

NOTAT

HVIDOVRE KOMMUNE

Center for Økonomi og Analyse
Specialkonsulent:
Henrik Astrup

Sagsnr.: 18/11560

Dato: 21-08-2018/TTR/hsp

Overførselsindkomster og aktiveringsudgifter i 2019

I notatet redegøres for udviklingen i udgifterne til overførselsindkomster og aktivering. Dvs. sygedagpenge, kontanthjælp, dagpenge til forsikrede ledige, aktiveringsudgifter, revalidering, fleksjob, ressourceforløbsydelse, ledighedsydelse, integration samt førtidspension. Disse udgifter er alle placeret på Social- og Arbejdsmarkedsudvalgets budget.

Samlet set forventes der nettoudgifter til overførselsindkomster og aktivering på 729,6 mio. kr. i 2019. Dette er 2,8 mio. kr. mindre end forudsat i basisbudgettet.

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

1.0 Generelle udfordringer - Landsplan

Beskæftigelsesområdet er præget af stor omskiftelighed og hyppige reformer. Indførelsen af refusionsreformen har senest betydet store ændringer, da denne fundamentalt har ændret på kommunens refusionsindtægter.

1.1 Positiv udvikling i beskæftigelsen og ledigheden

Udviklingen i både beskæftigelsen og ledigheden er fortsat positiv. Beskæftigelsen i Danmark slog rekord i starten af 2018. Stigningen var på 46.000 personer i 2017, og Økonomi – og Indenrigsministeriet skønner i Økonomisk Redegørelse fra maj 2018, at beskæftigelsen vil stige med 41.000 personer i 2018 og 27.000 personer i 2019. Selv om beskæftigelsen er historisk høj, så er beskæftigelsesgraden i 2017 stadig 2,5 procentpoint under seneste top i 2008. Alene i 2017 steg arbejdsstyrken med 50.000 personer, altså en smule mere end stigningen i beskæftigelsen. Den stigende arbejdsstyrke kan primært tilskrives de seneste arbejdsmarkedsreformer og tilførelsen af udenlandsk arbejdskraft.

1.2 Finansieringsomlægning på beskæftigelsesområdet

Regeringen har fremlagt et forslag til forenkling af beskæftigelsesindsatsen, som bl.a. indeholder forslag om en omlægning af finansieringen af beskæftigelsesområdet. Den nuværende styring gennem statslig refusion og driftslofter afskaffes, og finansieringsansvaret for driftsudgifter til aktivering overlades fuldt ud til kommunerne. Kommunerne kompenseres i stedet over bloktilskuddet for de udgifter til beskæftigelsesindsatsen, hvor der i dag ydes statslig refusion og godtgøres således fortsat for deres udgifter samlet set. Finansieringsomlægningen omtales nærmere i afsnit 2.5 Aktivering.

1.3 Forslag til gennemgribende forenkling af LAB-loven er fremlagt

Regeringen har den 15. november 2017 fremlagt sit udspil "Mere frihed. Mindre bureaukrati. Alle skal med" om en gennemgribende forenkling af beskæftigelsesindsatsen. Det er regeringens vurdering, at forenklingen vil kunne aflaste kommunernes administrative opgaver med i omegnen af 500 mio. kr., som vil indgå i regeringen og KL's målsætning om at frigøre 1 mia. kr. årligt som led i MEP (Moderniserings- og Effektiviseringsprogrammet). Der er endnu ikke (ultimo juli 2018) indgået aftale om reform på området.

2.0 Generelle konjunkturer og ledighed

2.1 Ledigheden

Efter Finanskrisen oplevede Danmark en stigende ledighed, men fra 2013 har tendensen ændret sig og det er Økonomi- og Indenrigsministeriets skøn, at den positive udvikling vil fortsætte i 2019, dog med aftagende tempo.

I Økonomisk Redegørelse fra maj 2018 skønner ministeriet over udviklingen i ledigheden i 2019:

I 1.000 personer	2017	2018	2019
Bruttoledighed (inkl. Aktiverede)	116	(109)	(106)

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet, Økonomisk redegørelse, maj 2018

Tal i parentes er Økonomi- og Indenrigsministeriets skøn.

Bruttoledige: Forsikrede ledige samt jobparate kontanthjælpsmodtagere.

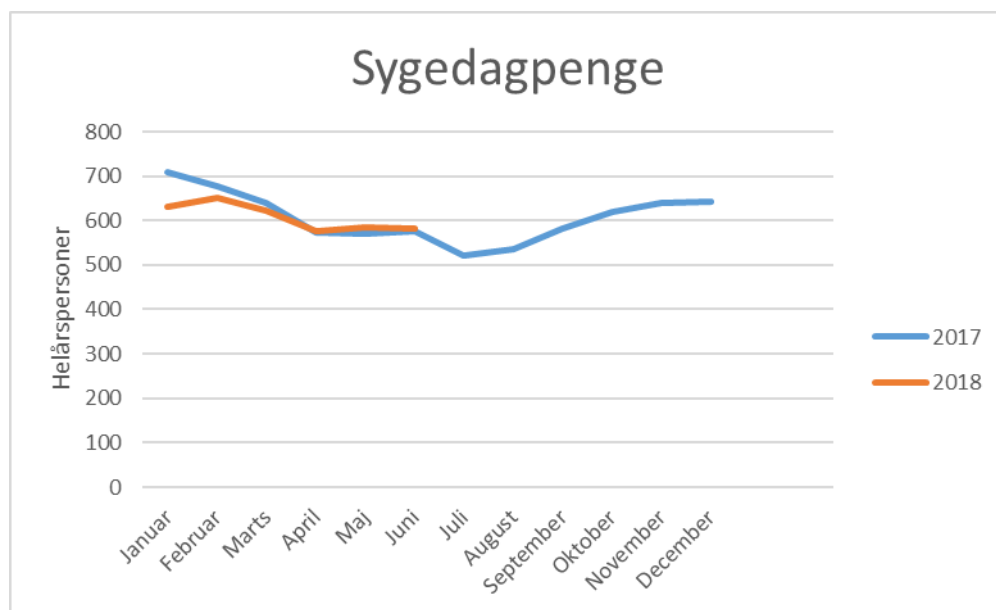
Det ses af tabellen, at Økonomi- og Indenrigsministeriet forventer et generelt fald i ledigheden fra 2017-2019. Dog er tallene for ledighedsudviklingen påvirket af, at en væsentlig større andel af flygtninge fra og med 2016 vurderes som arbejdsmarkedsparate og dermed indgår i bruttoledigheden fra 2016/2017.

Det Økonomiske Råds vurdering fra foråret 2018 af ledigheden i 2018 og 2019 er marginalt højere end regeringens vurdering.

Hvidovre Kommune

2.2 Sygedagpenge

Antallet af sygedagpengesager har i 2017 udviklet sig efter samme mønster som tidligere år, hvor antallet er højest i vinterhalvåret og lavest om sommeren. Antallet af fuldtidspersoner på sygedagpenge er dog samlet set faldet fra 2017 til 2018. Der var ca. 700 borgere på sygedagpenge ved årets start i 2017 og dette antal var faldet til ca. 640 ved årets afslutning. I juni 2018 er antallet af sygedagpengemodtagere nede på 582.



Til trods for, at der forventes en lavere ledighed i kommunen i 2019, forventes dette ikke at have direkte positiv afsmittende virkning på antallet af sygedagpengemodtagere. Det skyldes, at antallet af borgere på sygedagpenge ikke er konjunkturfølsomt og dermed heller ikke følger samme udvikling som den generelle udvikling i ledigheden.

Det forventes, at antallet af borgere på sygedagpenge vil være 588 fuldtidspersoner i 2019.

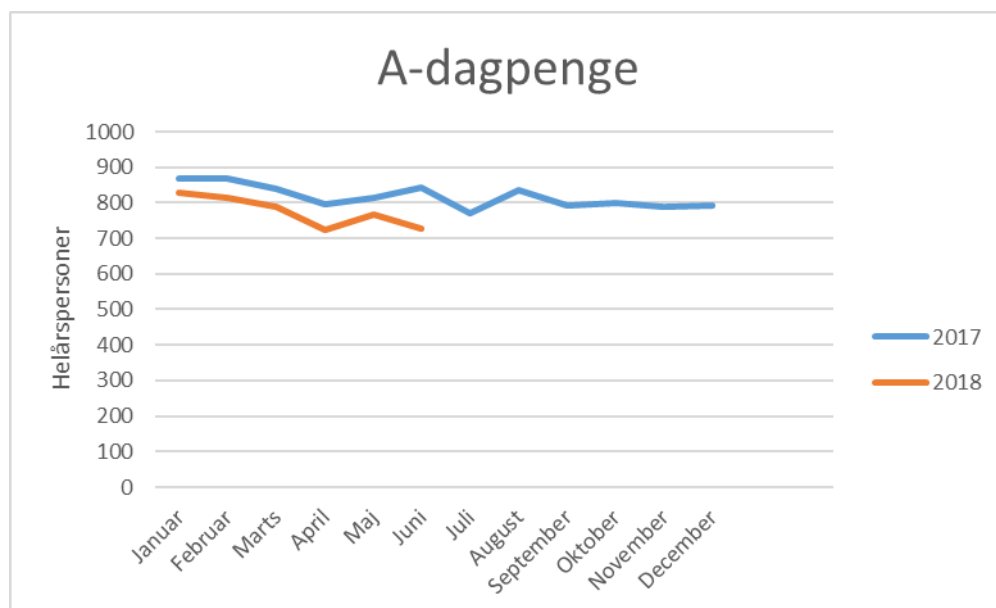
Sygedagpenge indgår, modsat de fleste andre indkomstoverførselsområder, ikke i det budgetgaranterede område og kommunerne kompenseres alene for lovændringer efter forhandling mellem Regeringen og KL ved væsentlige ændringer i aktiviteten.

2.3 Arbejdsløshedsdagpenge til forsikrede ledige

Andelen af udgifter til medfinansiering af de forsikrede ledige på arbejdsløshedsdagpenge, bliver primært finansieret igennem beskæftigelsestilskuddet. Beskæftigelsestilskuddet er for 2019 udmeldt til 102,2 mio. kr. Dette beløb skal helt eller delvist finansiere kommunens udgifter til medfinansiering af arbejdsløshedsdagpenge og løntilskud til forsikrede ledige. Beskæftigelsestilskuddet efterreguleres dog ad 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 området er delt mellem A-kasserne, staten og kommunerne, hvor A-kasserne står for administrationen. Staten udbetaler og kommunerne varetager den aktive indsats og medfinansierer en del af udgifterne.

Antallet af A-dagpengemodtagere varierer meget henover et år, som skyldes sæsonudsving inden for en række brancher. Det betyder bl.a., at der typisk er en lavere ledighed om sommeren.



I 2017 var der i gennemsnit 817 forsikrede ledige, hvilket er en stigning på 65 fuldtidspersoner sammenlignet med 2016. Fra januar 2017 blev det muligt at optjene en længere dagpengeperiode, idet én ordinær løntime kan 'veksles' til 2 dagpengetimer. Denne ændring har betydet en forøgelse i antallet af ydelsesmodtagere på arbejdsløshedsdagpenge.

I 2019 forventes det, at antallet af fuldtidspersoner på arbejdsløshedsdagpenge vil falde til 716 fuldtidspersoner. Dette fald begrundes med en forventning om et generelt fald i ledigheden.

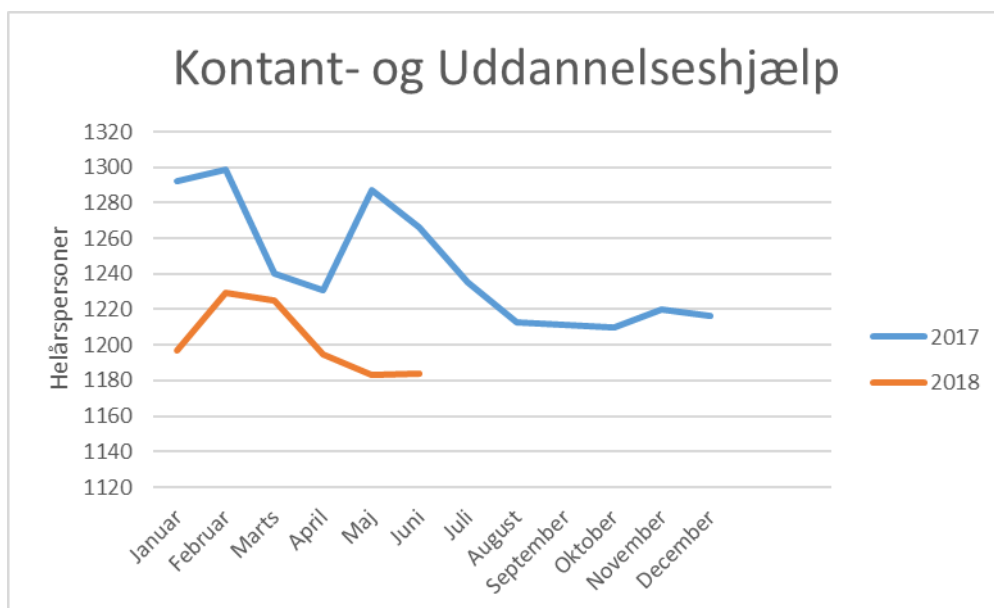
2.4 Kontant- og uddannelseshjælp

I 2017 var det gennemsnitlige antal modtagere af kontant- og uddannelseshjælp på 1.243 fuldtidspersoner, hvilket er et fald på 102 helårspersoner ift. 2016. En del af forklaringen på faldet skyldes de stramninger, der har været på kontanthjælpsområdet, blandt andet med 225-timers-reglen, som trådte i kraft i slutningen af 2016.

I nedenstående graf kan effekten af stramningerne og det generelle fald i ledigheden ses i løbet af 2017, og faldet ser ud til at fortsætte i 2018. Faldet i antal modtagere af kontant- og uddannelseshjælp skal ligeledes ses i sammenhæng med den stigning, der er i antallet af ressourceforløb som følge af reformen af førtidspension og fleksjob fra 2013. Størstedelen af de borgere der tildes et ressourceforløb, kommer fra kontant- eller uddannelseshjælp.

I juni 2018 er antallet af modtagere af kontant- og uddannelseshjælp faldet til 1.184. Dette er ligeledes et udtryk for, at bruttoledigheden samlet set er faldende i Hvidovre.

Det forventes for 2019, at antallet vil falde yderligere til 1.094 fuldtidspersoner.



2.5 Aktivering

Aktiveringsområdet har i de seneste år været et væsentligt fokuspunkt i den nationale 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.

Regeringen har sammen med Dansk Folkeparti og Radikale indgået en politisk aftale om en erhvervs- og iværksætterpakke. En væsentlig del af finansieringen af pakken stammer fra en finansieringsomlægning af aktiveringsindsatsen, herunder en afskaffelse af den statslige refusion for driftsudgifter til aktivering.

Kommunerne har således fremadrettet finansieringsansvaret for driftsudgifter til aktivering. Kommunerne kompenseres gennem bloktilskuddet via budgetgarantien for de udgifter til beskæftigelsesindsatsen, hvor der i dag ydes statslig refusion og godtgøres således fortsat for deres udgifter samlet set.

Det er forudsat i aftalen, at finansieringsomlægningen vil medføre en adfærdsændring i kommunernes aktiverings- og beskæftigelsesindsats, som vil medføre en væsentlig besparelse. Besparelsen beløber sig i Hvidovre Kommune til 8,6 mio. kr. Reduktionen skal ske ved, at kommunerne i endnu højere grad end i dag, skal anvende virksomhedsrettet aktivering i indsatsen mod ledighed. KL har i DUT-forhandlingen tilkendegivet over for regeringen, at økonomien tages til efterretning, men at KL ikke deler Beskæftigelsesministeriets vurdering af, at de adfærdsmæssige ændringer er en direkte konsekvens af lovændringerne.

Lovgivningsændringen forventes vedtaget i løbet af efteråret 2018 og kommunen har, på baggrund af KL's anbefaling, indregnet de fulde økonomiske konsekvenser i budgettet, selvom lovforslaget altså endnu ikke er vedtaget. Budgettet er som følge af lovgivningsændringen sænket med ca. 20 % på aktiveringsområdet fra 2019. Såfremt der ikke kan opnås politisk enighed,

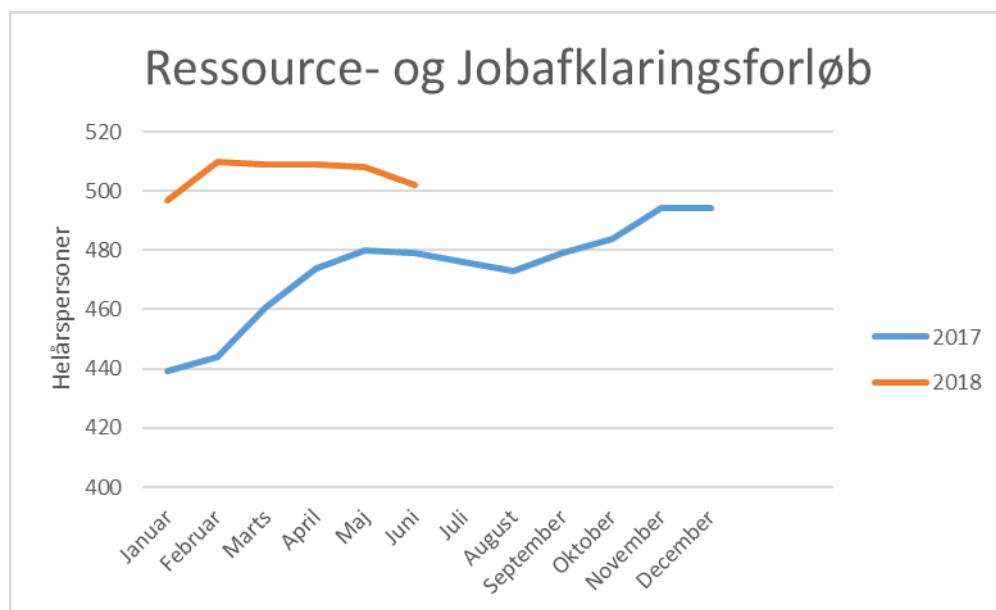
og det nødvendige lovgrundlag ikke bliver vedtaget bliver det økonomiske grundlag et andet og budgettet på området skal revurderes.

Virksomhedsrettet indsats indgår allerede i dag i Jobcenterets aktiveringsstrategi. Det er Jobcenterets vurdering, at besparelsen i 2019 vil medføre både reduktion i antallet af medarbejdere og påvirke Jobcenterets mulighed for at sende borgere langt fra arbejdsmarkedet i afklaring og tættere på job. Konsekvenser heraf kan være, at virksomhederne får endnu sværere ved at rekruttere arbejdskraft og at kommunen vil få stigende udgifter til forsørgelse, da ledighedsforløbene kan blive længere.

2.6 Ressourceforløb og jobafklaringsforløb

Antallet af borgere i ressource- og jobafklaringsforløb har været støt stigende i 2017. I gennemsnit var antallet 473 fuldtidspersoner i 2017. Dette er en stigning på 80 fuldtidspersoner siden 2016. Udviklingen ser ud til at fortsætte i 2018, hvor antallet i juni 2018 er oppe på 502 fuldtidspersoner. I 2019 forventes en stigning til i alt 568 helårspersoner. Stigningen er en følge af reformen af førtidspension og fleksjob fra 2013, som betyder, at flere borgere kommer i ressourceforløb i stedet for at modtage førtidspension. Reformen vil først være fuldt indfaset i 2032.

Dermed skal det stigende antal modtagere af ressourceforløbsydelse ses i lyset af et fald i antal modtagere af kontant- og uddannelseshjælp og et fald udviklingen i antal borgere på førtidspension (særligt i årene 2014-2017).

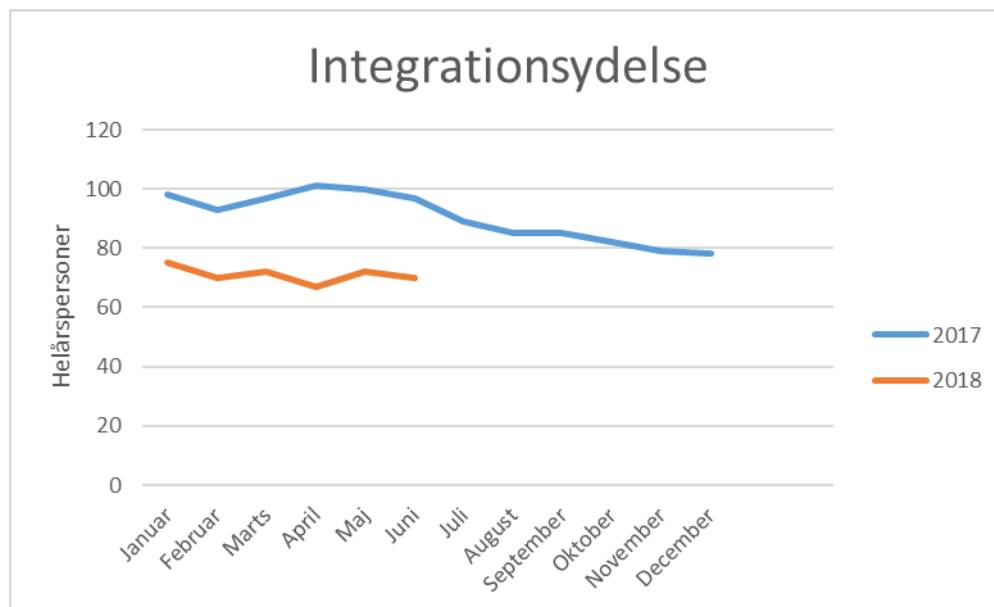


2.7 Integration

Udviklingen i antallet af tilkomne flygtninge har været faldende siden 2015, hvor man oplevede det højeste antal flygtninge i mange år. Udviklingen er nu på et niveau, som svarer til det relativt stabile niveau, der sås før 2015. Den første udmelding fra Udlændingestyrelsen lød på, at der i 2018 ville komme 3.000 flygtninge ud i kommunerne. Ved budgetlægningen for 2018 var kvoten på 26 flygtninge. Denne kvote blev efterfølgende ændret til 9, idet den samlede kvote blev nedjusteret til 1.000 for hele landet.

Den foreløbige udmelding er, at tilsvarende 1.000 flygtninge sendes ud i kommunerne i 2019. Hvidovre Kommunes kvote heraf er på 8.

Udover flygtninge modtager også kontakthjælpsberettigede, der ikke har haft bopæl i Danmark i mindst 7 ud af de seneste 8 år, integrationsydelse i stedet for kontakthjælp.



Reform af danskuddannelserne

Ændringer i lovgivningen om danskuddannelser til voksne, som vedrører finansiering, trådte i kraft fra 1. januar 2018.

Reformen har blandt andet til formål at gøre danskuddannelserne mere erhvervsrettede og indbefatter desuden en finansieringsomlægning, for at give kommunerne incitament til en effektivisering på området. Finansieringsændringerne består konkret i, at rådighedsloftet for udgifter til integrationsprogrammet, herunder danskuddannelse, bliver kraftigt reduceret og den statslige refusion for udgifter til danskuddannelse for visse grupper af kursister bliver afskaffet.

Reformen betyder, at der forventes mindre indtægter på statsrefusion på 2,8 mio. kr. Denne reduktion er indregnet i budgettet for 2019. Kommunen kompenseres for de mistede indtægter via budgetgarantien.

Pr. 1. juli 2018 trådte endnu en ændring af lov om danskuddannelse i kraft. Der blev indført delvis deltagerbetaling for danskuddannelse til selvforsørgende kursister, heriblandt udenlandske arbejdstagere, studerende m.fl. Deltagerprisen er 2.000 kr. pr. påbegyndt modul, hvilket betyder, at en fuld danskuddannelse på 6 moduler vil koste kursisten 12.000 kr.

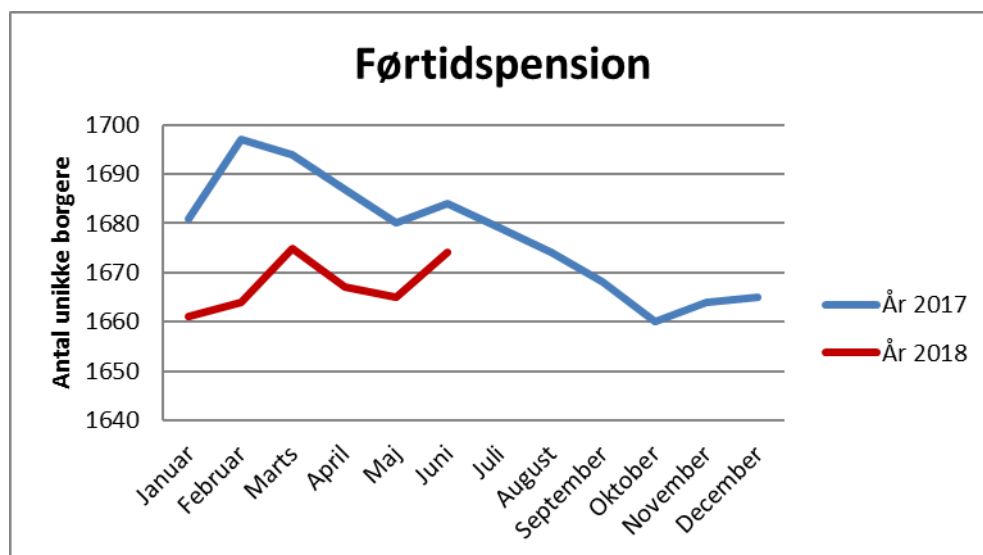
2.8 Førtidspension

Den faldende tendens i år 2017 er skiftet til en mere neutral tendens i 1. halvår 2018, og dernæst til en stigende tendens i 2. halvår 2018. Og det gennemsnitlige antal fuldtidspersoner i år 2017 blev 1.671 og i år 2018 forventes den gennemsnitlige antal fuldtidspersoner at stige til 1.678.

Stigningen skal ses i sammenhæng med, at flere nu har gennemført et ressourceforløb, og at det i nogle af forløbene ikke har været muligt at knytte borgeren til arbejdsmarkedet. Borgerne har i stedet fået førtidspension. Dette er en konsekvens af Førtidspensions- og fleksjobreformen.

Derudover er der gennemført en række ændringer af lovgivningen, så vejen mod at få behandlet en sag om førtidspension er kortere.

Tendensen med det svagt stigende antal førtidspensionister forventes at fortsætte i årene 2019-2022.



Fra 2019 – 2022 begynder folkepensionsalderen også at blive hævet fra 65 år til 67 år. Dette betyder, at antallet af personer på førtidspension forventes at stige fra 2019 til 2022 i takt med at folkepensionsalderen bliver hævet. Fra 2030 forventes der også en stigning i antallet af personer på førtidspension, idet folkepensionsalderen hæves fra 67 år til 68 år i 2030.

3.0 Sammenfatning

På grundlag af ovenstående forventes udgifterne i 2019 at være i alt 729,6 mio. kr. fordelt på de enkelte områder.

Basisbudgettet for 2019 er på i alt 729,6 mio. kr. og det forventede skøn for 2019 er dermed 2,8 mio. kr. lavere. De 729,6 mio. kr. fordeler sig på følgende områder:

I mio. kr.	Regnskab 2017	Basisbudget 2019	Skønnede udgifter 2019	Difference (- = mindreforbrug)
A-dagpenge	111,9	98,7	98,2	-0,6
Sygedagpenge	66,2	76,0	64,2	-11,7
Kontant- og uddannelseshjælp	135,5	122,8	119,1	-3,7
Integrationsydelse	5,8	5,7	3,2	-2,5
Integrationsprogram	6,8	13,2	8,1	-5,2
Revalidering	9,3	8,7	7,9	-0,8
Ressource- og Jobafklaringsforløb	69,5	74,5	82,8	8,3
Ledighedsydelse	18,3	17,6	17,4	-0,2
Fleksjob	40,1	43,6	46,9	3,3
Aktivering under driftsloftet *)	25,0	26,2	31,5	5,3
Førtidspension	192,2	207,2	215,9	8,6
Øvrige områder	44,7	38,1	34,4	-3,7
I alt	725,1	732,4	729,6	-2,8

*) Note: I dette tal er indregnet bortfald af indtægt på statsrefusion på 14,1 mio. kr. fra 2019.

Aktivitetsbudget 2019 (antal fuldtids-personer)	Antal 2017	Skønnet antal 2019	Ændring
A-dagpenge	816	716	-100
Sygedagpenge	606	588	-18
Kontant- og uddannelseshjælp	1.244	1.094	-150
Integrationsydelse	91	50	-41
Revalidering	59	50	-9
Ressource- og Jobafklaringsforløb	473	563	90
Ledighedsydelse	119	114	-5
Fleksjob	491	575	84
Førtidspension	1.671	1.739	68
I alt	5.570	5.489	-81

En forudsætning for dette skøn er, at den i Økonomisk Redegørelse fra maj 2018 varslede bedring i beskæftigelsen i 2018-19 realiseres samt KL's estimat for overførselsudgifterne.

Alle de ovennævnte områder, med undtagelse af sygedagpengeområdet, seniorjobordningen, udgifter til fleksjob samt medfinansiering af dagpengene, er omfattet af budgetgarantien. Budgettet til de budgetgaranterede områder ligger 4,7 mio. kr. lavere end den udmeldte ramme for kommunens andel af budgetgarantien i 2019. Budgetgarantien sikrer, at kommunerne under ét kompenseres via bloktilskuddet for de merudgifter eller mindredgifter, 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 andel af bloktilskuddet, som for 2019 udgør ca. 0,99 % for Hvidovre Kommune.

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.