

Notat

Til	Beskæftigelsesudvalget	Økonomiafsnittet FB
Kopi til	Familie- og Socialudvalget, FL og Borgmesterens Forvaltning	Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen
Fra	Økonomi- og It-afdelingen	Sønderbro 12 9000 Aalborg
Sagsnr.	Indtast sagsnr.	Init.: TUB

25. april 2019

Førtidspension – analyse af udvikling og udfordring

Det følgende er et notat om udviklingen på førtidspensionsområdet. Baggrunden er, at forvaltningen i regnskab 2018 havde svært ved at forudsæ de faktiske udgifter på området, og at dette spiller ind i forhold til budgettet for 2019. Budget 2019 må i lyset af regnskab 2018 vurderes til at være for lille i forhold til de faktiske forventede udgifter.

Udfordringen i regnskab 2018 viste sig at være dobbelt. Forvaltningen undervurderede dels den kommunale finansiering af den gennemsnitlige udbetalte månedlige ydelse, og dels ramte forvaltningen ikke den faktiske udvikling i antallet af borgere på ordningen. Det første er en teknisk fejl, der handler om beregningen af konsekvensen af refusionsomlægningen i 2016. Det andet handler om, at forvaltningen ved budgetlægningen undervurderede konsekvensen af, at Beskæftigelsesudvalget åbnede op for, at der efter en lang periode med et kontinuerligt faldende antal førtidspensionister igen kunne bevilliges flere forløb.

Dertil kommer, at forvaltningen ikke ved budgetlægningen for 2019 var tilstrækkeligt opmærksomme på, at folkepensionsalderen pr. 1. januar som følge af Tilbageføringsreformen blev sat op med et halvt år pr. 1. januar 2019, og at dette betyder, at borgerne derfor fremadrettet bliver et halvt år længere på førtidspension. Undervurderingen af betydningen af Tilbageføringsreformen er noget, Aalborg Kommune deler med en stor del af landets øvrige kommuner, som KL har gjort opmærksom på. Det positive er, at der er taget højde for dette i Økonomiaftalen mellem KL og Staten for 2019, så kommunerne under et og Aalborg Kommune via bloktilskuddet har fået finansieringen via budgetgarantien (bloktilskuddet). Det er blot ikke i Aalborg udmøntet i budgettet for Førtidspension.

Notatet er en grundig gennemgang af de væsentligste nøgletal, både med hensyn til antallet af borgere på ordningen og økonomien. Der vil først være en historisk gennemgang af udviklingen i antallet af Førtidspensionister i Aalborg, samt en prognose for hvordan området forventelig vil udvikle sig i resten af 2019. Efterfølgende vil de økonomiske konsekvenser af denne udvikling blive beregnet med henvisning til Økonomiaftalen på området, og der gives en prognose for afvigelsen i forhold til det nuværende budget 2019.

Notatet beskriver årsagen til de økonomiske udfordringer der var i 2018 og er ind i 2019 på førtidspensionsområdet. Ud over at analysere årsagerne til de aktuelle økonomiske udfordringer skal analysen også skabe grundlag for at få udarbejdet et retvisende budget for 2020-2023.

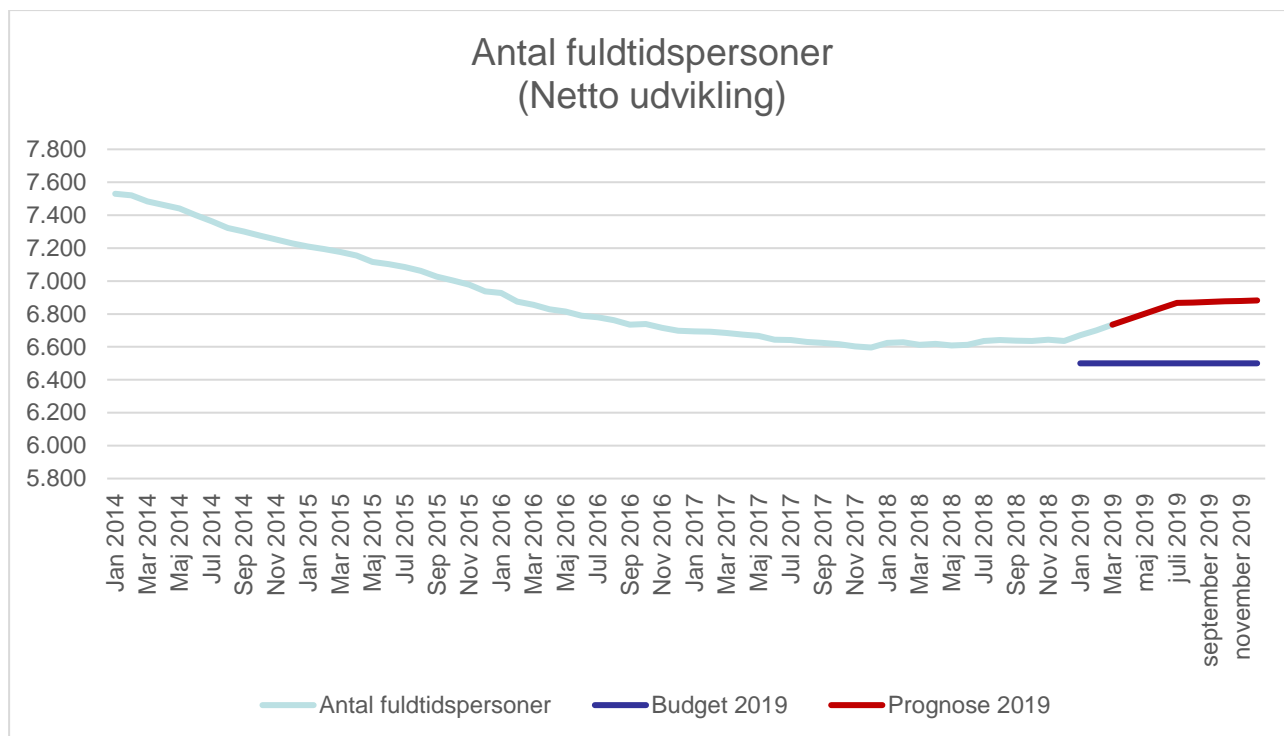
Sidst i dette notat er vist, hvordan Aalborg Kommune ligger på førtidspensionsområdet sammenlignet med de øvrige 6-byer og landsplan.

Ud over dette analysenotat er der et konklusionsnotat, der opsummerer baggrunden for merforbruget i 2018 og 2019 og kort angiver årsagerne til, at budgettet ikke er retvisende.

Udviklingen i antallet af borgere på Førtdispension

Antallet af borgere på Førtdispension har i perioden 2014 til marts 2019 udviklet sig markant, som det fremgår af Figur 1.

Figur 1: Udviklingen i antallet Førtdispensionister i Aalborg Kommune – 2014 til 2019



Kilde: Jobindsats.dk

Som det fremgår faldt antallet af Førtdispensionister markant fra primo januar til ultimo 2017. Dette er en direkte konsekvens af Førtdispensionsreformen fra 2012. Således var der i januar 2014 7.530 borgere på Førtdispension, hvilket i december 2017 var faldet til 6.596.

Af tabel 1 kan man læse, at faldet i denne periode var hhv. et gennemsnitlig fald på 27 pr. måned i 2014 til et fald på kun 9 pr. måned i 2017. Det svarer til, at der blev 301 færre Førtdispensionister i løbet af 2014, 271 færre i 2015, 230 i 2016, og 98 i 2017.

Tabel 1: Gennemsnitlig antal Førtdispensionister og nettoudviklingen

	Gennemsnit antal pr. måned	Nettoudvikling pr. måned
2014	7.382	-27
2015	7.087	-24
2016	6.793	-20
2017	6.647	-9
2018	6.628	3
2019 (jan-mar)	6.702	33

Kilde: Jobindsats.dk

Da budgettet for 2019 blev udarbejdet i sommeren 2018 lagde forvaltningen vægt på faldet i de foregående år og ikke den stagnerende tendens i 2018, idet det blev tilskrevet en ophobning af førtdispensioner. Der blev således budgetlagt med et fortsat fald (jf. figuren).

Imidlertid vendte udviklingen til en mindre stigning, idet der i 2018 i gennemsnit hver måned var en nettotilvækst på 3 borgere svarende til at der i december 2018 var 40 flere Førtidspensionister end i december 2017.

I 2019 er udviklingen blevet skærpet yderligere, idet nettotilgangen til ordningen i årets første tre måneder i gennemsnit har været på 33. Det svarer til, at der er godt 100 flere Førtidspensionister i marts 2019 end i december 2018. Denne udvikling må primært tilskrives, at folkepensionsalderen pr. 1. januar 2019 er blevet sat op med et halvt år, og at borgerne derfor fra og med denne dato vil være et halvt år længere på førtidspension. Mere om dette i afsnittet 'Af- og tilgang til Førtidspension'.

Fremskriver vi udviklingen for resten af 2019 med afsæt i de kendte aktuelle tal, så viser figur 1, at der i 2. kvartal 2019 fortsat vil være en kraftig stigning, hvorefter stigningstaksten flader ud. Forudsætningen der er lagt til grund er, at stigningen i 1. kvartal forsætter i 2. kvartal (nettotilvækst på 33 pr. måned), hvorefter udviklingen falder til niveauet fra 2018 (nettotilvækst på 3 pr. måned). Begrundelsen er her, at pensionsreformen ændrer betingelsen for afgang på ordningen, og at dette primært vil slå igennem i 1. halvår, hvorefter nettoudviklingen stabiliserer sig.

Samlet viser prognosen, at der i december 2019 forventelig vil være ca. 6.882 på Førtidspension mod 6.636 i december 2018. Det svarer til et forventet gennemsnit for hele 2019 på ca. 6.800 mod 6.628 i 2018.

Budgetforudsætningen for 2019 er 6.500, så prognosen forudsiger, at der i 2019 i gennemsnit vil være ca. 300 mere på ordningen end forventet.

Afgang og tilgang til førtidspension

Graver man et spadestik dybere ned, så viser tabel 2, hvordan hhv. antallet af påbegyndte forløb og antallet af afsluttede forløb har udviklet sig i perioden 2014 til 2019 (marts). Som det fremgår, så var antallet af påbegyndte forløb i 2014 til 2016 forholdsvis stabilt med et årlig gennemsnit på ca. 35. I 2017 steg antallet af påbegyndte forløb til 49; et tal der i 2018 steg til 61. I 2019 er det foreløbige (3 første måneder) gennemsnitlige antal vokset yderligere en anelse til 68.

Tabel 2: Påbegyndte og afsluttede forløb

	Påbegyndte forløb Gennemsnit	Afsluttede forløb Gennemsnit	Netto udvikling Gennemsnit
2014	34	61	-27
2015	35	58	-23
2016	37	57	-21
2017	49	57	-9
2018	61	58	3
2019 (jan-mar)	68	35	33

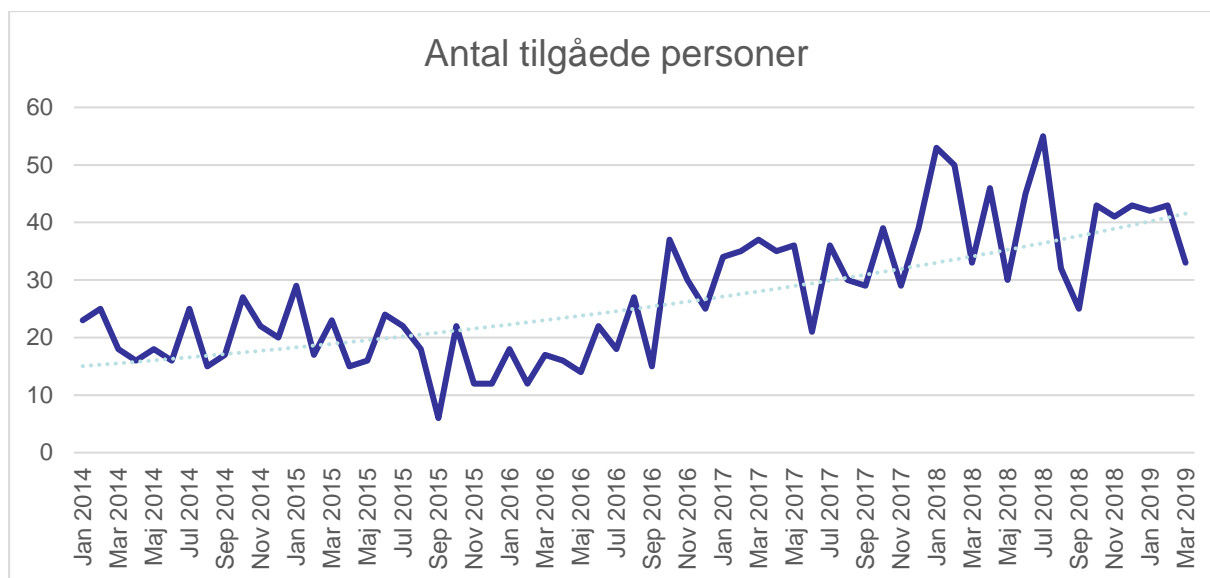
Kilde: Jobindsats.dk

Ser vi på antallet af afsluttede forløb, så var 'afgangen' fra ordningen (primært til Folkepension) konstant i perioden 2014 til 2018 (2014 med en lille afvigelse). Niveauet lå i denne periode stabilt på ca. 58. Dette har ændret sig i 2019, hvor antallet af afsluttede forløb i 1. kvartal i gennemsnit har været 35. Jf. det i første afsnit beskrevet, så er dette fald sandsynligvis den direkte konsekvens af tilbagetrækningsreformen.

Samlet viser tabel 2, at vi er her i 2019 er ramt af, at både antallet af påbegyndte forløb er steget til næsten det dobbelte af niveauet i perioden 2014 til 2017, samtidig med at der sket et markant fald i antallet af afsluttede forløb. Så forklaringen på den konstaterede ændring i nettoudviklingen (figur 1 og tabel 1) skal således både findes på tilgangs- og afgangssiden.

Ser vi nærmere på tilgangen, så handler det i høj grad om, at der er sket en stigning i bevillingen af Førtidspensioner. For som det fremgår af figur 2 og tabel 3, så er tilgangen af borgere til ordningen (bevilligede forløb) vokset markant. Ikke mindst i 2018.

Figur 2: Antal tilgåede personer



Kilde: Jobindsats.dk

I perioden 2014 til 2016 lå den månedlige tilgang af nye bevilligede forløb stabilt på et månedsgennemsnit på ca. 20. I 2017 voksede månedsgennemsnittet til 33, og i 2018 yderligere til 41. Altså en fordobling i forhold til årene 2014 til 2016. 2019 viser umiddelbart samme niveau som i 2018 med et foreløbig månedsgennemsnit på 39.

Tabel 3: Antal tilgåede personer i alt i året; månedsgennemsnittet

	I alt år	Månedsgennemsnit
2014	242	20
2015	216	18
2016	251	21
2017	400	33
2018	496	41
2019 (jan-mar)	118	39

Kilde: Jobindsats.dk

Der er to væsentlige forklaringer på det stigende antal tilkendelser i 2017 og frem. Dels besluttede Beskæftigelsesudvalget på baggrund af cases og drøftelser, at kravene til bevilling af pension skulle løsnes, således der var flere, der kunne få tilkendt en pension. Et eksempel herpå er projekt 'Flere skal med', hvor der er fokus på at få afklaret forsørgelsesgrundlaget for de svageste kontanthjælpsmodtagere.

Dels er der gået fem år siden Førtidspensionsreformen blev indført, og en del af reformen var, at der blev indført et 5-årigt ressourceforløb, der som hovedregel gik forud for en tilkendelse af pension. Der er nu gået 5 år, og derfor genoptages disse sager, og en del resulterer i tilkendt førtidspension.

Økonomien i førtidspensionsordningen

Ovenstående udvikling i antal har en kraftig betydning for økonomien. Ser man på de økonomiske nøgletal, så må det også konstateres, at økonomien på området er meget presset. Ikke mindst fordi ovenstående beskrevne udvikling ikke var forudset ved budgetlægningen for 2019. De økonomiske nøgletal er vist i tabel 4.

Tabel 4: Økonomiske nøgletal

	Nettoforbrug år (mio. kr.)	Nettoforbrug Måned (mio. kr.)	Gennemsnitsudbetaling Pr. borger Måned
2014	711,4	59,3	8.031
2015	714,3	59,5	8.399
2016	706,2	58,9	8.663
2017	721,3	60,1	9.042
2018	759,2	63,3	9.546
2019 - ultimo marts	196,0	65,3	9.748
2019 - Prognose	800,9	66,7	9.800

Kilde: Prisme og egne beregninger

Den første og anden kolonne viser udviklingen i nettoforbruget. Selv når der tages forbehold for, at der er tale om årets priser, så afspejler kolonnen i årene 2014-2017 det fald i antallet af borgere på ordningen, som beskrevet i det ovenstående. Antallet steg i 2018 hvilket medførte at nettoforbruget steg markant i forhold til 2017.

Den tredje kolonne viser den gennemsnitlige månedlige udgift Aalborg Kommune har haft til hver enkelte førtidspensionist. Dette tal må ikke forveksles med den pension, hver enkelt pensionist har fået, idet der er tale om kommunens nettoudgift, hvor den statslige refusion er modregnet.

Som det fremgår, er den gennemsnitlige udgift steget jævnt fra lidt over 8.000 kr. i 2014 til lidt 9.546 kr. i 2018. Bag dette tal gemmer der sig to forhold. Dels den almindelige takstudvikling (ca. 1,6 % pr. år), og dels at refusionsreformen med virkning fra 2016 markant ændrede den refusion, som kommunerne får fra Staten. Hvor refusionen før 2016 var 65%, 50% eller 35%, medførte reformen, at alle nye forløb fremover kun giver 20% refusion. Det betyder, at nettoudgiften for kommunen gradvist vil stige i takt med, at de gamle forløb udfases, og de nye forløb kommer til at fylde stadig mere.

Da udbetalingen af Førtidspension varetages af Udbetaling Danmark, og Aalborg Kommune derfor løbende 'kun' bliver opkrævet nettoudgiften pr. borger er det vanskeligt for forvaltningen at forudsige, hvordan den gennemsnitlige udbetaling udvikler sig. Problemet er her, at det er vanskeligt at følge, hvordan forskydningen mellem antallet af borgere på de gamle forløb med høj refusion og antallet af borgere på de nye forløb udvikler sig i løbet af året, og tilsvarende hvordan bruttoudgiften mellem de to ordninger dynamisk ændrer sig i løbet af året. Vi mangler adgang til de data, som UDK arbejder med. Derfor forsøger forvaltningen løbende at følge udviklingen i den faktisk realiserede nettogennemsnitspris, som vi kan aflæse i regnskabs-systemet, og på baggrund af disse tal at fremskrive, hvor vi ender for hele året. Set i bakspejlet kan det konstateres, at stigningen har været større end forvaltningen har vurderet, fordi udviklingen i gennemsnitsprisen i løbet af året er noget større end forventet. Forvaltningen kan ikke tage højde for alle eventuelle faktorer, men målet er naturligvis at give et så realistisk bud som muligt.

Som det fremgår af sidste kolonne i tabel 4, så er det aktuelle gennemsnit efter årets 3 første måneder på 9.748 kr. Dette tal må forventes at stige, fordi andelen af nye forløb stiger i løbet af året. Eller formuleret på en anden måde, så er gennemsnitsprisen i sidste kvartal større en gennemsnitsprisen i første. Det er også erfaringen fra de senere år. Spørgsmålet er derfor, hvor meget den aktuelle gennemsnitspris vil stige i forhold til en gennemsnitspris for hele året. Et bud fra forvaltningen er, at den ender på 9.800 kr., men der er fortsat usikkerhed forbundet hermed.

Ved budgetlægningen for 2019 i sommeren 2018 var denne problemstilling kendt, og den gennemsnitspris blev derfor hævet med 550 kr. pr. borger pr. måned. Der blev imidlertid ikke taget hensyn til, at der i løbet af sidste halvår 2018 og første kvartal 2019 var en stigning på yderligere cirka 200 kr. pr. borger pr. måned. I prognosen nedenfor skønnes fortsat stigning, således at der tillægges *yderligere* 150 kr.pr. borger pr. måned. En stigning på i alt ca. 900 kr. pr. borger pr. måned fra 2017 til 2019.

Prognose for 2019

Fremskriver man de økonomiske nøgletal, så er det aktuelle bud på, hvor vi ender for hele 2019 et merforbrug på ca. 60 mio. kr.

Forudsætningen i prognosen er, at den gennemsnitlige månedlige udgift vil være 9.800 kr. pr. førtidspensionist og et forventet gennemsnitligt antal borgere på ordningen på 6.800 borgere. Denne beregning giver en forventet nettoudgift på ca. 797 mio. kr. Budgettet for 2019 er 737 mio. kr., og der forventes dermed et merforbrug på 60 mio. kr.

Som nævnt i indledningen, så er kommunerne blevet kompenseret for stigningen i folkepensionsalderen med et halvt år i forbindelse med Økonomaftalen for 2019 (Budgetgarantien). Kommunerne bliver ligeledes via Budgetgarantien kompenseret for den gennemsnitlige stigning i kommunernes nettoudgift til førtidspension (konsekvensen af Refusionsreformen fra 2016).

Det fremgår af Budgetgarantien, at kommunerne samlet er blevet kompenseret med 1,3 mia. kr. En del af denne stigning er til den almindelige takstfremskrivning, mens resten er til dækning af stigningen i folkepensionsalderen og refusionsreformen. Hvordan fordelingen mellem disse to poster er, fremgår ikke af KL's tal.

Aalborg Kommunes budget til førtidspensioner blev fra budget 2018 til budget 2019 hævet med 43 mio. kr., men denne analyse viser, at budgettet på baggrund af den fortsat stigende månedspris, pensionsreformen og flere tilkendelser burde have været hævet med over 100 mio. kr. for at sikre balance.

Bilag: Sammenligning med 6-byerne og landsplan

I nedenstående tabel fremgår udviklingen i antallet af førtidspensionister i 6-byerne og på landsplan fra 2013, hvor førtidspensionsreformen trådte i kraft, til 2019.

	Antal fuldtidspersoner		Udvikling 2013-19	
	Mar 2013	Mar 2019	Antal	Procent
Hele landet	243.138	206.103	-37.035	-15,2%
København	14.940	11.402	-3.538	-23,7%
Aarhus	15.632	12.984	-2.648	-16,9%
Aalborg	7.734	6.735	-999	-12,9%
Odense	10.150	8.388	-1.762	-17,4%
Esbjerg	6.268	4.933	-1.335	-21,3%
Randers	5.020	4.174	-846	-16,9%

Kilde. Jobindsats.dk

Det fremgår af tabellen, at der kan iagttages et fald i antallet af førtidspensionister fra 2013 til 2019 i alle 6-byer og på landsplan. Samtlige 6-byer på nær Aalborg Kommune har et fald, som er større end på landsplan. Faldet er størst i København og Esbjerg og lavest i Aalborg.

Udviklingen i antallet af førtidspensionister skal dog ses i sammenhæng med antallet af borgere. I nedenstående tabel fremgår udviklingen i antallet fuldtidspersoner på førtidspension i procent af arbejdsstyrken.

	Fuldtidspersoner i pct. af arbejdsstyrken 16-66 år		Udvikling 2013-19	
	Mar 2013	Mar 2019	Andel	Procent
Hele landet	9,0	7,6	-1,4	-15,6%
København	4,8	3,5	-1,3	-27,1%
Aarhus	9,8	7,9	-1,9	-19,4%
Aalborg	7,9	6,6	-1,3	-16,5%
Odense	11,2	9,1	-2,1	-18,8%
Esbjerg	11,5	9,0	-2,5	-21,7%
Randers	11,2	9,1	-2,1	-18,8%

Kilde. Jobindsats.dk

Som det fremgår af tabellen var 7,9% af arbejdsstyrken på førtidspension i Aalborg Kommune i marts måned 2013. Andelen er i løbet af de 6 år faldet til 6,6% af arbejdsstyrken. I såvel 2013 som i 2019 har Aalborg Kommune det næstlaveste antal borgere på førtidspension i 6-by regi samtidig med at antallet er under niveauet på landsplan.

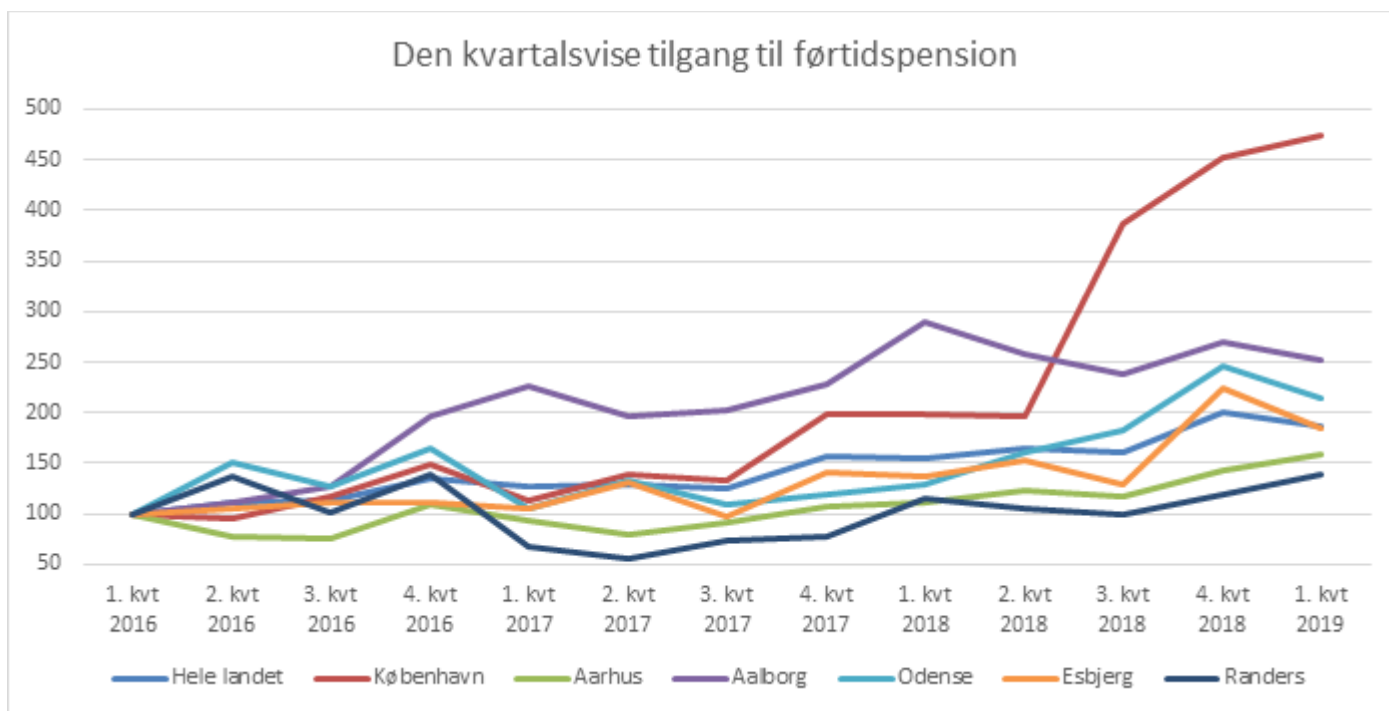
Bevillingen af førtidspensioner fremgår af nedenstående tabel.

	1. kv. 2016	1. kv. 2019	Udvikling 2016-19	
			Antal	Procent
Hele landet	1.867	3.478	1.611	86,3%
København	72	341	269	373,6%
Aarhus	102	163	61	59,8%
Aalborg	47	118	71	151,1%
Odense	71	152	81	114,1%
Esbjerg	41	76	35	85,4%
Randers	53	74	21	39,6%

Kilde. Jobindsats.dk

Det fremgår tydeligt, at der er en vækst i tilgangen af nye førtidspensionister i såvel Aalborg som øvrige 6-byer samt på landsplan. I første kvartal 2016 blev der på landsplan bevilget 1.867 førtidspensioner, mens der på samme tidspunkt 3 år senere i 2019 blev bevilget 3.478 førtidspensioner. Der er tale om en vækst på hele 86%. I Aalborg blev der bevilget 118 førtidspensioner i første kvartal 2019 mod 47 i første kvartal 2016, hvilket er en vækst på 151%. Det er kun København, som har haft en større vækst.

I nedenstående diagram fremgår den kvartalsvise bevilling af førtidspensioner i perioden 1. kvartal 2016 til 1. kvartal 2019.



I 2018 er der i alle 6-byer og på landsplan i hvert af kvartalerne bevilget flere førtidspensioner end i 1. kvartal 2016.

Det fremgår også tydeligt af diagrammet, at København og Aalborg har den største vækst i bevillingen af nye førtidspensioner.

Det skal også ses i sammenhæng med, at København og Aalborg er de to kommuner i 6-by regi, som har færrest på førtidspension og at begge kommuner ligger under niveauet på landsplan.