede)	162	153	135	(128)	(121)

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet, Økonomisk redegørelse, maj 2015
Tal i parentes er Økonomi- og Indenrigsministeriets skøn.

Det ses af tabellen, at Økonomi- og Indenrigsministeriet forventer et kontinuerligt fald i ledigheden fra 2015 til 2016. Det Økonomiske Råds vurdering af ledigheden i det kommende år harmonerer fint med ministeriets vurdering, da de forventer at bruttoledigheden i 2016 vil være på 123.000, hvilket kun er marginalt mere end ministeriet.

Tallene fra 2013 og frem af, skal dog tages med det forbehold, at faldet i ledigheden også skyldes de borgere, der ikke længere har ret til arbejdsløshedsdagpenge eller nogen former for andre ydelser (f.eks. kontanthjælp). Hvor mange borgere der har oplevet dette kan pt. ikke opgøres, da der igennem længere tid har været tekniske problemer med statens it-systemer, som viser statistik på dette område. Men primo 2015 forventes andelen at være omkring 20 procent.

2.2 Arbejdsstyrken

Hvidovre Kommune har igennem en årrække oplevet en kontinuerlig vækst i den samlede befolkning, hvilket også har gjort sig gældende for borgere i

den arbejdsduelige alder. Alene siden 2010 og frem til nu, er antallet af borgere mellem 16 og 66 år vokset med knap 1 procent pr. år. Dette har betydning for antallet af borgere der modtager overførselsindkomst samt aktivering fra Hvidovre Kommune. Hvis det antages, at de nye borgere, der flytter til Hvidovre Kommune har samme beskæftigelses-sammensætning som den eksisterende befolkning, må det forventes, at ca. 39 borgere vil komme på en overførselsindkomst (ikke medregnet førtidspension og efterløn) alene fra 2015 til 2016.

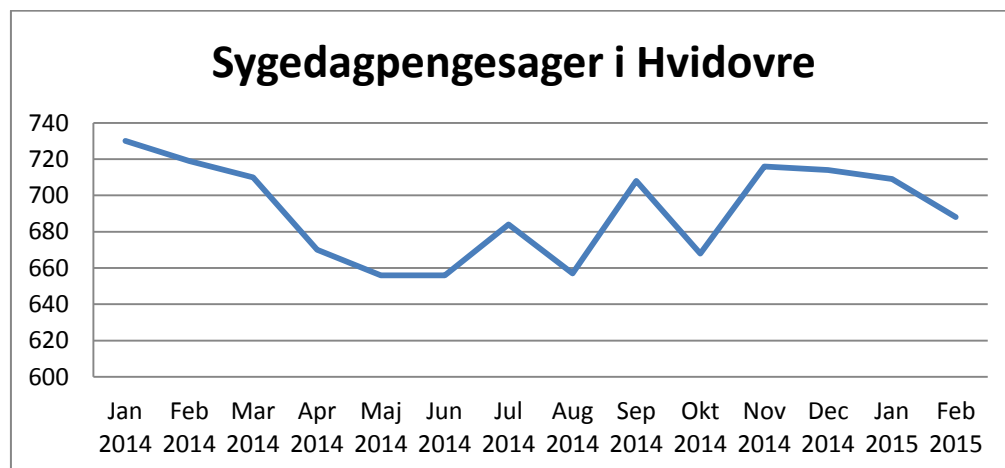
Denne stigning i antallet af nye borgere i Hvidovre Kommune som skal modtage overførselsindkomst er indregnet i budgettet for 2016.

Arbejdsmarkedsudvalget

2.3 Sygedagpenge

I 2015 blev anden del af sygedagpengereformen indfaset. Det var ud fra forudsætningerne i loven forventet, at nettoresultatet af reformen for kommunen ville være, at kommunen under ét ville være neutral. Det var forventet, at færre borgere ville være på sygedagpenge, mens der til gengæld ville være en tilsvarende udgiftsstigning på andre ydelser, herunder jobafklaringsforløb og kontanthjælp. Men dette har foreløbigt ikke vist sig at være tilfældet, da der ikke er sket det forventede fald i antallet af modtagere af sygedagpenge og særligt antallet af sygedagpengesager over 52 uger er steget markant pga. nye forlængelsesregler.

Antallet af sygedagpengesager har i 2014 ikke ændret sig meget sammenlignet med det foregående år. Antallet af sager lå i gennemsnit for hele 2014 på 691, hvilket er marginalt flere end i 2013.



Til trods for at der forventes en lavere ledighed i kommunen i 2016, forventes dette ikke at have samme positive afsmitning på antallet af sygedagpengemodtagere. Udgiftsniveauet baserer sig primært på kommunens forventninger til forbruget i 2015 og regnskabsresultatet for 2014, reguleret for pris- og lønudviklingen. Det forventes dermed, at antallet af borgere på Sygedagpenge vil være 667 fuldtidspersoner.

Sygedagpenge indgår, modsat de fleste andre indkomstoverførselsområder, ikke i det budgetgaranterede område og kommunerne kompenseres

alene for lovændringer efter forhandling mellem Regeringen og KL ved væsentlige ændringer i aktiviteten.

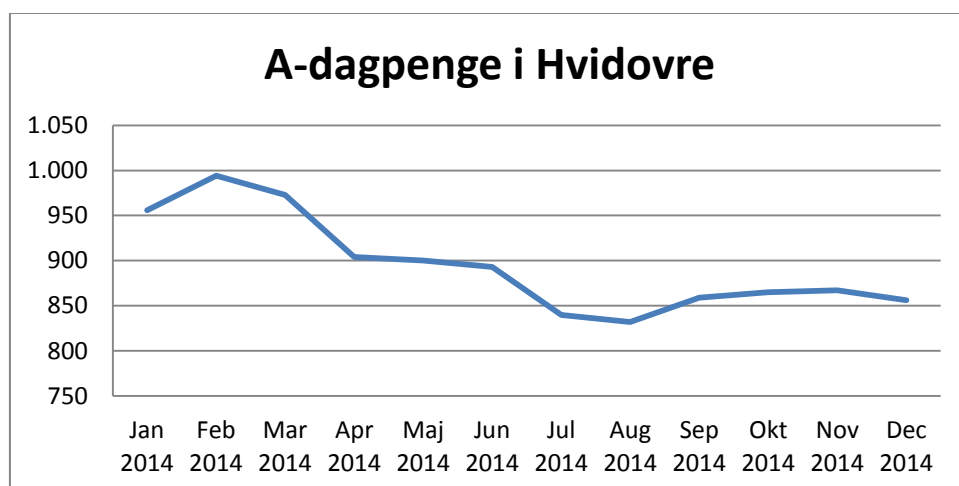
2.4 Arbejdsløshedsdagpenge til forsikrede ledige

Andelen af udgifter til medfinansiering af de forsikrede ledige på arbejdsløshedsdagpenge, bliver primært finansieret igennem beskæftigelsestilskuddet. Beskæftigelsestilskuddet for 2016 er udmeldt til 107,7 mio. kr.

Dette beløb skal helt eller delvist finansiere kommunens udgifter til medfinansiering af arbejdsløshedsdagpenge, den midlertidige arbejdsmarkedsydelse samt løntilskud til forsikrede ledige. Beskæftigelsestilskuddet efterreguleres dog af flere omgange ved hhv. midtvejsreguleringen og efterreguleringen. Der ses ofte en stor forskel mellem det oprindeligt udmeldte beskæftigelsestilskud og det endelige efterregulerede beskæftigelsestilskud.

Styringen af A-kassesystemet er delt mellem A-kasserne, Staten og kommunerne, hvor A-kasserne står for administrationen. Staten udbetaler og kommunerne medfinansierer en del af udgifterne.

Antallet af A-dagpengemodtagere varierer meget henover et år, hvilket skyldes sæsonudsving indenfor en række brancher, hvilket bevirker, at der som hovedregel er en lavere ledighed om sommeren.



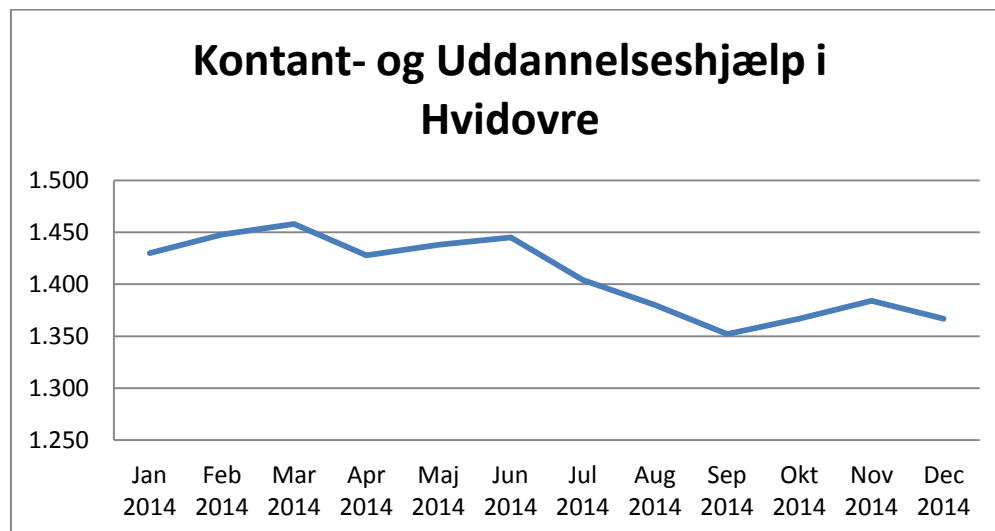
I 2014 var der i gennemsnit 895 forsikrede ledige i Hvidovre Kommune, hvilket er et fald på 48 fuldtidspersoner sammenlignet med 2013. Antallet af modtagere af A-dagpenge har været faldende igennem hele 2014, men hvor meget af dette fald skyldes personer, som har opbrugt deres ret til A-dagpenge er pt. ikke til at vurdere. I 2016 forventes det, at antallet af fuldtidspersoner på arbejdsløshedsdagpenge vil falde til 812 personer.

2.5 Kontant- og uddannelseshjælp

Folketinget vedtog i 2013 en kontanthjælpsreform, med væsentlig betydning for økonomien på området. Kontanthjælpsreformen var en omfattende reform med satsning på uddannelse af de unge og med et stærkt fokus på indsatsen for de svageste kontanthjælpsmodtagere.

Også for 2016 er der ny lovgivning som påvirker kontanthjælpsområdet, herunder ophør af den gensidige forsørgerpligt for samlevende og beskæftigelsesreformen, som omtalt under afsnit 1.3.

I 2014 lå antallet af kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere i Hvidovre Kommune i gennemsnit på 1.408 fuldtidspersoner, hvilket er et fald på 24 personer ift. 2013.



I gennem 2014 har antallet været svingende, men det toppede i starten af året med 1.458 fuldtidspersoner

Det forventes for 2016, at antallet vil falde til 1.294 fuldtidspersoner.

2.6 Aktivering

Aktiveringsområdet har i de seneste år været et væsentligt fokuspunkt i den politiske debat. Erfaringer og undersøgelser viser, at det især er den virksomhedsrettede aktivering og efteruddannelse, som giver ledige de bedste muligheder for at komme i job. Der har derfor i de seneste år været et politisk ønske om øget fokus på virksomhedsrettet aktivering og uddannelse og mindre aktivering i kommunale og private aktiveringsprojekter. Beskæftigelsesreformen er et eksempel på denne tendens, da kommunernes mulighed for at hente statsrefusion på aktivering, som ikke er direkte virksomheds- eller uddannelsesrettet, med beskæftigelsesreformen beskæres yderligere.

Aktiveringsudgifterne budgetteres samlet på tværs af ydelserne og ud fra den samme refusion. Der er en begrænsning på, hvor stor en andel af aktiveringsudgifterne, kommunen kan indhente refusion for, det såkaldte driftsloft. Driftsloftet definerer et loft over de bruttoudgifter til aktivering, som kommunerne kan få refusion af.

Pr. 1. januar 2014 er det fælles driftsloft for aktiveringsudgifter opsplittet i to driftslofter, der omhandler hhv. de snævert ledighedsrelaterede målgrupper og øvrige målgrupper.

De foreløbige driftslofter for 2016 er for de to målgrupper opgjort til:

- Modtagere af dagpenge, kontanthjælp og uddannelseshjælp: 12.329 kr.
- Revalidender (inkl. forrevalidender) og modtagere af sygedagpenge og ledighedsydelse: 13.705 kr.

Udover aktiveringsudgifter under driftsloftet omfatter aktiveringsbudgettet beskæftigelsesindsats for forsikrede ledige. Udgifterne omfatter dels udgif-

ter til løntilskud til forsikrede ledige, dels udgifter til personlig assistance til handicappede i erhverv.

Aktivering	2014	Skøn- nede udgifter 2015	Basis- budget 2016	Skøn- nede udgifter 2016 - 2019
Aktivering under driftsloftet	33,3	25,0	24,7	24,3
Beskæftigelsesindsats for for- sikrede ledige	5,3	5,2	10,7	6,0
Aktivering i alt	38,6	30,2	35,4	30,3

Der forventes i 2016 samlede nettoudgifter på 30,3 mio. kr. Dette 4,9 mio. kr. mindre end det afsatte i basisbudgettet.

2.7 Øvrige områder under Arbejdsmarkedsudvalget

En række øvrige områder påvirkes af konjunkturudviklingen og ændret lovgivning. Det drejer sig om:

- **Mentorudgifter**

Som en del af kontanthjælpsreformen fra 2014 har der været stigende udgifter til mentorordningen i 2015. Ordningen betyder, at borgere på kontanthjælp har mulighed for at få tilknyttet en mentor. Der er et loft over hvor meget refusion kommunen kan hjemtage til denne ordning, men dette loft er endnu ikke udmeldt af ministeriet. Det forventes at udgifterne til mentorer holdes inden for en ramme på netto 3,8 mio. kr. i 2016.

- **Integration**

Antallet af nye integrationsborgere har både på landsplan og i Hvidovre Kommune været stigende i 2015. For selvom de fleste nye opholdstilladelser skyldes udenlandsk arbejdskraft, internationale studerende og au pairs, har også konflikter og krige påvirket antallet af flygtninge til Danmark.

Udlændingestyrelsen forventer, at der i 2015 kommer 12.000 flygtninge til Danmark, hvor Hvidovre Kommune skal modtage de 22. Pt. er det det samme tal der forventes for 2016, da Udlændingestyrelsen har udmeldt, at kvoten for region hovedstaden i 2016 sammenlignet med 2015.

Udover at kommunen modtager flygtninge sker der også en familie-sammenføring, hvorved det samlede antal af nye voksne integrationsborgere i Hvidovre Kommune kan stige yderligere. Kommunerne blev i 2015 kompenseret med et tilskud til den del af integrationsudgifterne, som ikke er omfattet af budgetgarantien. Hvidovre Kommunes andel af tilskuddet udgør i 2015 1,3 mio. kr. Regeringen og KL har aftalt, at kommunerne får det samme tilskud i 2016.

	2014	Skøn- nede ud- gifter 2015	Basis- budget 2016	Skøn- nede ud- gifter 2016 - 2019	Differen- ce (- = mindre- forbrug)
Integration	8,5	9,9	7,9	13,8	5,9
Mentorer	3,4	7,2	2,8	3,8	1,0
I alt	12,0	17,1	10,7	17,6	6,9

Tabel: Nettoudgifter (mio. kr. i 2016-priser).

Samlet set forventes udgifterne på øvrige områder i 2016 at ligge 6,9 mio. kr. højere end det afsatte budget.

Social- og Sundhedsudvalget

2.8 Førtidspension

Der forventes udgifter til førtidspension jf. nedenstående.

Udgifter og forventede udgifter til førtidspension 2014-2019

Mio. kr.	2014	2015 (forven- tet)	2016	2017	2018	2019
Forventet forbrug	208,0	201,4	193,8	188,0	181,9	177,1
Nuværende budget			205,3	202,6	198,7	198,7
Mindreudgifter, netto			- 11,5	-14,6	-16,8	- 21,3

Tabel: Nettoudgifter (mio. kr. i 2016-priser).

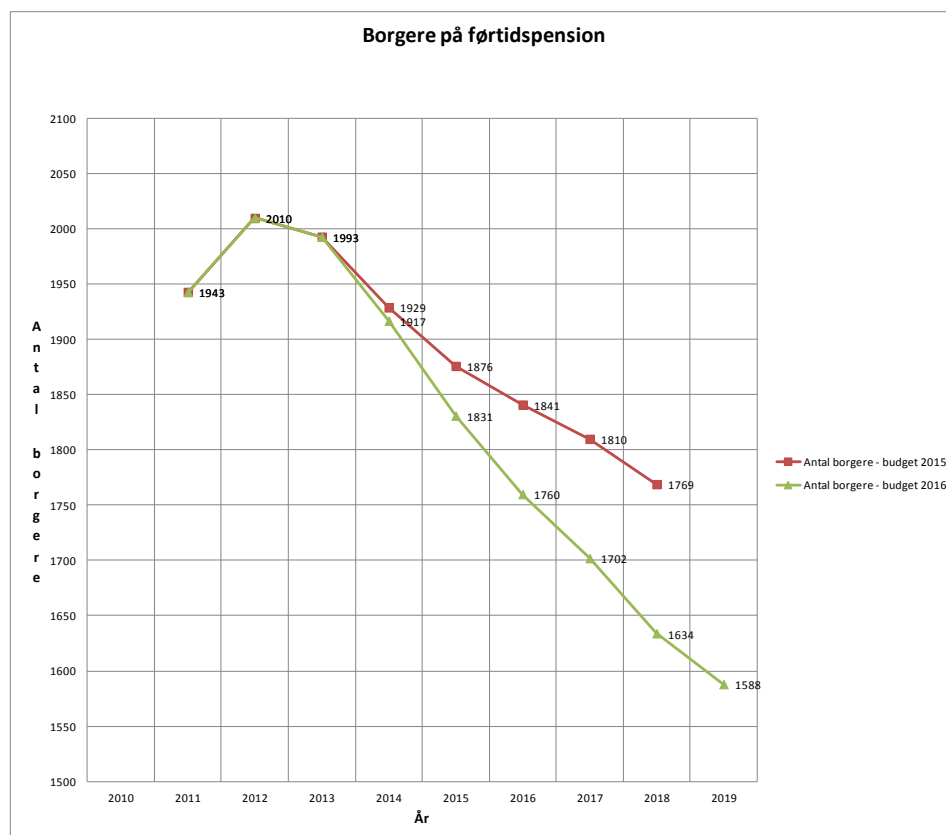
De samlede forventede udgifter til førtidspension skønnes i 2016 at være 193,8 mio. kr. ekskl. refusionsreformens påvirkninger. I det nuværende budget er der indarbejdet udgifter på 205,3 mio. kr., og der er dermed budgetterede mindreudgifter i 2016 på 11,5 mio. kr.

Årsagen til mindreudgifterne er hovedsageligt en markant lav tilgang af nye borgere på førtidspension i forhold til en stor afgang af borgere på førtidspension. Afgangen skyldes hovedsageligt afgang til folkepension, dødsfald og andet.

Til udviklingen i antal borgere på førtidspension bemærkes:

- lav tilgang af nye borgere på førtidspension. I mange tilfælde modtager disse borgere i stedet fleksjobsydelse, ressourceforløbsydelse m.m.
- en stor afgang af borgere på førtidspension til og med år 2018. Afgangen skyldes hovedsageligt afgang til folkepension, dødsfald og andet
- Kommunens netto udgift pr. borgere til førtidspension vil stige i de kommende år, da antallet af borgere på "ordninger før 2003" falder og antallet af borgere på "ordninger gældende fra 2003 eller senere" stiger i forhold til kommunes samlede antal af borger på førtidspension.
- Afgangen af borgere er markant lavere i år 2019 end i årene fra 2016-2018, grundet folkepensionsalderen forhøjes med ½ år ad gangen i årene 2019-2022.

Udviklingen af antal borgere på førtidspension, som påvirker Hvidovre Kommunes økonomi - skønnes at falde med ca. 58-71 borgere pr. år frem til år 2018, og i år 2019 skønnes der kun et fald stigning på 46 borgere, hvilket kan ses i nedenstående figur.



3. Sammenfatning

På grundlag af ovenstående forventes udgifterne i 2016-19 at være i alt 693,5 mio. kr. fordelt på de enkelte områder.

	2014	Skønnede udgifter 2015	Basis-budget 2016	Skønnede udgifter 2016 - 2019	Differen- ce (- = mindre- forbrug)
A-dagpenge	107,4	105,8	102,2	100,0	-2,2
Sygedagpenge	76,0	75,2	59,3	70,2	10,9
Kontanthjælp	96,9	93,3	97,7	92,1	-5,7
Arbejdsmarkedsydelse	5,7	7,9	5,5	5,8	0,4
Uddannelseshjælp	32,5	30,4	32,6	30,4	-2,2
Revalidering	6,2	6,7	8,6	6,7	-1,9
Ressource- og jobafklaringsforløb	14,2	30,5	35,1	40,1	5,0
Ledighedsydelse	14,5	15,1	12,6	15,1	2,5
Fleksjob	31,9	27,3	33,7	33,7	0,0
Aktivering	38,6	30,2	35,4	30,3	-5,0
Øvrige (inkl. Integration)	12,0	17,1	10,7	17,6	6,9

	2014	Skønnede udgifter 2015	Basis-budget 2016	Skønnede udgifter 2016 - 2019	Differen- ce (- = mindre- forbrug)
Førtidspension	208,0	201,4	205,3	193,8	-11,5
I alt	644,0	640,9	638,7	635,8	-2,9
Ny lovgivning fra 2016				57,7	57,7
I alt inkl. ny lovgivning	644,0	640,9	638,7	693,5	54,8

Tabel: Nettoudgifter (mio. kr. i 2016-priser).

Basisbudgettet for 2015-18 er på i alt 638,7 mio. kr. og det forventede skøn for 2016-19 er dermed 54,8 mio. kr. højere. Heraf skyldes 57,7 mio. kr. refusionsreformen samt anden ny lovgivning fra 2016, som kommunen kompenseres helt eller delvist for via DUT, budgetgaranti og beskæftigelsestilskuddet.

En forudsætning for dette skøn er, at den i Økonomisk Redegørelse fra maj 2015 varslede bedring i beskæftigelsen i 2015-16 realiseres.

Aktivitetsoversigt	2014	2015 (forventet)	2016 (beregnet)
A-dagpenge	896	871	812
Sygedagpenge	743	726	668
Kontanthjælp	926	880	856
Arbejdsmarkedsydelse	71	97	71
Uddannelseshjælp	482	444	438
Revalidering	78	83	82
Ressource- og jobafklaringsforløb	103	219	284
Ledighedsydelse	104	106	105
Fleksjob	445	376	451
Førtidspension	1.915	1.831	1.760
I alt	5.763	5.634	5.528

Antal helårspersoner

Alle de ovennævnte områder, med undtagelse af sygedagpengeområdet, seniorjobordningen, udgifter til fleksjob samt medfinansiering af dagpenge, er omfattet af budgetgarantien. Budgetgarantien sikrer, at kommunerne kompenseres via bloktilskuddet for de merudgifter eller mindreudgifter, der har været til de omfattede områder på landsplan. Det betyder, at budgetgarantien (bloktilskuddet) både kan forøges eller reduceres, alt efter om udgifterne har været højere eller lavere end forventet.

Reguleringen af budgetgarantien beregnes på baggrund af de samlede kommunale udgifter – dvs. alle 98 kommuners regnskaber på de omfattede områder. Den endelige regulering bliver herefter fordelt til kommunerne efter den almindelige fordelingsmodel, hvor Hvidovre Kommune får ca. 0,993 % i budget 2016.

Hvis budgetgarantien skal modsvare de faktiske udgiftsstigninger kræver det, at Hvidovre Kommunes stigning er mindre eller svarer til den gennemsnitlige stigning på landsplan.

Medfinansieringen af arbejdsløshedsdagpengene er omfattet af det kommunale beskæftigelsestilskud, og her er der en særlig reguleringsmekanisme.