

DATO
3. juli 2025

Demografinotat på beskæftigelsesområdet (budget 2026-2029)

Notatet beskriver den demografiske udvikling på beskæftigelsesområdet, herunder de økonomiske konsekvenser for Kalundborg Kommune til budget 2026-2029.

1. Konklusion

Generelt set vurderer administrationen, at Regeringen og KL's forhandlede forsørgelsesramme til brug for forsørgelsesydelse og aktive indsatser i 2026 flugter tæt med kommunens egne demografiske beregninger. Vurderingen er under forudsætning af, at konjunkturerne ikke ændres væsentligt i 2026 som følge af den igangsatte handelskonflikt på globalt plan og den øvrige geopolitiske uro. I regeringens Økonomiske Redegørelse fra ultimo maj 2025 skønner regeringen fortsat en svag økonomisk fremgang i 2025 og 2026. Men regeringen er ikke blind for, at turbulensen i den internationale økonomi også har mærkbare konsekvenser for dansk økonomi – og at det vil ramme hårdt, hvis handelskonflikten eskalerer. Vurderingen er også under forudsætning af, at ekspertgruppen og regeringens forudsætninger og beregnede konsekvenser på ydelserne ifm. kontanthjælpsreformen og beskæftigelsesreformen holder stik.

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. Selvom det altid er vigtigt at arbejde inden for de udmeldte budgetrammer, har det i praksis særlig stor betydning, at Kalundborg Kommune formår at følge – eller gerne overgå – den nationale udvikling på beskæftigelsesområdet. Det skyldes den statslige reguleringsmekanisme, som betyder, at kommunen kan blive økonomisk kompenseret, hvis udviklingen lokalt er på niveau med eller bedre end landsplan – også selvom der måtte opstå et mindre overforbrug i forhold til budgettet. Omvendt kan kommunen miste midler, hvis udviklingen halter bagefter resten af landet, selv ved budgetoverholdelse. Denne mekanisme får ekstra vægt i de kommende år, hvor to store reformer skal implementeres. Her vil eventuelle skævheder i de centrale reformforudsætninger blive udlignet, men kun hvis Kalundborg følger den landsdækkende udvikling.

Budgettet under servicerammen og driftsudgifterne til aktivering er i 2026-2029 reduceret med en rammebesparelse i henhold til KLs budgetvejledning for 2026 på beskæftigelsesområdet. Der er udarbejdet et materiale til budgetseminaret, hvor diverse forslag til udmøntning af budgetreduktionerne er beskrevet.

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

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 2026 tilfører ca. 2,6 mia. kr. mere til forsørgelsesområderne (2025-PL-niveau), hvilket lokalt svarer til ca. 23,4 mio. kr. Ændringerne er både en konsekvens af kontanthjælpsreform (medio 2025), beskæftigelsesform (primo 2026) og regeringens forventninger om en svagere vækst. De vigtigste forsørgelsesområder, som udløser demografi-reguleringer på landsplan er:

- Opjusteret skøn for A-dagpenge (prognose om svagt stigende ledighed)
- Stigning i kontanthjælp grundet sammenlægning med integrationsydelser pr. 1. juli 2025 (kontanthjælpsreform)
- Flere førtidspensionister (konsekvens af beskæftigelsesreform)
- Fald i driftsudgifter til aktivering mv. (besparelser på indsats som følge af beskæftigelsesreform)
- Fald i udgifter til revalidering og ressourceforløb (udfasning af ydelser som følge af beskæftigelsesreform)
- Fordrevne fra Ukraine er kun medregnet til og med medio marts 2026, hvor særaftalen om ukrainerne udløber. Hidtidig er aftalen blevet forlænget hvert år, efter at de kommunale budgetter er indgået.

Overordnet set forventes de samme tendenser at slå igennem i Kalundborg Kommune. Dog har administrationen ikke indregnet regeringens opjusterede skøn for ledigheden i 2026, men fastholdt et status quo-billede for de forsikrede ledige, da erfaringen for de seneste år har været, at Kalundborg Kommune har haft en bedre udvikling end landsplan.

3. Budgetforudsætninger 2026-2029

Her beskrives de vigtigste demografiske udviklingstendenser og de øvrige forudsætninger, der ligger til grund for budgetberegningerne og de økonomiske konsekvenser til budget

2026-2029. 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 Forudsat uændret ledighed i lokalområdet

Ifølge regeringens Økonomiske Redegørelse fra maj 2025, som danner grundlag for den økonomiske aftale med KL, så står arbejdsmarkedet fortsat stærkt med en høj beskæftigelse og en lav ledighed. Det høje beskæftigelsesniveau har været understøttet af, at der i høj grad er kommet international arbejdskraft til landet, hvilket også gør sig gældende i Kalundborg Kommune, mens flere seniorer vælger at blive længere på arbejdsmarkedet. Det giver et godt udgangspunkt forud for en periode med øget usikkerhed og svækkede vækstudsigter som følge af den internationale handelskonflikt.

Handelskonflikten har dog allerede dæmpet virksomhedernes beskæftigelsesforventninger, hvilket forventes at afspejle sig i en svagere udvikling på arbejdsmarkedet i 2026. Særligt har der været en nedgang i forventningerne inden for industrien, som også er den branche, der er mest direkte eksponeret overfor handelskonflikten og øgede toldsatser. Dertil forventes en afdæmpet vækst i arbejdsstyrken, blandt andet som følge af den demografiske udvikling.

Regeringen forventer, at ledigheden på landsplan vil stige med ca. 2.000 personer i 2026 sammenlignet med 2025. Det svarer til ca. 18 flere ledige i Kalundborg-niveau. Beskæftigelsesvæksten i især de største danske virksomheder har været aftagende i 2025, herunder også i Novo Nordisk, som omtrent har fordoblet sin beskæftigelse i Danmark og lokalområdet siden 2020. Den aftagende vækst betyder dog ikke, at der i Kalundborg Kommune er sket et fald i beskæftigelsen i 1. halvår 2025, men vækstraten er blot faldet ift. tidligere år.

I budget 2026 har administrationen regnet med uændret ledighedsniveau i 2026 ift. 2025, da vurderingen er, at der fortsat er gang i væksten i Kalundborg Kommune. Novo Nordisk har således fortsat byggeaktiviteter i gang, hvilket betyder, at alle nye lokale produktionsfaciliteter endnu ikke er åbnet.

3.2 Flere førtidspensionister og færre ressourceforløb

Beskæftigelsesreformen betyder, at allerede igangsatte ressourceforløb skal udfases i de kommende år, og der iværksættes ikke nye forløb fra den 1. februar 2026. Samtidig lægger reformen op til, at de mest udsatte borgere skal tilbydes en markant mindre aktiv indsats end i dag, hvor de fremadrettet kan nøjes med 1 årlig kontakt i stedet for minimum 4 samtaler i dag og krav om aktivering.

Konsekvenser heraf er, at antallet af ressourceforløb vil falde og antallet af førtidspensionister vil stige i de kommende år. Beskæftigelsesreformen skønner, at borgere, der tidligere ville være overgået til førtidspension efter et ressourceforløb, i gennemsnit vil overgå til førtidspension ca. 27 måneder tidligere.

I forhold til den nye førtidspensionsordning (tilkendt efter 1. juli 2014) har administrationen regnet med en gennemsnitlig tilgang på 22 førtidspensioner pr. måned og en gennemsnitlig månedlig afgang på 3,75. Afgangen er beregnet ift. de kendte førtidspensionister i maj 2025, ud fra hvilken måned førtidspensionisten overgår til folkepension i 2026. For de forskellige gamle pensionsordninger fra før 2016 er der lavet en vurdering på baggrund af nedgangen i disse ordninger i de seneste år. Samlet set svarer egen fremskrivning til KL's fremskrivning for førtidspension.

3.3 Færre revalideringsforløb

Beskæftigelsesreformen betyder, at allerede igangsatte revalideringsforløb skal udfases i de kommende år og der iværksættes ikke nye forløb fra 1. februar 2026. Der er tale om en ordning, som bliver brugt i stadig mindre omfang både lokalt og på landsplan, da der i dag findes alternative uddannelsesmuligheder, som det ikke var tilfældet for år tilbage.

Beskæftigelsesreformen estimerer, at ca. 25 % af målgruppen fremadrettet ikke vil være berettiget til kontanthjælp som følge af enten egen formue eller ægtefælles indkomst og formue.

Administrationen har valgt at lægge sig op ad KL's skøn for udfasningstakten af ordningen i 2026.

3.4 Ukrainere er medregnet i det kommunale budget 2026

Kontanthjælpsreformen betyder, at personer, der før 1. juli 2025, modtog SHO-ydelse (selvforsørgelses- og hjemrejseydelse eller overgangsydelse) overgår til kontanthjælp fra og med den 1. juli 2025. Det flytter aktiviteten fra SHO til kontanthjælp og trækker udgiften til kontanthjælp.

Særloven i forhold til ukrainere betyder samtidig, at tilkomne ukrainere som udgangspunkt ikke modtager ydelse fra og med den 17. marts 2027, fordi den midlertidige særlov er sat til at udløbe hvert år i marts. Det betyder, at aktiviteten, som flyttes fra SHO til kontanthjælp derfor primært dækker over ikke-ukrainere i den udmeldte forsørgelsesramme fra KL.

Folketinget har dog fornyet den midlertidige særaftale for ukrainere hvert eneste år, men lovvedtagelsen er først sket på bagkant, efter at kommunerne har vedtaget budgettet. Ligesom de foregående år har administrationen valgt at fremlægge et kommunalt budget for program efter integrationsloven og introduktionsforløb, som estimerer et bud på omkostningerne i 2026 til danskuddannelse og statslige indtægter i form af grundtilskud og resultattilskud.

Udgifterne til danskuddannelse for introduktionsforløb har udvist en kraftig stigende tendens i 2025, som forventes at blive opretholdt i 2026. Årsagen er, at de lokale virksomheder i større omfang end tidligere år har ansat udenlandsk arbejdskraft, da der på nogle fagområder er mangel på kvalificeret dansk arbejdskraft. I forbindelse med ansættelse af udenlandsk arbejdskraft er det et lovkrav, at de nytilkomne beskæftigede starter i et såkaldt introduktionsforløb med danskuddannelse, samtidig med de er i beskæftigelse.

I modsætning til finansieringen af danskuddannelse under integrationsprogrammet, så danskuddannelse på introduktionsforløb for beskæftigede 100 % kommunalt finansieret. Indtægten til at finansiere disse forløb kommer i form af større skatteindtægter.

3.5 Besparelser på drift og indsatser som følge af Beskæftigelsesreformen

I februar 2026 skal kommunerne påbegynde implementeringen af den nye beskæftigelsesreform, men selve reformen forventes først udmøntet i konkret lovgivning og vedtagelse i 2. step i forventet januar og juni 2026.

En væsentlig del af Beskæftigelsesreformen, som skal implementeres fra 2026 og frem mod 2030 er, at der skal ske reduktioner i drift og indsatser på beskæftigelsesområdet.

Beskæftigelsesreformens besparelser og eventuelle investeringer indgår som et særskilt tema på kommunalbestyrelsens budgetseminar i august 2025. I det foreløbige budget 2026 er i første omgang medtaget, at Kalundborg Kommune samlet set skal finde nettobesparelser for i alt 7,9 mio. kr. på service og driftsudgifter til aktivering. Besparelsen stiger løbende og i budgetoverslag 2029 er der indarbejdet en nettobesparelse på 20,2 mio. kr. på disse områder.

4. Risikovurdering i forhold til budgetoverholdelse

Nedenfor 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 2026 statslig midtvejsregulering i både positiv og negativ retning ift. kommunernes beskæftigelsesøkonomi, hvis forudsætningerne ændres afgørende på landsniveau.

4.1 Landsdækkende versus lokale konjunkturer

Regeringen påpeger i Økonomisk Redegørelse maj 2025, 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 som følge af den igangsatte handelskrig.

Regeringens ledighedsprognose er markant mere usikker, når den 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 stagnation i ledigheden, mens der på landsplan forventes en mindre stigning. For Kalundborg Kommune vil det dog have ekstra stor betydning, hvordan medicinalindustrien klarer sig gennem den aktuelle uro i 2026, da industrien udgør en markant del af beskæftigelsen.

En ændret forudsætning og dermed usikkerhedsfaktor i 2026 vedrørende udviklingen i ledigheden er, at A-kasserne skal begynde at varetage indsatsen i de første 4 måneder i stedet for 3 måneder pr. 1. juli 2026. Slutevalueringen af beskæftigelseseffekter i A-kasse-forsøget viste, at der var en signifikant negativ effekt på tværs af de 6 A-kasser, der deltog i forsøget, sammenlignet med kontaktforløb i jobcentrene. Evaluator fandt dog, at betingelserne for en valid effektevaluering ikke kunne opfyldes, når det handlede om de 3 A-kasser, der deltog i forsøget på landsniveau. Evaluator konkluderede derfor, at det ikke er muligt at sige noget om effekten af a-kasse-forsøget på tværs af de tre a-kasser med landsdækkende indsats.

Ekspertgruppens rapport forud for Beskæftigelsesreformen anbefalede derfor, at A-kasserne ikke skulle varetage en større del af beskæftigelsesindsatsen, hvilket der dog ikke var politisk opbakning til. En væsentlig problematik er, at det er A-kasserne, der har ansvaret for indsatsen, men det er fortsat kommunerne, som skal finansiere arbejdsløshedsdagpengene.

4.2 Usikkerhed om flere af forudsætningerne i nye reformer

Både Kontanthjælpsreformen og Beskæftigelsesreformen bygger på en lang række forudsætninger, som har betydning for udviklingen i forsørgelsesudgifter og andre afledte følgeomkostninger. Regeringen vil følge implementeringen af reformerne tæt, da flere af forudsætningerne er forbundet med væsentlige usikkerhedsfaktorer. Alle disse usikkerhedsfaktorer er beskrevet detaljeret i særskilt notat om besparelspotentialer.

4.3 Stor geopolitisk uro skaber usikkerhed om integrationsområdet

Der opleves fortsat en stor geopolitisk uro, bl.a. udmøntet i krigene i Ukraine, Gaza og Iran samt 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.

Situationen gør, at der er usikkerhedsfaktorer både på udgifts- og indtægtssiden på integrationsområdet. På udgiftssiden er det usikkert, hvor mange der skal tilbydes boliger, arbejdspligt og danskuddannelse med kort varsel. Og på indtægtssiden er det tilsvarende usikkert, om det økonomiske grundlag for at hente grundtilskud og resultattilskud forsvinder med kort varsel. Især ukrainerne kan finde på at rejse hjem med kort varsel, hvormed det ikke længere er muligt at hente resultattilskud, selvom størstedelen af indsatsen måske er leveret.

5. 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 forsørgelsesyndelser. Det er staten, som årligt fastsætter satsniveauet for de forskellige forsørgelsesyndelser. 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 økonomiaftalerne mellem regeringen og KL.

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.