

# Notat

**Til** Beskæftigelsesudvalget  
**Kopi til** Familie- og Socialudvalget  
**Fra** Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen  
**Sagsnr./Dok.nr.** 2019-061527 / 2019-061527-8

**Økonomiafsnittet FB**  
Familie- og  
Beskæftigelsesforvaltningen  
Sønderbro 12  
9000 Aalborg

08-08-2019

## Det budgetgaranterede område Budget 2020-2023

Det budgetgaranterede område omfatter de udgifter, kommunerne har til det, der populært kaldes for 'de ikke styrbare områder'. Med det menes de områder, hvor det ikke er kommunen selv, der bestemmer serviceniveauet, men hvor kommunernes udgifter er bestemt af ydre forhold som gældende lovgivning (f.eks. de retskrav borgerne har på offentlig forsørgelse til en given takst) og de økonomiske konjunkturer (f.eks. antallet er ledige). De budgetgaranterede områder dækker kommunernes udgifter til forsørgelse under de forskellige delområder (kontanthjælp, sygedagpenge, revalidering, førtidspension, fleksjob etc.), medfinansiering af A-dagpengene, boligstøtte og forskellige former for personlig støtte. Derudover regnes også kommunernes udgifter til integrationsindsatsen og aktivering som værende budgetgaranterede udgifter.

For det budgetgaranterede område gælder, at staten dækker kommunernes samlede udgifter under ét. Det sker dels gennem bloktilskuddet og dels (for de fleste områder) gennem den refusion, som kommunerne hjemtager i forhold til de faktiske løbende udgifter. For medfinansieringen af A-dagpenge gælder, at bloktilskuddet er erstattet af et beskæftigelsestilskud. Princippet er dog det samme, idet staten også her dækker kommunernes samlede udgifter.

Det er i forhold til statens finansiering vigtigt at være opmærksom på, at det er kommunerne set under et, der bliver kompenseret 100%. For den enkelte kommune gælder, at der godt kan være forskelle på, i hvor høj grad kommunens faktiske udgifter bliver dækket. Det skyldes for det første, at de rammer, der tildeles kommunerne via bloktilskuddet, fordeles efter en fordelingsnøgle, som er beregnet ud fra kommunens befolkningsandel (til dels korrigeret for kommunens social-økonomiske forhold samt kommunens alderssammensætning). For det andet at den refusion som kommunerne løbende hjemtager på de faktiske udgifter, er betinget af de lediges ledighedsanciennitet under den såkaldte 'Refusionstrappe'. Princippet er her, at jo længere den ledige har været ledig, jo mindre refusion får kommunen. Dertil kommer, at der i forhold til tildelingen af beskæftigelsestilskuddet er indregnet en incitamentsmodel, hvor kommunerne hhv. belønnes/straffes i forhold til hvor gunstig kommunens ledighedsudvikling er sammenlignet med de andre kommuner i regionen.

Aalborg Kommunes budgetlægning af det budgetgaranterede område sker gennem en aktivitetsbaseret budgetmodel. Udgangspunktet er for de fleste af delområderne et skøn over, hvor mange borgere kommunen forventes at skulle forsørge i det kommende budgetår. Dette skøn bygger på en løbende opgørelse over antallet af borgere på de forskellige ydelser, de generelle konjunkturforsørgelser, samt en vurdering af effekten af de aktiveringsindsatser mv., der er iværksat. På baggrund af disse skøn beregnes den forventede bruttoudgift til de forskellige områder og den forventede refusionsindtægt. For enkelte områder er det i praksis ikke muligt at opgøre antallet af borgere på ordningen; her regnes i stedet med et skøn over den forventede gennemsnitlige månedlige udgift.

I dette notat vil Familie- og beskæftigelsesforvaltningens budgetforslag for 2020 blive præsenteret, samt de relevante nøgletal og de væsentligste forudsætninger bag forvaltningens budgetforslag på det budgetgaranterede område (inklusiv de områder der dækkes af beskæftigelsestilskuddet). Målet er at gøre de overvejelser der ligger til grund for budgetforslaget så transparente som muligt i forhold til de videre budgetdrøftelser.

## Budgetforslag 2020

Familie- og beskæftigelsesforvaltningens budgetforslag for 2020 er netto på 2.800.000 t.kr. for de budgetgaranterede områder og netto 517.000 t. kr. for beskæftigelsestilskuddet. I tabel 1 og 2 er budgetforslaget for 2020 sammenlignet med de foregående år. I tabel 1 i løbende priser (de enkeltes års faktisk priser) og i tabel 2 i faste priser (omregnet til 2020-niveau).

Tabel 1: Budgetforslag 2020 sammenlignet med foregående år i løbende priser. (t. kr.).

	Regnskab 2017	Regnskab 2018	Budget 2019	Regnskab 2019 Forventet	Budgetforslag 2020
Budgetgaranti	2.492.016	2.560.742	2.636.000	2.671.000	<b>2.800.000</b>
Beskæftigelsestilskud	518.367	510.022	493.000	517.000	<b>517.000</b>
<b>Samlet</b>	<b>3.010.383</b>	<b>3.070.764</b>	<b>3.129.000</b>	<b>3.188.000</b>	<b>3.317.000</b>

Tabel 2: Budgetforslag 2020 sammenlignet med foregående år i faste priser. (t. kr.).

	Regnskab 2017	Regnskab 2018	Budget 2019	Regnskab 2019 Forventet	Budgetforslag 2020
Budgetgaranti	2.613.557	2.643.341	2.678.176	2.713.736	<b>2.800.000</b>
Beskæftigelsestilskud	543.649	526.743	500.888	525.272	<b>517.000</b>
<b>Samlet</b>	<b>3.157.206</b>	<b>3.170.084</b>	<b>3.179.064</b>	<b>3.239.008</b>	<b>3.317.000</b>

Som det fremgår af tabel 1, er Familie- og beskæftigelsesforvaltningens budgetforslag for det budgetgaranterede område for 2020 164 mio. kr. højere end budgettet for 2019 og 129 mio. kr. større end det forventede regnskabsresultat for 2019 målt i løbende priser.

Sammenlignes med udviklingen i faste priser, viser tabel 2, at budgetforslaget er 122 mio. kr. større end budgettet for 2019 og 86 mio. kr. end det forventede regnskab for 2019.

Mht. til budgettet for beskæftigelsestilskuddet er der med budgetforslaget på 517 mio. kr. tale om en stigning på 24 mio. kr. i forhold til budget 2019 i løbende priser og 16 mio. kr. i faste priser

I tabel 3 er budgetforslag 2020 opdelt på de enkelte delområder. Til sammenligning er budgetforslaget stillet op over for budgettet for 2019. Bemærk løbende priser.

Tabel 3: Budgetforslag 2020. Tusinde kr.

	Budget 2020			2019	Afvigelse
	Bruttoforbrug	Refusion	Netto	Netto	Netto
<b>Jobbiterede områder:</b>					
Kontanthjælp	460.000	-100.000	360.000	378.000	-18.000
Integrationsydelse (Kontanthjælp)	18.000	-4.000	14.000	7.500	6.500
Aktivering - almen	270.000	-20.000	250.000	238.000	12.000
<b>Uddannelsesorienteret områder:</b>					
Uddannelseshjælp	157.000	-39.000	118.000	128.000	-10.000
Revalidering	30.000	-6.000	24.000	27.000	-3.000
Forrevalidering	2.000	-1.000	1.000	3.000	-2.000
<b>Sygedomsunderstøttende områder:</b>					
Sygedagpenge	443.000	-163.000	280.000	249.000	31.000
Ressourceforløb	128.000	-25.000	103.000	108.500	-5.500
Jobafklaring	82.000	-17.000	65.000	64.000	1.000
<b>Støttet beskæftigelse:</b>					
Fleksjob gl. ordning	248.000	-162.000	86.000	54.000	32.000
Fleksjob ny ordning	204.000	-41.000	163.000	184.000	-21.000
Fleksbidrag	0	-41.000	-41.000	-13.000	-28.000
Ledighedsydelse	86.000	-15.000	71.000	70.000	1.000
Seniorjob	51.000	-22.000	29.000	29.000	0
<b>Pension:</b>					
Førtidspension gl.	334.000	0	334.000	737.000	-172.000
Førtidspension Nye	575.000	0	575.000		
<b>Integration:</b>					
Integration 5.60	32.000	-8.000	24.000	12.000	12.000
Integration 5.61	19.000	-19.000	0	30.000	-30.000
<b>Diverse støtteordninger:</b>					
Boligydelse	109.000	0	109.000	112.000	-3.000
Boligsikring	132.000	0	132.000	120.000	12.000
Personlige tillæg	43.000	-20.000	23.000	20.000	3.000
Sociale formål	23.000	-11.000	12.000	11.000	1.000
Handicappede børn	102.000	-49.000	53.000	52.000	1.000
Særlig Støtte	15.000	0	15.000	15.000	0
<b>Budgetgaranti i alt:</b>	<b>3.563.000</b>	<b>-763.000</b>	<b>2.800.000</b>	<b>2.636.000</b>	<b>164.000</b>
<b>Beskæftigelsestilskud:</b>					
Aktivering - BT	38.000	-22.000	16.000	16.000	0
Forsikrede ledige - BT	501.000	0	501.000	477.000	24.000
<b>Beskæftigelsestilskud i alt</b>	<b>539.000</b>	<b>-22.000</b>	<b>517.000</b>	<b>493.000</b>	<b>24.000</b>

## Generelle bemærkninger til budgetforslag 2020

Som bemærket er budgetforslaget for 2020 højere end både budgettet for 2019 og det forventede regnskab for 2019. Både når der sammenlignes i løbende priser og i faste priser. I den direkte sammenligning skal man være opmærksom på, at der altid vil være udviklingstendenser på de enkelte delområder. Blandt andet fordi der ofte vil være en udvikling i hvor mange borgere, der forventes at skulle have en given ydelse (se tabel 4). Men ofte også fordi lovgrundlaget bag de enkelte ydelser ændrer sig, og fordi Folketinget løbende laver om på den måde, finansieringen af de enkelte ydelser skal fordeles mellem stat og kommune. Mest markant med indførelsen af den såkaldte 'refusionstrappe', som beskrevet i indledningen. Derfor er forklaringen på den forventede stigning i budget 2020 også flersidig. I de følgende vil en række af de væsentligste årsager kort blive præsenteret.

### Takstfremskrivning:

Budgettet fremskrives årligt med en dæmpet takstfremskrivning på 1,6%. I budgetforslag 2020 udgør det 42 mio. kr. ud af stigningen på 164 mio. kr. (løbende priser), når der sammenlignes med budget 2019 for de budgetgaranterede områder, og 8 mio. kr. for beskæftigelsestilskuddet.

### Fleksjob:

Refusionsreformen fra 2016 gør, at kommunen i stigende grad kun kan hjemtage 20% i refusion for de borgere, der er ansat i et fleksjobforløb, mod tidligere 65%. For at sikre en bedre opfølgning har forvaltningen derfor opdelt fleksjobforløb i to ordninger, der fremover opdeles i hhv. gl. og ny ordning. Forløbene under den gamle ordning er i afløb, idet der ikke kommer nye forløb til og antallet derfor gradvist falder i takt med, at borgerne stopper i ordningen. Alle nye forløb tilgår den nye ordning, hvor der således er både afgang og tilgang.

Ovenstående udvikling har på grund af både den anderledes refusionsafregning med Staten og en anderledes taksering betydning for de udgifter, som kommunen har til området. Opdelingen i hhv. ny og gl. ordning giver et bedre prognosegrundlag og det har vist, at forvaltningen i budgetlægningen for 2019 har overbudgetteret området. Ikke mindst mht. det Fleksbidrag som Staten giver til alle nye forløb. Dette er der forsøgt taget højde for i budgetlægningen for 2020.

Til ovenstående skal bemærkes, at overbudgetteringen i 2019 dækker over, at der også for dette område er en problematik mht. den indvirkning som Tilbagebetrækningsreformen har. Se nærmere her i næste afsnit om Førtidspension.

### Førtidspension:

Også for Førtidspensionsområdet medførte Refusionsreformen fra 2016, at der skete en omlægning af Statens refusionskompensation fra tidligere op til 65% af bruttoudgiften til fremadrettet 20%. For dette område betyder det, at der i en (lang) årrække vil være en gradvis afvikling af den gl. ordning i takt med at borgerne falder fra, og en stigning i antallet af borgere, der er på den nye ordning.

Fordelingen mellem afgang og stigningen i antallet af borgere på den nye ordning blev fejlvurderet i forbindelse med budgetlægningen for 2019. Det betød en undervurdering af den gennemsnitlige nettopris for de to forløb. Dertil kom, at forvaltningen – som en række kommuner – ikke var opmærksom på den indvirkning, Tilbagebetrækningsreformen har, idet denne reform med en fremrykning af pensionsalderen fra 65 år til 65½ år i 2019 betyder, at de borgere der i 2019 bliver 65 år bliver et ½ år længere på Førtidspension. Endelig undervurderede forvaltningen også den stigning i bevillingen af førtidspensioner, som allerede tog fart i efteråret 2018. Denne stigning er blandt andet en konsekvens af, at den 'karensperiode' på 5 år, der knytter sig til Ressourceforløbsordningen udløb i 2018, og at dette ikke mindst i 2019 (og årene fremover) betyder, at der bevilliges flere førtidspensioner.

Ovenstående er der rettet op på i forbindelse med udarbejdelsen af budget 2020. Den store stigning i budgettet på området er derfor både en 'oprydning' i forhold til budget 2019, en fremskrivning af det forventede øget antal bevilliget førtidspensioner, og endelig at der igen skal tages højde for, at der også i 2020 sker en forøgelse af folkepensionsalderen med endnu et ½ år til 66 år.

For fremover at sikre en bedre opfølgning på området, er også Førtdispension blevet opdelt i to, gl. ordning og ny ordning, hvilket bevirker, at prognoserne bliver bedre. Både i forhold til antal og gennemsnitspris.

### **Aktivering:**

I 2019 trådte en større omlægning af kommunernes refusionskompensation i kraft for Aktiveringen, idet Staten ikke længere giver direkte refusion for de løbende aktivitetsudgifter for en række af de større ledighedsgrupper. I 2019 forventer forvaltningen således kun at kunne hjemtage 32 mio. kr. i refusion mod godt 80 mio. kr. i 2018. I 2020 sænkes Statens refusionskompensation yderligere, hvilket forventes at give en yderligere nedgang i refusionshjemtagelsen på 12 mio. kr. Det skal bemærkes, at budgettet ikke er takstfremskrevet, hvilket svarer til en yderligere besparelse svarende til ca. 4 mio. kr.

### **Sygedagpenge:**

Antallet af borgere på sygedagpenge har været stigende i 2019 målt i forhold til 2018. Dette er et velkendt fænomen, når konjunkturerne på arbejdsmarkedet er gode. Denne tendens forventes også at gøre sig gældende i 2020, hvorfor antallet af borgere på ordningen forventes at blive i gennemsnit 2.150. Budgetforudsætningen for 2019 var 2.000 borgere i gennemsnit. I løbende priser betyder det en opskrivning af budgettet på 31 mio. kr.

### **Kontanthjælp:**

Antallet af borgere på kontanthjælp forventes i 2020 at fortsætte den positive udvikling, der har kendetegnet området de seneste par år. Forventningen er således, at antallet af borgere på kontanthjælp vil falde til 2.990 i gennemsnit for hele året. I 2018 var gennemsnittet 3.350; prognosen for 2019 er 3.201. I løbende priser giver det et mindre budgetbehov på 18 mio. kr.

### **Uddannelseshjælp:**

Også mht. Uddannelseshjælp forventes der et forsat fald i antallet af borgere på ordningen. I 2018 var der i gennemsnit 1.774 borgere på Uddannelseshjælp. For 2019 er prognosen 1.693 borgere. Budgetforventningen for 2020 er et gennemsnit på 1.600 borgere. En del af faldet fra 2019 til 2020 skyldes opstarten af den nye FGU-uddannelse, som betyder at mange af de borgere, der tidligere gik på produktionsskoler, fremover skal gå på den nye uddannelse, og det til en ny ydelse. Denne ordning administreres fremover af Skoleforvaltningen. Besparelsen forventes at blive på 10 mio. kr. i 2020.

### **Medfinansiering af A-dagenge:**

Det i budget 2019 forventede fald i antallet af borgere på A-dagpenge blandt andet som følge af Aalborg Alliancen er ikke *netto* indtruffet. Dette skyldes ikke, at Aalborg Alliancen ikke har haft en effekt, men mere, at der har været en kraftig stigning i antallet af ledige dimittender fra ikke mindst Aalborg Universitet og UCN, og at denne stigning har opvejet effekten af Aalborg Alliancen og de aktuelle gunstige konjunkturer på arbejdsmarkedet. På bundlinjen betyder det, at Forvaltningen for hele 2019 forventer et mindre fald i forhold til niveauet i 2018 (4.041 borgere i gennemsnit), men et højere tal end den oprindelige budgetforudsætning på et gennemsnit på 3.760. Den aktuelle prognose for 2019 er en gennemsnitlig ledighed for hele året på 3.950.

Ud over ovenævnte kan det også konstateres, at den gennemsnitlige medfinansieringspris er under pres. Dette skyldes, at de lempelige regler for genoptjening af retten af A-dagpenge betyder, at der er flere borgere med længere ledighedsanciennitet i 2019 end tilfældet var i 2018. Det betyder, at Aalborg Kommune derfor under refusionstrappen skal medfinansiere en større del af A-dagpengene, hvilket betyder en større gennemsnitspris. Det samme fænomen har også kunne konstateres i de andre store uddannelsesbyer som Århus og Odense.

I forhold til 2019 forventes det, at den aktuelle gennemsnitspris vil falde en smule i efteråret, idet de mange ekstra dimittender trækker prisen ned. Det har dog været nødvendigt af fremskrive prisen i 2020 med mere i de normale 1,6%.

I forhold til budget 2020 er udgangspunktet ledighedsniveauet i 2019. Det forventes, at Aalborg Alliancen og den øgede fokus på blandt andet dimittendledigheden vil medføre et fald i ledigheden. Dette giver en budgetforudsætning på 3.850 helårspersoner i budget 2020.

## Ledighedsudviklingen

Det vigtigste grundlag for budgettet er antallet af borgere, der skal have en given ydelse. Derfor er udviklingen i skønnet for antallet af borgere på de forskellige forsørgelsesydelse det vigtigste nøgletal i beregning af budgettet. I tabel 4 er vist det forventede antal borgere, der skal forsørges inden for de forskellige underkategorier sammenlignet med det faktiske antal i 2018 og det forventede antal i 2019. Bemærk at der er områder, hvor der ikke arbejdes med et mål for antallet af borgere på ordningen. Årsagen til dette er, at der kan være tale områder som administreres af Udbetaling Danmark, og/eller at der er tale om særydelse, som ikke lader sig opgøre i forhold til et fast antal modtagere og faste takster (og derfor ikke passer i den anvendte budgetteringsmodel). I disse tilfælde budgetteres der i forhold til den gennemsnitlige samlede månedlige udbetaling.

I tabel 4: Forventet antal borgere på de enkelte ydelser.

	Regnskab 2018	Budget 2019	Aktuelt Gennemsnit	Aktuelt skøn for 2019	Budget 2020
Førtidspension ny ordning	1.118	6.500	1.459	1.588	2.112
Førtidspension gl. ordning	5.510		5.307	5.257	5.056
Kontanthjælp	3.350	3.170	3.244	3.201	2.990
Forrevalidering	18	20	8	6	8
Integrationsydelse (Kont)	129	115	192	206	200
Uddannelseshjælp	1.774	1.800	1.753	1.693	1.600
Revalidering	164	160	144	140	140
Sygedagpenge	2.030	2.000	2.239	2.175	2.150
Ressourceforløb	822	880	836	840	825
Jobafklaring	572	550	568	575	550
Fleksjob gl. ordning	1.031	935	945	927	850
Fleksjob ny ordning	1.164	1.200	1.331	1.411	1.752
Ledighedsydelse	495	485	517	515	500
Seniorjob	161	150	148	145	145
Forsikrede ledige - BT	4.041	3.760	3.929	3.950	3.850
<b>Samlet</b>	<b>22.379</b>	<b>21.725</b>	<b>22.620</b>	<b>22.629</b>	<b>22.728</b>