

DATO
28. juni 2024

Demografinotat på beskæftigelsesområdet (budget 2025-2028)

Notatet beskriver den demografiske udvikling på beskæftigelsesområdet, herunder de økonomiske konsekvenser for Kalundborg Kommune til budget 2025-2028.

1. Konklusion

Generelt set vurderer administrationen, at Regeringen og KL's forhandlede forsørgelsesramme og bloktilskud til brug for forsørgelsesydelser og aktive indsatser i 2025 på bundlinjen ser positiv ud i forhold til kommunens egne demografiske beregninger.

Budgetrammen til overførselsudgifter udmærker sig ved, at det afgørende for den kommunale økonomi er, at kommunen opnår en udvikling i forsørgelsesydelserne, der er bedre eller på samme niveau som på landsplan. I praksis har det således mindre betydning, hvor stram budgetrammen sættes eller hvorvidt den overholdes eller ej, når blot den opnåede udvikling er bedre end eller på samme niveau som landsplan. Ved eventuelt overforbrug på budgettet vil kommunen i så fald få kompenseret via den statslige midtvejsregulering. Omvendt betyder en dårligere udvikling, at kommunen mister penge, selvom budgettet skulle være overholdt.

Budgettet under servicerammen i 2025 er nedskrevet med ca. 7,7 mio. kr. i forhold Budget 2024 (PL-niveau 2025). Nedskrivningen skyldes omlægning af bevillingspraksis på Særligt Tilrettelagt Uddannelse, så finansieringen går fra tidligere primært servicramme til nu primært forsørgelsesramme.

På beskæftigelsesområdet er økonomien for det kommende budgetår som altid fremskrevet til overslagsårene. Det tilfører ikke budgetmæssig værdi at forsøge at lave flerårige prognoser om konjunkturer og ændret beskæftigelseslovgivning.

De positive økonomiske forhold vurderes at have tæt sammenhæng med, at der er politisk vilje til at investere i den potentielt fremtidige arbejdskraft, som er bosat i kommunen, eller som udviser interesse for kommunen. Det sikrer kommunen et optimalt udbytte af den gunstige lokale efterspørgsel efter arbejdskraft. På den ene side sikres flere borgere en tilknytning til arbejdsmarkedet og større livsværdi – og på den lange bane bidrager det til at ændre kommunens udfordrede socioøkonomi. På den anden side understøtter kommunen virksomhedernes mulighed for fortsat vækst i lokalområdet ved at indgå i tætte partnerskaber i forhold til rekruttering, opkvalificering og fastholdelse af arbejdskraft.

Kontakt

Sagsansvarlig:
Økonomistaben
Økonomi

Kalundborg Kommune
Holbækvej 141 B
4400 Kalundborg

2. Beskrivelse af området

Det er en kompleks størrelse at beskrive den demografiske udvikling for borgere, som har kontakt med Jobcentret og som er berettiget til en forsørgelsesydelse. Det skyldes, at der ikke som på mange andre områder er tale om et lukket og simpelt kredsløb, hvor fx flere i beskæftigelse pr. automatik betyder færre borgere i Jobcentret.

Årsagen er bl.a., at arbejdsstyrkens størrelse ikke er statisk, men i høj grad er påvirket af konjunktur og lovgivning. Når der er stor efterspørgsel på arbejdskraft, stiller flere uden for den eksisterende arbejdsstyrke sig til rådighed for arbejdsmarkedet, og omvendt bliver flere selvforsørgende, når efterspørgslen mindskes. Arbejdsstyrken er også fleksibel ved, at der til- og fraflytter udenlandsk arbejdskraft. Tilsvarende udviser arbejdsgiverne størst villighed til at indgå kompromisser kompetencemæssigt under højkonjunkturer - og fx anvende arbejdskraft fra udkanten af arbejdsmarkedet. Det bevirker bl.a., at flere vælger at udskyde overgangen til efterløn, tidlig pension og folkepension.

Beskæftigelsesområdet er kendetegnet ved en forholdsvis stor statslig styring og finansiering af området, da området har vital betydning for landets samlede økonomi. Det er derfor den årligt forhandlede Økonomiaftale mellem Regeringen og KL, der er med til at sætte de overordnede økonomiske rammer og som angiver de vigtigste landsdækkende demografiske udviklingstendenser på forsørgelsesområdet.

Økonomiaftalen indebærer på landsniveau, at staten i 2025 tilfører ca. 3 mia. kr. mere til forsørgelsesområderne (PL-2024), hvilket lokalt svarer til ca. 26,5 mio. kr. Det er desuden aftalt, at der skal ske en normalisering af udgiftsstyringen for modtagelsen af fordrevne fra Ukraine. Hertil er yderligere afsat en samlet ramme på 900 mio. kr. i 2024 (PL-niveau 2024), hvilket lokalt svarer til ca. 8 mio. kr., som udmøntes over bloktilskuddet. Bloktilskuddet vil også blive forhandlet ift. økonomien for 2025. De vigtigste områder, som udløser demografi-reguleringer på landsplan er:

- Opjusteret skøn for A-dagpenge
- Stigning i kontanthjælp grundet sammenlægning med integrationsydelser pr. 1. juli 2025
- Flere førtids- og seniorpensionister
- Flere fleksjobbere
- Forventning om et lille fald i sygedagpengemodtagere.

Grundlæggende forventes de samme tendenser i Kalundborg Kommune. Dog forventer administrationen, at det opjusterede skøn for A-dagpenge bliver mindre end på landsplan som følge af større lokal efterspørgsel efter arbejdskraft. Omvendt forventer administrationen et status quo-billede for sygedagpengeområdet, fordi beskæftigelsesniveauet fortsat forventes at være højere end på landsplan, samt som følge af socioøkonomiske forhold der generelt bidrager til et højere sygefravær.

3. Budgetforudsætninger 2025-2028

Her beskrives de vigtigste demografiske udviklingstendenser og de øvrige forudsætninger, der ligger til grund for budgetberegningerne og de økonomiske konsekvenser til budget 2025-2028. Beregninger er baseret på de samme forudsætninger om pris- og lønfremskrivning, som der er lagt ind i den forhandlede økonomiske aftale mellem Regeringen og KL.

3.1 Svag stigning i jobparate ledige og varigheden på forsørgelse

Når der kigges frem mod 2025, er der udsigt til, at væksten i dansk økonomi kommer til at aftage en anelse. Det skyldes primært, at eksportvæksten i medicinalindustrien forventes at aftage, ifølge Den Internationale Valutafonds rapport fra juni 2024. Netop medicinalindustrien har stor betydning for Kalundborg Kommune. Men det åbne spørgsmål er, i hvilken grad denne generelle aftagende vækst vil påvirke Kalundborg Kommune, da Novo Nordisk i 2025 står overfor at skulle åbne nye lokale produktionsfaciliter. I 1. halvår 2024 oplever kommunen dog indikation på aftagende vækst, da antallet af jobåbninger er faldet i 2024 sammenlignet med det historisk høje niveau i 2023 inden for den samlede lokale industri.

Ifølge Regeringens Økonomiske Redegørelse fra maj 2024 forventes desuden, at en svag produktivitetsudvikling og høje lønstigninger vil dæmpe efterspørgslen på arbejdskraft i 2025 og årene frem. Det betyder, at Regeringen på landsplan forventer en ledighedsstigning på 13,4 pct. fra 2023-årsniveau til 2025-årsniveau. Stigningen forventes at være stabil over de 2 år. Medio 2024 er Kalundborg Kommune endnu ikke blevet ramt af en ledighedsstigning på 6,5 pct. fra 2023 til 2024, men de første tegn begynder også så småt at kunne mærkes lokalt i form af færre jobåbninger, større og længerevarende stigning i sæsonledigheden over vinteren/foråret end sidste år. Blot et lidt lavere niveau af lokale jobåbninger vil over tid føre til en svagt stigende ledighed og dyrere gennemsnitsydelse pga. længere varighed på forsørgelse.

I Budget 2025 har administrationen regnet med en ledighedsstigning, der svarer til ca. den halve påvirkning af landsprognosen fra 2023-2025. Den forudsatte stigning i udgifterne betyder ikke nødvendigvis, at ledigheden i antal vil stige med dette procentniveau. Der forventes snarere det halve niveau. Til gengæld forventes gennemsnitssatsen at blive dyrere som følge af stigning i varighed på ydelse over tid (det medfører større kommunal medfinansiering). Stigningen påvirker primært A-dagpenge samt jobparate på kontanthjælp, selvforsørgelses- og hjemrejseydelse samt overgangsydelse i svag opadgående retning.

3.2 Fortsat højt niveau af sygedagpengeforløb

Et fortsat stærkt presset lokalt arbejdsmarked med en meget høj beskæftigelse betyder modsat den forventede mindre stigning i ledigheden, at der forventes en status quo-situation i forhold til antallet af sygemeldte borgere. På landsplan forventes et lille fald.

Kalundborg Kommune som arbejdsgiver er særligt hårdt ramt med mange sygemeldte, bl.a. som følge af konkurrence med de store private virksomheder om at kunne tiltrække den såkaldte kernearbejdskraft. Samtidig har kommunen som arbejdsgiver et særligt ansvar ift. at bidrage til et rummeligt arbejdsmarked for de borgere, der befinder sig på kanten af arbejdsmarkedet. Alle dele bidrager til et forventet fortsat højere sygedagpengeniveau end på landsplan.

3.3 Normalisering af den økonomiske styring ift. integrationsindsatser

I perioden 2022-2024 har der ikke været budgetmæssig dækning i de årlige kommunale budgetter, når det handler om de indsatser, som kommunen skulle levere i forhold til integrationsområdet. Årsagen var den nødvendige krisestyring, som opstod med kort varsel som følge af krigen i Ukraine. I forbindelse med forhandling af Økonomaftalen for 2023 tilkendegav Regeringen, at kommunerne under ét ville blive kompenseret for de ekstra udgifter. Kompensationen i de enkelte år er blot sket på bagkant og har dermed ikke indgået i det tildelte årlige budget på beskæftigelsesområdet. Det har ikke været nødvendigt, fordi der hidtil har været overskud andre steder i eget budget til at dække integrationsudgifter.

Med Økonomiaftalen for 2025 sker der en normalisering af udgiftsstyringen for modtagelsen af fordrevne fra Ukraine. Det betyder, at de enkelte kommuner igen i 2024 og fremover kompenseres for Ukraine-udgifterne over bloktilskuddet. Som følge af den normaliserede situation er der udarbejdet et bud på realistisk integrationsbudget for 2025.

Med baggrund i Udlændingestyrelsens udmeldinger (forår 2024) om forventet tilgang af ukrainere og øvrige flygtninge i 2024 og 2025 samt seneste status for andelen af flygtninge i beskæftigelse, er der forudsat en lille nettostigning på i alt 10 flygtninge på SH-ydelse samt 7 på overgangsydelse. I 2024 har andelen af ukrainere med tilknytning til beskæftigelse været stabil på ca. 80 pct. af de jobparate. Det betyder, at kommunen forventes allerede at have hentet hovedparten af de mulige resultattilskud relateret til beskæftigelse og uddannelse i 2023 og sekundært i 2024. Disse resultattilskud er derfor nedskrevet til halvt niveau af 2024.

Sprogskolens afregninger viser, at der potentielt er op til 16 elever, som kan udløse resultattilskud for bestået prøve i dansk i 2025. Det er forudsat, at 75 pct. af disse består. Afgangen fra sprogskolen forventes at blive modsvaret af tilsvarende tilgang. Der er afsat 2 mio. kr. til at implementere ny aftale om arbejdspligt, som betyder, at flere skal i virksomhedspraktikker, småjob med løntimer eller særligt tilrettelagt nytteindsats. Det vil medføre ekstra udgifter til drift af den nye særligt tilrettelagt nytteindsats, samt øget brug af mentorer i forbindelse med øget virksomhedsindsats, da de fleste i målgruppen er langt væk fra arbejdsmarkedet. Endelig forventes Sprogskolen at blive bragt i spil ift. at understøtte, at flere integrationsborgere får en tilknytning til arbejdsmarkedet.

3.4 Flere fleksjobbere

Nettotilgangen til fleksjob er fremskrevet med den samme akkumulerede faktor som i 2024. Niveauet svarer til KL's fremskrivning.

3.5 Flere førtids- og seniorpensionister

I forhold til den nye førtidspensionsordning (tilkendt efter 1. juli 2024) har administrationen regnet med en gennemsnitlig tilgang på 22 førtidspensioner pr. måned (niveau i 2024) og en gennemsnitlig månedlig afgang på 3,5. Afgangen er beregnet ift. de kendte borgere, ud fra hvilken måned førtidspensionisten overgår til folkepension i 2025. Beregningen tager udgangspunkt i en forventet gennemsnitlig refusionsprocent på 20,3. Det svarer til foreløbigt niveau for 2024. For de forskellige gamle pensionsordninger er der lavet en fremskrivning ud fra forbrugstallene i maj 2024. Der forudsættes samme afgang som gennem det seneste år. Samlet set svarer egen fremskrivning til KL's fremskrivning for førtidspension. I forhold til seniorpension er regnet med en forventet månedlig gennemsnitlig tilgang på 8,2 samt en afgang på 2,7 borger (niveau i 2024). Beregningen tager højde for, hvilken måned de kendte borgere på seniorpension overgår til folkepension.

4. Risikovurdering i forhold til budgetoverholdelse

Nedenstående beskrives de væsentligste risici, der er for, at budgettet ikke kan holde, eller at budgetforudsætningerne ændrer sig. Som forhandlingssystemet er skruet sammen, så foretages der i 2025 statslig midtvejsregulering i både positiv og negativ retning ift. kommunernes beskæftigelsesøkonomi, hvis forudsætningerne ændres afgørende på landsniveau.

4.1 Landsdækkende og lokale konjunkturer

Regeringen påpeger i Økonomisk Redegørelse maj 2024, at der er usikkerhed knyttet til udsigten for dansk beskæftigelse. Usikkerheden knytter sig først og fremmest til udviklingen i dansk og international økonomi som helhed. Hertil kommer en større end normal usikkerhed

vedrørende virksomhedernes fortsatte ansættelsesparathed såvel som potentialet for videre arbejdsstyrkeudvidelse. Regeringens ledighedsprognoser er markant mere usikre, når de omsættes til kommunalt niveau, hvor helt særlige forhold kan gøre sig gældende. Det har været tilfældet i de seneste år i Kalundborg Kommune, hvor medicinalindustrien fylder uforholdsmæssigt meget sammenlignet med andre brancher og har haft en historisk stor efterspørgsel efter arbejdskraft. På den baggrund har kommunen forudsat en svag stigning i ledigheden, der kun er på halvt niveau af stigningen på landsplan fra 2023-2025.

4.2 Mange nye reformer træder i kraft enten primo eller medio 2025

I 2025 forventes der at skulle implementeres mange nye politiske reformer, som endnu ikke er udmøntet i konkret vedtaget lovgivning eller DUT-forhandlet på plads mellem Regeringen og KL. Det handler bl.a. om de politiske aftaler om nyt kontanthjælpssystem, skærpede op-tjeningsregler for kontanthjælp, forenkling og målretning i sygedagpengesystemet, aftale om ny arbejdspligt (særligt tilrettelagt nytteindsats) for alle borgere i kontanthjælpssystemet, som ikke opfylder et opholdskrav og et beskæftigelseskrav. Herudover er der også indgået en aftale om en styrket FGU (Forberedende Grunduddannelse).

Alle de politiske aftaler vil uden tvivl få en eller anden form for indvirkning på de specifikke typer af forsørgelses- og enkeltydelser samt tilhørende administrationen. Men det er ikke entydigt, i hvilken retning aftalerne vil påvirke de samlede kommunale udgifter, og hvilke påvirkninger der kan opstå inden for andre områder i den kommunale virksomhed. På nogle områder sammenlægges forsørgelsestyper - og forsørgelsessatser og den kommunale medfinansieringsandel til FGU sættes ned. Det afløses dog samtidig af øgede udgifter til at administrere nye typer af enkeltydelser for at modvirke de negative sociale konsekvenser af et mere simpelt forsørgelsessystem. På samme vis sker der en lovbestemt udvidelse af målgruppen til FGU, der er bundet op på nyt retskrav for borgerne.

4.3 Usikkert datagrundlag ift. at fastsætte nuværende niveau for sygedagpengeområdet

Styringen af udgifterne på sygedagpengeområdet er forbundet med større usikker end for øvrige forsørgelsesydelse. Det skyldes, at de altid seneste afholdte forbrugsniveauer til sygedagpenge ikke nødvendigvis viser et retvisende billede for det aktuelle niveau af sygedagpengemodtagere. Udgifter til sygedagpenge bogføres således med op til 3 måneders forsinkelse som følge af, at arbejdsgiverne først har pligt til at indberette sygefravær i NemRefusion 5 uger efter 1. sygedag. Så længe arbejdsgivernes indberetning er tilnærmelsesvis stabil, så udlignes denne usikkerhed i vidt omfang – og samtidig forsøger administrationen at holde økonomien op imod tilgængelig indikator, som dog kan vise ca. 2/3-dele af udviklingen med sikkerhed. Men når der sker større ændringer i op- eller nedadgående retning, så er det vanskeligt at fastsætte, hvilket forudsætningsgrundlag, der skal anvendes for den videre beregning resten af indeværende år og i det kommende budgetår.

I april og maj 2024 oplever administrationen en usædvanlig stor afvigelse mellem udvikling i forbrugsniveau og udvikling i aktuel indikator. Belært af erfaring har administrationen valgt at fremskrive sygedagpengene ud fra et forsigtighedsprincip ift. Budget 2025, der bygger på udviklingen i den tilgængelige indikator, der viser de nyeste tal.

4.4 Mulighed for efterbetaling ift. efterlevelserspension for 2020-2025

Staten har udmeldt, at der vil komme en afregning for efterlevelserspension for 2020-2024, som forventeligt skal finansieres i 2024. Størrelsen på afregningen er dog ukendt og belært af erfaringen kan det synes usikkert, om regningen reelt kommer i 2024 eller først 2025.

4.5 Stor geopolitisk uro – usikkerhed om flygtningesituationen

Der opleves aktuelt en stor geopolitisk uro, bl.a. udmøntet i krigene i Ukraine og Gaza og en verdensorden, hvor det demokratiske samfund er under pres. Disse forhold kan med kort varsel få indflydelse på udviklingen i inden- og udenlandsk efterspørgsel mv., men forholdene gør også, at der med kort varsel kan ske store ændringer i både til- og afgang af flygtninge.

4.6 Overtagelse af nye budgetområder

Jobcentret har i 2024 overtaget Borgerservices tidligere opgaver ift. den økonomiske styring af pensioner til borgere i den arbejdsdygtige alder samt opgaver med at tildele personlig støtte og boligstøtte. Det betyder, at det er første gang, at Jobcentret har ansvaret for at lægge disse budgetter for det kommende år.

Særligt på pensions- og boligstøtteområdet har der historisk været vanskeligheder med at forudsige et holdbart budgetgrundlag. Administrationen vurderer dog, at det er lykkedes at finde frem til et mere præcist forudsætningsgrundlag på pensionsområdet end tidligere. De andre områder vurderes at kunne få afledt virkning fra det kommende kontanthjælpssystem, hvorfor budgetgrundlaget er lavet med udgangspunkt i KL's udmelding.

4. Underliggende data

Her beskrives kort de vigtigste faktorer, som styrer fordelingerne af budget på beskæftigelsesområdet. Udviklingen i konjunktur, lovgivning samt effekter af jobcentrets indsatser er bestemmende for tildeling af langt den størstedel af budgettet. Herudover bestemmes tildeling ud fra lokalpolitiske prioriteringer af bestemte områder.

Generelt set styres langt den største del af fordelingen af budget ud fra udviklingen i de forskellige forsørgelsesydelse. Det er staten, som årligt fastsætter satsniveauet for de forskellige forsørgelsesydelse. Den samlede forsørgelsesøkonomi afhænger både af udviklingen i antal på forsørgelse, den enkelte borgers varighed på forsørgelse (såkaldt refusionsstrappe), samt sammensætningen af borgere, fx hjemme-/udeboende, samlevende eller single, med eller uden hjemmeboende børn mv. Det gælder, at jo længere tid en borger er på forsørgelse, desto større andel af forsørgelsen skal kommunen finansiere.

Store dele af økonomien på beskæftigelsesområdet finansieres af staten. Det sker både i form af direkte finansiering, ydelsesrefusioner og refusioner på nogle former for indsatser, men også via bloktilskud. Grundlæggende er det vigtigste for den kommunale økonomistyring ikke, at budgettet holdes i det enkelte år, men mere at udviklingen i udgifterne over en længere årrække svarer minimum til samme niveau eller bedre end landsudviklingen. Hvis overskridelse af budget skyldes uforudsete konjunkturændringer på landsplan, så kompenseres kommunerne herfor under ét ved de såkaldte midtvejsreguleringer. Omvendt kan staten kræve penge retur, hvis konjunkturerne eller ændret lovgivning gør, at der på landsplan har været en bedre udvikling end forventet i Økonomiaftalen.

Særligt kommunernes forskellige branche- og uddannelsessammensætning gør, at der kan være store udsving imellem kommunerne på årsbasis. I de år, hvor kommunen formår at have en bedre udvikling end på landsplan på bundlinjen, så tjener kommunen penge, mens der omvendt tabes penge i de år, hvor resultatet er dårligere end på landsplan.