

Notat

Stigende udgifter til førtidspension og indbyrdes sammenhænge til øvrige forsørgelsesydelse

Center for Arbejdsmarked og Integration, primo juni 2017

Formålet med indeværende notat er at belyse de væsentlige årsager til, hvorfor der aktuelt er udfordringer med at holde forsørgelsesbudgettet for 2017, herunder især er store afvigelser på førtidspensionsområdet. I notatet ses på de politiske bevæggrunde for de mange reformer på arbejdsmarkedsområdet i perioden 2012-2016 og konsekvenserne heraf i form af flytning af borgere mellem stadig flere nye forsørgelsestyper. Endelig er der fokus på de forskellige tilsigtede og utilsigtede effekter som følge reformerne, som også har betydning for de enkelte kommuners økonomi på forskellig vis.

Udfordring 1: Underbudgettering af antal og gennemsnitligt dyrere forsørgelsesudgift pr. borger

På førtidspensionsområdet er der gennem de sidste par år konstateret en fortsat akkumuleret underbudgettering i forhold til de faktiske udgifter. I 2016 og 2017 er tendensen forstærket med en aktuel forventning om et underskud på 11,4 mio. kr. De forskellige indbyrdes sammenhænge, som har ført til denne udvikling belyses i notatet.

Isoleret set har underbudgetteringen på førtidspensionsområdet kun kommunaløkonomisk betydning, når stigningen ikke modsvares af tilsvarende fald på øvrige kommunale forsørgelsesudgifter. Slagelse Kommune oplever i disse år en positiv udvikling i beskæftigelsen og deraf også stadig færre borgere på offentlig forsørgelse i den arbejdsdygtige alder.

Antal fuldtidspersoner (16-66 år) på offentlig forsørgelsesydelse

		Antal fuldtidspersoner				
		2012	2013	2014	2015	2016
Hele landet	Indeks: 2012=100	100	98	95	94	92
	Off. ydelsesgrupper i alt	776.172	760.601	737.002	726.189	710.398
	- heraf statlig efterløn	106.315	99.185	91.136	81.879	71.834
	Kom. ydelsesgrupper i alt	669.857	661.416	645.866	644.310	638.564
Slagelse	Indeks: 2012=100	100	97	94	93	91
	Ydelsesgrupper i alt	12.059	11.741	11.296	11.253	11.011
	- heraf statlig efterløn	1.718	1.621	1.483	1.314	1.143
	Kommunale ydelsesgrupper	10.341	10.120	9.813	9.939	9.868

NB: Kommunale seniorjobbere indgår ikke i opgørelse fra Jobindsats (ordinært beskæftigede). På samme vis tæller SU som selvforsørgelse i arbejdsmarkedspolitiske sammenhænge.

Kilde: Jobindsats.dk

Gennem de seneste år har den faktiske udvikling i antal borgere på offentlig forsørgelse minimum fulgt udviklingen på landsplan. Udfordringen er imidlertid, at de kommunale budgetter for forsørgelsesudgifterne samlet set har været for optimistiske. En væsentlig årsag hertil er, at der ikke i tilstrækkeligt omfang har været taget højde for, at de valgte prioriteringer af forskellige forsørgelsestyper samlet set har ført til øgede udgifter, fordi ydelsesniveauerne i mange tilfælde er vidt forskellige.

Udfordring 2: Forsørgelsesudgifter flyttes fra stat til kommune

Strukturelt set har reformerne for tilbagetrækning (2012), førtidspension og fleksjob (2013), kontanthjælp (2014) samt refusion på arbejdsmarkedsområdet (2016) hver især bidraget til, at kommunerne over tid overtager en stadig større del af forsørgelsesudgifterne fra staten. Delelementerne i denne tendens beskrives i indeværende notat.

Indeværende notat belyser imidlertid ikke den enorme kompleksitet i forhold til, i hvilket omfang kommunerne samlet set kompenseres økonomisk af staten via bloktilskud og enkeltvis udlignes retfærdigt for de stigende udgifter. Folketinget har således af flere omgange udsendt en ny udligningsreform som forudsat i refusionsreformen, som skal tage højde for konsekvenserne af de seneste års beskæftigelsesreformer og ikke mindst refusionsreformen.

Udfordring 3: Tilflytning af borgere som er i udkanten af arbejdsmarkedet

Endelig har Kontanthjælpsreformens fokus på uddannelse til alle unge (2014) og Jobreformens nye kontanthjælpsloft (2016) haft afledte konsekvenser for borgernes flyttemønstre mellem kommunerne. Reformerne betyder, at kommuner med store erhvervsskoler og relativt billige boliger er ekstra udsatte i forhold til at tiltrække borgere fra andre kommuner, som enten er eller hurtigt ender på kommunal forsørgelse. Flytningssituationen og arbejdskraftens frie bevægelighed har også ført til flere udenlandske tilflyttere i de seneste år, hvorved flere ender i offentlig forsørgelse.

Analyse 1:

Midlertidig ophobning af potentielle førtidspensioner og dyrere gennemsnitlige ydelser på kort sigt

Reformen af førtidspension og fleksjob byggede på følgende centrale politiske intentioner:

- Flest muligt skulle i arbejde og forsørge sig selv
- Adgangen til førtidspension skulle begrænses, og der skulle gives en tidlig, tværfaglig og sammenhængende indsats i et ressourceforløb med fokus på udvikling af arbejdsevne
- Fleksjobordningen skulle målrettes, så også personer med en lille arbejdsevne kunne komme ind i ordningen.

Efter at reformen trådte i kraft faldt antallet af tilkendelser af førtidspensioner til under halvt niveau sammenlignet med før reformens ikrafttrædelse både i Slagelse og på landsplan. I årene 2008-2012 lå Slagelse på et årligt tildelingsniveau på ca. 200-230 førtidspensioner. Efter en lidt træg implementering af de nye ressourceforløb i alle kommuner i 2013, fik Slagelse for alvor gang i disse i 2014 og 2015 (figur 1). Den potentielle målgruppe var og er stor i Slagelse, da flere borgere har været langvarigt placeret på kontanthjælp i stedet for førtidspension i forhold til sammenlignelige kommuner.

Oprettelsen af stadig flere ressourceforløb betød, at nytilkendelser til førtidspension faldt til ca. 100 pr. år i både 2014 og 2015 (se figur 3). I 2. halvår 2016 begyndte for alvor flere af de første ressourceforløb af blive afsluttet. Det betød en stigning i tildelingen af førtidspensioner til 143 i 2016 - og stigningen er fortsat i 2017, hvor der aktuelt forventes tildelt ca. 200-210 førtidspensioner. Afslutningen af flere ressourceforløb er en vigtig forklaring på de flere førtidspensioner, men der tildeles i begyndelsen af 2017 også flere førtidspensioner direkte fra kontanthjælp, uddannelseshjælp og sygedagpengeområdet, inkl. jobafklaringsforløb, end i de tidligere år (figur 3).

Udviklingen på landsplan viser, at antallet af påbegyndte ressourceforløb har været stigende siden reformen trådte i kraft frem til efteråret 2014, hvorefter tilgangen er stabiliseret. Samme tendens gjorde sig gældende i Slagelse, men i 2016 og i 2017 afviger Slagelse i forhold til denne tendens. Figur 1 viser, at i 2016 blev der påbegyndt markant færre ressourceforløb, mens den foreløbige tendens for 2017 (januar-maj) igen viser en stor stigning i påbegyndte ressourceforløb. Det kendetegnende ved stigningen i 2017 er, at det især er unge på uddannelseshjælp, som nu i omfattende grad tildeles ressourceforløb. Tendensen indikerer, at den hidtidige ungeindsats ikke i tilstrækkelig grad har formået at få alle de aktivitetsparate unge sikret progression mod retningen mod uddannelse/arbejdsmarkedet og nu er de i stedet endt i et ressourceforløb.

Figur 1 - Tilgang til ressourceforløb

Forsørgelsesydelse i måneden før tilgang til ressourceforløb	2014	2015	2016	2017*
Tilflyttet fra anden kommune el. ingen ydelse i måneden før tilkendelse	16	21	12	29
Nytilkendelser	174	224	136	254
Integrationsydelse	0	0	1	0
Jobafklaring	0	5	32	29
Kontanthjælp	81	97	28	48
Ledighedsydelse	3	11	2	2
Ressourceforløb	2	5	2	0
Revalidering	5	2	4	7
Sygedagpenge	36	77	38	34
Uddannelseshjælp	47	27	30	134

*2017 er liniært fremskrevet pba. årets første 5 måneder

Kilde: KMD OPUS LIS

I STAR's statusnotat fra marts 2017, som følger op på reformen, konkluderes, at sammenlignet med reformens forudsætninger ser de foreløbige effekttal for afsluttede ressourceforløb positive ud. 3 % er kommet i beskæftigelse, 8 % i fleksjob og 1 % på SU, mens 44 % er blevet afklaret til en førtidspension. 4 % fortsætter på endnu et ressourceforløb, mens den resterende gruppe fortsat er på andre forsørgelsesydelser. Styrelsens opgørelse er desværre ikke tilgængelig på kommuneniveau, men egne opgørelser viser, at Slagelse følger tilnærmelsesvis de samme tendenser, selvom der ikke er adgang til samme opgørelsesmetode. Over tid forventer den oprindelig reform, at en stadig større andel vil ende med at få tilkendt en førtidspension, selvom de p.t. midlertidigt er på en anden kommunal forsørgelse og endnu ikke berettigede til en førtidspension.

Som forudsat i reformen er der indtil videre oprettet mange af de nye fleksjob, hvor borgerne kun har en lille arbejdslevne. Et væsentligt opmærksomhedspunkt i den videre implementering af reformen er at understøtte progression i disse fleksjob – særligt når det gælder hovedparten af de nye fleksjob, der er oprettet med meget få timer. Disse fleksjob giver i bedste fald en menneskelig gevinst for den enkelte borger p.t., men kommunaløkonomisk er disse fleksjob i første omgang dyrere end, hvis borgeren blot var fortsat på kontanthjælp og meget dyrere, end hvis borgeren i stedet havde modtaget uddannelseshjælp eller integrationsydelse. Den potentielle kommunaløkonomiske gevinst kan derfor kun realiseres i fremtiden, hvis det lykkes at få disse nye fleksjob tilført markant flere timer eller i bedste fald, at jobbene på sigt kan ændres til et ikke-støttet ordinært job.

Figur 2 - Tilgang til ledighedsydelse (fleksjobberettiget)

Forsørgelsesydelse i måneden før tilgang til ledighedsydelse	2014	2015	2016	2017*
Tilflyttet fra anden kommune el. ingen ydelse i måneden før tilkendelse	11	3	5	0
Fleksløntilskud	110	139	142	132
Nytilkendelser	93	92	96	125
Førtidspension	0	2	1	7
Jobafklaring	0	1	7	19
Kontanthjælp	34	21	22	31
Ressourceforløb	7	11	13	22
Revalidering	15	2	8	2
Sygedagpenge	34	53	43	41
Uddannelseshjælp	3	4	3	10

*2017 er liniært fremskrevet pba. årets første 5 måneder

Kilde: KMD OPUS LIS

På samme vis er tildelingen af en førtidspension markant dyrere for kommunen end, hvis borgeren fortsætter på kontanthjælp og især uddannelseshjælp eller integrationsydelse. For de 2 sidste forsørgelsestyper er udgifterne næsten dobbelt så høje for en førtidspension. Byrådets ønske om at sikre lettere adgang til førtidspension har således alt andet lige afledte konsekvenser for kommunens økonomi.

Analyse 2

Dyrere kommunale udgifter ved nye førtidspensioner end gamle førtidspensioner

Den seneste refusionsreformen betød, at for førtidspensioner tildelt før 1. juli 2014 skal kommunerne afholde 65 % af udgifterne og staten 35 %, mens kommunerne skal afholde 80 % og staten 20 % af udgifterne til førtidspensioner, der tildeles efter denne skæringsdato.

Slagelse har historisk set bevilliget relativt færre borgere førtidspension (ift. sammenlignelige kommuner), men til gengæld har kommunen i dag relativt flere borgere på kontanthjælp, uddannelseshjælp og ressourceforløb. Fordelen herved er, at ydelsesniveauet i første omgang er lavere end ved en førtidspension, og hvis flere borgere over tid kommer i selvforsørgelse, så er det en kommunaløkonomisk gevinst. Hvis strategien ikke lykkes, og borgeren alligevel ender på førtidspension i den nærmeste fremtid, så betyder det en større kommunal udgift (forskellen mellem 65 % og 80 %). Der er empirisk belæg for, at det kan lykkes at sikre flere borgere i udkanten af arbejdsmarkedet en knytning til arbejdsmarkedet ved den rette aktive beskæftigelsesindsats i stedet for en passiv forsørgelse. Det er også det afgørende økonomiske fundament bagved reformen og årsagen til, at Slagelse i dag samlet set har færre borgere på offentlig forsørgelse end sammenlignelige kommuner.

Refusionsreformens økonomiske rammer er imidlertid en vægtig grund til, at det er nødvendigt hurtigst muligt at ændre den praksis, hvor der i 2016 har været en tendens til snarere at udrede flest mulige borgere til førtidspension end at sikre flest mulige progression mod arbejdsmarkedet.

Figur 3 viser, at der særligt på kontant- og uddannelseshjælpsområdet og tildels også sygedagpengeområdet, inkl. jobklaringsforløb, er blevet indstillet uforholdsmæssigt flere direkte til førtidspension i de første 5 måneder af 2017. Stigningen er sket som en bevidst og nødvendig oprydning i de åbenlyse førtidspensionsager og efter politisk ønske i budgetforliget. Men samtidig er det afgørende fremadrettet at sikre, at der tidligt i indsatsen altid i første omgang er fokus på borgernes ressourcer, hvis flest mulige borgeres arbejds- evne skal udnyttes.

Figur 3 - Tilgang til førtidspension

Forsørgelsesydelse i måneden før tilgang til førtidspension	2014	2015	2016	2017*
Tilflyttet fra anden kommune**	91	144	116	101
Nytilkendelser***	94	104	143	209
Integrationsydelse	0	0	1	0
Jobafklaring	0	0	4	12
Kontanthjælp	33	34	31	74
Ledighedsydelse/fleksjob	8	15	16	7
Ressourceforløb	6	9	39	46
Revalidering	0	0	0	0
Sygedagpenge	29	17	31	46
Uddannelseshjælp	5	8	14	24
Ingen ydelse i måned før tilgang**	13	21	8	0

*2017 er linært fremskrevet pba. årets første 5 måneder

**Beregnet tal pba. tal i jobindsats og KMD OPUS LIS

***Opgørelse fra jobindsats.dk for 2014-2016

Kilde: KMD OPUS LIS

Analyse 3

Færre på statslig efterløn, men flere på kommunale forsørgelsesydelse

Tilbageføringsreformen betød, at stadig færre borgere i den arbejdsdygtige alder er berettiget til at modtage efterløn. Mange borgere valgte at få udbetalt den indbetalte efterløn og dermed frasige sig retten til efterløn eller et kommunalt seniorjob på sigt. Den positive konsekvens for samfundsøkonomien er, at beskæftigelsen for de over 60-årige er steget markant, og at den samlede offentlige forsørgerbyrde for de over 60-årige samtidig er faldet. Den årlige tilgang til efterløn i Slagelse er således faldet fra ca. 460 personer før tilbageføringsreformen til blot 263 i 2016 og den foreløbige fremskrivning for 2017 viser et niveau på omkring 160 borgere.

Det årlige fald i efterlønnen kan imidlertid ikke fuldt ud konverteres om til stigende beskæftigelse. Tilbageføringsreform i 2012 og Dagpengereform i 2013 betyder, at tilgangen til de kommunale forsørgelsestyper er øget i forhold til før implementeringen af disse reformer. Årsagen er, at det ikke hidtil er lykket få samtlige borgere i beskæftigelse inden A-dagpengeperiodens ophør. Folketingets afbødende midlertidige ydelser som kommunale seniorjob, særlig uddannelsesydelse, arbejdsmarkedsydelse og kontantydelse har også medvirket til, at flere borgere er kommet over på kommunale ydelser end forudsat i de politiske reformforudsætninger.

Ved implementeringen af den forkortede A-dagpengeperiode fra 4 til 2 år var der ekstra mange i 2013, som faldt ud af A-dagpenge-systemet. Udviklingen i antal borgere i Slagelse, som årligt mister retten til A-dagpenge siden implementeringen af reformen, kan ses af figur 4.

Figur 4 - Udfald af A-dagperioden (mistet A-dagpenge)

	2013	2014	2015	2016
Antal med udløb af A-dagpengeperiode	650	319	254	217

Kilde: Jobindsats.dk

Antallet har været faldende for hvert år i takt med at borgernes jobsøgningsadfærd er blevet tilpasset til den forkortede A-dagpengeperiode, de midlertidige ydelser er blevet udfaset og mulighederne for at komme i beskæftigelse er blevet forbedret på grund af ændrede konjunkturer.

De hidtidige resultater for Slagelse indikerer, at det over tid er ca. 40 % af de udfaldne borgere, som efterfølgende kommer i beskæftigelse, men i første omgang har de fleste været berettiget til en anden kommunal forsørgelsesydelse. Herudover ender ca. 6-7 % helt uden et forsørgelsesgrund på grund af formue eller ægtefælleindtægt. Andelen uden ret til kommunal forsørgelse er lidt lavere i Slagelse end på landsplan på grund af et lavere gennemsnitligt indkomstniveau. Restgruppen af de udfaldne er endt på de midlertidige forsørgelsesydelse og efterfølgende på kontanthjælp, mens der også er en gruppe af seniorer, som er berettiget til et kommunalt seniorjob, indtil de er berettiget til efterløn.

Tilgangen til seniorjob var absolut størst i 2013, hvor mere end 60 borgere overgik til et seniorjob. Efterfølgende har tilgangen været markant mindre. Det betyder, at bestanden af seniorjobbere var på højeste niveau med omkring 90 borgere tilbage i 2014, mens antallet i 2017 er faldet til en bestand på omkring 70 seniorjobbere. Beskæftigelsesministeriets oprindelige prognoser for tilgangen til seniorjob-ordningen har vist sig at være overvurderet, dels fordi der blev indført forskellige midlertidige forsørgelsesordninger, dels fordi flere borgere frameldte sig efterlønsordningen end forventet. Det sidste betyder, at ordningen over tid stort set vil udfase sig selv, fordi det er relativt få borgere under 50, som fortsat er tilmeldt efterlønsordningen, og fordi arbejdsgiverne er blevet mere interesserede i at fastholde seniorerne på arbejdsmarkedet. Tidligere undersøgelser har vist, at langt hovedparten af seniorjobberne har mindre helbredsmæssige skavanker, som gør det ekstra vanskeligt at bevare tilknytningen til det ordinære arbejdsmarked. Hidtil har

der ikke været særligt fokus rettet mod at få de kommunale seniorjobbere formidlet i job på det private arbejdsmarked, men reelt er en stor del af gruppen tættere på det udstøttede arbejdsmarked end mange andre målgrupper.

Analyse 4: Bosætning i Slagelse

Udviklingen i flytningen til og fra kommunen i de seneste 5 år viser, at fraflytningsmønstret har været forholdsvis stabilt.

Figur 5 - Udvikling i flytninger fra og til Slagelse Kommune 2012-2016

År	Fraflytninger pr. år		Tilflytninger pr. år	
	Til andre kommuner i DK	Til udlandet	fra andre kommuner i DK	Fra udlandet
2012	3.432	327	3.269	470
2013	3.546	376	3.338	511
2014	3.502	398	3.652	706
2015	3.456	389	3.903	788
2016	3.595	328	3.968	732

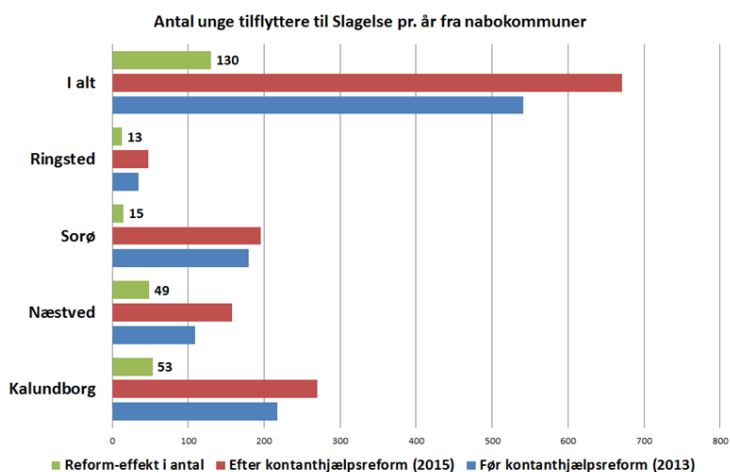
Kilde: KMD OPUS LIS

Til gengæld er antallet af tilflyttere fra de øvrige danske kommuner steget markant i især 2014 og 2015 med ca. 300 ekstra personer i hvert af disse år og er igen stabiliseret i 2016. Slagelse har især oplevet en kraftig stigning i antal unge tilflyttere under 30 år, hvoraf mange er kommet fra nabokommunerne og især Kalundborg Kommune, mens der også har været en markant stigning i tilflyttere fra især Syrien.

Generelt set vil en stigning i den arbejdsdygtige befolkning alt andet lige øge presset på forsørgelses-ydelserne, også selv om der i første omgang er tale om borgere, som er i beskæftigelse på tilflytningstidspunktet. En mindre del af disse borgere vil alt andet lige på et tidspunkt opleve sygdom eller midlertidig ledighed.

Implementeringen af kontanthjælpsreformen på ungeområdet betød, at alle kommuner skulle sikre, at flere unge under 30 år hurtigt kom i gang med en ordinær uddannelse. Da Slagelse er den største uddannelsesby på Vestsjælland med mange erhvervsuddannelsesmuligheder, er kommunen et oplagt uddannelsesvalg for de mange unge uden en uddannelse i især nabokommunerne. Det har i udpræget grad været gældende for Kalundborgs unge, fordi kommunen slet kan tilbyde erhvervsfaglige uddannelser. Hvis man sammenligner antallet af tilflyttede unge før kontanthjælpsreformen i 2013 med antallet af tilflyttede unge efter kontanthjælpsreformen i 2015, så steg nettotilflytningen samlet set med 130 unge.

Figur 6 – Unge tilflyttere før og efter kontanthjælpsreform



Kilde: Danmarks Statistik

Da adgangskravene til erhvervsuddannelserne var meget åbne indtil erhvervsuddannelsesreformen, betød det, at ca. halvdelen af de unge efterfølgende faldt fra erhvervsuddannelserne. Slagelse Kommune oplevede, at mange af de unge tilflyttere forblev bosiddende i kommunen efter frafaldet fra uddannelse. Det betød, at Slagelse Kommune indtil erhvervsskolereformens implementering i august 2015 oplevede ekstraordinært mange, som søgte uddannelseshjælp, men reelt var de kommet fra især nabokommunerne.

Erhvervsskolereformen har bremset lidt for denne udvikling, hvor nogle kommuner eksporterer udsatte unge til uddannelseskommuner, fordi der nu er kommet et minimumsadgangskrav. Kravet er med til at sikre, at flere unge faktisk er parate til at gennemføre uddannelsen. Men overordnet set er Slagelse Kommune fortsat på den korte bane under ekstraordinært forsørgerpres i forhold til de unge. På den lange bane kan en succesfuld indsats med at sikre uddannelse og beskæftigelse betyde, at Slagelse Kommune får en mindre forsørgerbyrde, men der er ingen garanti for succes i alle tilfælde.

En anden årsag til, at stigningen i førtidspensioner ikke er blevet modsvaret af et tilsvarende fald samlet set for de øvrige forsørgelsesydelse, er det oplevede pres på flygtningeområdet. En stor andel af stigningen i tilflyttere i perioden 2014-2016 har således været udenlandske statsborgere fra især Syrien, som overgår til integrationsydelse under integrationsprogrammet. Tilgangen er fortsat i 2017, men dog i et markant mindre omfang end oprindeligt forventet. En stigende del af tilflytterne er også borgere fra Østeuropa, der i udgangspunktet er i beskæftigelse. En del af disse bliver dog også berørt af midlertidig ledighed og sygdom og tilgår derfor disse ydelser.

Endelig er der indikation på, at ca. 20 flere førtidspensionister tilflyttede Slagelse Kommune i månederne omkring årsskiftet 2015/2016 sammenlignet de samme måneder i de øvrige år. Det er imidlertid vanskeligt at afgøre med sikkerhed, om den øgede tilgang til førtidspension skyldes ophobning af egne borgere, som ikke havde modtaget en forsørgelsesydelse inden tilkendelse af en førtidspension, tilfældige flyttemønstre eller om stigningen er et direkte resultat af indførelsen af nyt kontanthjælpsloft ved årsskiftet. Kontanthjælpsloftet betyder, at de mest økonomisk udsatte målgrupper i især hovedstadsområdet er nødt til at flytte til billigere boliger, hvorfor det er nærliggende at flytte til kommuner med billige boliger. Især Lollands Kommune har fremhævet, at de har fået mange tilflyttere af samme årsag, men umiddelbart er der ikke nogen fuldstændig åbenlys tendens for Slagelse Kommune.