2. Udmøntning af lovforslag om ændrede refusionsregler (2010-172166)

Sagen blev udsat på Beskæftigelses- og Integrationsudvalgets møde den 6. december 2010.

Aftalerne om finansloven for 2011 omfatter en omlægning af finansieringsstrukturen på beskæftigelsesområdet med meget store fordelingsmæssige virkninger kommunerne imellem. Ændringerne træder i kraft 1. januar 2011 og medfører en betydelig negativ påvirkning af Københavns Kommunes økonomi fra og med 2011.

INDSTILLING OG Beslutning

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen indstiller,

1. at Beskæftigelses- og Integrationsudvalget godkender den fremlagte løsningsmodel, der samlet reducerer Beskæftigelses- og Integrationsudvalgets budget med 90 mio. kr. i 2011.

Problemstilling

Omlægning af refusionssystemet – som udmøntet i det fremsatte lovforslag L71 – indeholder følgende hovedpunkter:

- Refusionen for udgifter til forsørgelsesydelser ensrettes for modtagere af dagpenge, kontant- og starthjælp, ledighedsydelse, sygedagpenge og revalidering harmoniseres og reduceres til 50 pct. i perioder med aktivering på virksomheder eller ordinær uddannelse og 30 pct. i øvrige perioder.
- Loftet over refusionsberettigede driftsudgifter ved aktivering harmoniseres og reduceres ved indførelsen af et fælles driftsloft på 13.700 kr. pr. helårsperson for dagpengemodtagere, kontant- og starthjælpsmodtagere, ledighedsydelsesmodtagere, sygedagpengemodtagere og revalidender samt deltagere i 6 ugers selvvalgt uddannelse. Staten har hidtil afholdt den fulde udgift ved 6 ugers selvvalgt uddannelse.
- Aftalen indeholder en overgangsordning, som kompenserer kommuner med et beregnet tab over 0,1 pct. af beskatningsgrundlaget i 2011. For Københavns Kommune svarer det til ca. 90 mio. kr. Fra 2012 slår omlægningen fuldt igennem.

Omlægningerne er i det store og hele uden økonomisk betydning for kommunerne som helhed på grund af statslig kompensation via budgetgarantien på bl.a. kontanthjælpsområdet, beskæftigelsestilskuddet på a-dagpengeområdet samt DUT-reglerne, hvorefter staten altid kompenserer kommuner for virkningen af nye regler. Det skal dog nævnes, at det er forudsat i lovforslaget, at kommunerne samlet set nedbringer aktiveringsudgifterne før statsrefusion med ca. 0,5 mia. kr. årligt som følge af de ændrede refusionsregler.

Der er imidlertid næppe tvivl om, at omlægningerne samlet set medfører et betydeligt økonomisk tab for Københavns Kommune. Det skyldes det forhold, at kommunen har betydeligt flere borgere på navnlig kontanthjælp end landet som helhed. Københavns taber således flere penge på den lavere refusion af blandt andet kontanthjælpsudgifterne, end kommunen kan forvente at få tilbage gennem budgetgarantien[1].

[1] Københavns Kommune har flere kontanthjælpsmodtagere og omvendt færre på f.eks. førtidspension, fleksjob og sygedagpenge end kommunerne generelt. Samlet set har Københavns Kommune færre borgere på kommunale

Det er dog vanskeligt på nuværende tidspunkt at anslå størrelsen af tabet præcist. Det skyldes flere forhold, herunder omlægningens betydning for den mellemkommunale udligning og den faktiske udformning af den skitserede overgangsordning.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen og Økonomiforvaltningen skønner, at nettoeffekten af tabet af direkte refusion og kompensation via budgetgarantien, beskæftigelsestilskuddet og DUT-reglerne udgør et umiddelbart økonomisk tab på ca. 350 mio. kr. i 2011 i forhold til budget 2011 ved uændret adfærd i forhold til budgetforudsætningerne. Der er imidlertid ikke taget højde for dels betydningen af overgangsordningen i 2011, dels eventuelle merindtægter til kommunen fra den mellemkommunale udligningsordning.

Ifølge KL har staten således beregnet et økonomisk tab for Københavns Kommune på ca. 30 mio. kr., men KL's egne beregninger viser et tab på 130 mio. kr.. Det er dog uklart, hvilke forudsætninger, der ligger bag disse beregninger, ligesom hverken staten eller KL kan beregne tabet præcist, fordi de ikke kender forudsætningerne omkring aktiveringens omfang og sammensætning i Københavns Kommunes budget for 2011.

Det må således lægges til grund, at det faktiske økonomiske tab vil svare til omkring 350 mio. kr. årligt, som er forvaltningernes eget skøn, eventuelt allerede i 2011. Det skal ses i lyset af, at staten må antages at lægge sine egne beregninger til grund for kompensation til kommunerne, hvorved Københavns Kommune ikke umiddelbart vil være omfattet. Herudover er der usikkerhed om, hvorvidt staten vil medtage indtægter fra udligningsordningen, selvom de først tilgår kommunen med 2 års forsinkelse.

De store usikkerheder peger på, at det vil være i Københavns Kommunes interesse, at de fordelingsmæssige virkninger arbejdes meget grundigt igennem, inden staten endeligt udformer overgangsordningen og den følgende kompensationsmodel.

Ikke desto mindre er der behov for tilpasninger af den aktive indsats for at imødegå det ventede økonomiske tab i 2011 og på længere sigt.

Løsning

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen finder efter drøftelse med Økonomiforvaltningen, at der som led i en første tilpasningsrunde bør gennemføres besparelser i kommunens aktiveringsindsats svarende til 90 mio. kr. eller 0,1 pct. af kommunens beskatningsgrundlag.

Der kan vise sig behov for flere tilpasninger, når der er større klarhed over det faktiske økonomiske tab for kommunen i 2011, men en tilpasning på 90 mio. kr. er under alle omstændigheder et skridt på vejen mod et forventeligt endnu større tilpasningsbehov fra og med 2012.

I det følgende opstilles en konkret model for en tilpasning på 90 mio. kr. indenfor følgende hovedområder:

1) Øget brug af virksomhedsplaceringer
2) Øget brug af ordinær uddannelse
3) Tilpasning af aktivering ved afklaring og vejledning mv.

Ad 1) Øget brug af virksomhedsplaceringer

---

forsørgelsesydelser, svarende til en årlig besparelse på omkring 750 mio. kr.

Aftalens fokus på virksomhedsintern aktivering skal ses i lyset af, at virksomhedsintern aktivering (løntilskud og virksomhedspraktik) ifølge mange undersøgelser har de bedste effekter i forhold til at bringe ledige i ordinær beskæftigelse.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har allerede gennem en målrettet indsats i 2010 forøget antallet af virksomhedsplaceringer med 1.500 helårspladser til et forventet niveau på ca. 2.400 helårspladser ultimo 2010. Strategien styrkes i 2011 med oprettelsen af et særligt virksomhedstilbud, som næsten alle arbejdsmarkedsparate ledige med mere end 6 måneders ledighed i Københavns Kommune skal igennem. Målet er en forøgelse af antallet af helårsplaceringer fra 2.400 ultimo 2010 til ca. 3.100 i 2011. Ved en fokuseret virksomhedsstrategi, hvor både jobcenteret og eksterne leverandører og aktører bliver bedre til at udnytte kommunens egne pladser, andre kommuners pladser såvel som de statslige og regionale kvoter, forventer forvaltningen at antallet kan øges med yderligere ca. 350 helårsplaceringer i 2011, således at der i 2011 skabes 3.450 helårsplaceringer i virksomhedsinterne forløb.

Med 350 ekstra helårspladser vil kommunens tab blive reduceret med yderligere 13 mio. kr. i 2011 i forhold til den allerede forudsatte besparelse på ca. 52 mio. kr. i budget 2011. I forbindelse med arbejdet med budgettet for 2012 vil forvaltningen fremlægge muligheder for at forøge antallet af virksomhedsplaceringer yderligere, for at skabe de bedst mulige betingelser for at ledige københavnere kan komme tilbage i beskæftigelse.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen og Økonomiforvaltningen har aftalt at udarbejde en fælles indstilling til Beskæftigelses- og Integrationsudvalget og Økonomiudvalget tidligst muligt i 2011 omkring mulighederne for at øge omfanget af jobtræningspladser i kommunen yderligere

Der er en række forhold, der skal belyses, både omkring potentialet for pladser, der overholder lovkravene i de enkelte forvaltninger, omkring målgruppens behov og forudsætninger og de krav, det stiller til pladsernes indhold, og omkring den faktiske udformning af en ordning, hvor jobcentrene kan være sikre på, at der kan visiteres til pladserne uden risici i forhold til rettidighedskrav mv. Disse forhold vil blive belyst i indstillingen.

Ad 2) Øget brug af ordinær uddannelse

Tilbud om ordinære uddannelsesforløb gives i dag til ledige københavnere, hvis det ud fra en individuel vurdering fra jobcentermedarbejderen af den enkelte lediges ønsker og forudsætninger vurderes, at et uddannelsesforløb vil være den hurtigst mulige vej til beskæftigelse eller give bedre langsigtede beskæftigelsesmuligheder for den ledige.

En beregning af udgiften ved ordinære uddannelsesforløb foretaget af forvaltningen viser, at nettoudgiften ved et helårsforløb er 35 pct. dyrere end aktivering i kommunens beskæftigelsescentre, selv når den ekstra refusionshjemtagelse på forsørgelsesudgiften ved ordinær uddannelse indregnes. Derfor vil en stigning i antallet af ordinære uddannelsesforløb betyde, at kommunen får yderligere udgifter til aktivering.

Forvaltningen vil imidlertid anbefale, at den hidtidige praksis, hvor der visiteres til ordinær uddannelse efter en konkret individuel vurdering af den enkelte lediges behov, videreføres.

Ad 3) Tilpasning af aktivering ved afklaring og vejledning m.v.

Af de to ovenfor beskrevne løsningsforslag er det kun forslaget vedrørende flere i løntilskud, som bidrager til en tilpasning på 90 mio. kr. i 2011 og dette kun i mindre omfang.

Derfor har Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen undersøgt, hvordan den samlede aktivering af kontanthjælpsmodtagere, dagpengemodtagere og sygedagpengemodtagere kan tilrettelægges i 2011, så der spares 90 mio. kr., *jf. tabel 1*.

Tabel 1: Løsningsmodel (mio. kr., 2011 pl)

	Besparelse på intern aktivering	**2011**
1	Reduktion i aktiveringsvarighed i Beskæftigelsescentrene (10 uger)	-20
2	Aktivering af dagspengemodtagere på beskæftigelsescentrene (4 uger)	20
	Besparelse på ekstern aktivering	
3	Reduktion af aktivering af dagpengemodtagere i jobsøgningsforløb	-22
4	Flere i virksomhedsplaceringer	-13
5	Reduktion i aktiveringsvarighed for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere	-15
6	Reduktion i aktiveringsomfanget for sygedagpengemodtagere	-25
7	Undlade at udmelde midler til metodeudviklingspuljen	-15
	Samlet besparelse på aktivering	-90

Forvaltningen har i den forbindelse taget udgangspunkt i tre primære hensyn:

- Tilpasningen skal gennemføres under hensyntagen til beskæftigelseseffekterne, så den ikke utilsigtet medfører en stigning i ledigheden.
- At lovgivningens krav om bl.a. rettidighed fortsat overholdes i indsatsen
- Tilpasningen skal kunne foretages uden større personaletilpasninger internt i Københavns Kommune

Den foreslåede løsningsmodel vil efter forvaltningens vurdering kunne gennemføres med begrænset intern personaletilpasning, uden negative konsekvenser for overholdelse af lovkrav og uden nævneværdig effekt på afgangen til selvforsørgelse.

Løsningsmodellen indeholder følgende initiativer:

1. Der foreslås en reduktion af varigheden i aktiveringsforløb for arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i kommunens beskæftigelsescentre fra gennemsnitligt 13 uger i 2010 til gennemsnitligt 10 uger i 2011, hvilket fortsat overstiger lovgivningens minimumskrav om 4 uger. En effektanalyse har vist, at effekten, udtrykt ved den lediges mulighed for at komme i job eller uddannelse, er aftagende de sidste uger i aktiveringstilbuddet, og derfor vurderes en reduktion af varigheden med gennemsnitligt 3 uger ikke at ville påvirke de lediges muligheder for at komme i job eller uddannelse i nævneværdig grad. Forslaget frigør kapacitet svarende til 400 helårspladser eller 20 mio. kr.
2. Den frigjorte kapacitet i beskæftigelsescentrene foreslås anvendt til arbejdsmarkedsparate dagpengemodtagere, som i 2010 ville have fået tilbudt et jobsøgningsforløb hos eksterne leverandører. Det er vurderingen i forvaltningen, at dagpengemodtagerne med fordel kan benytte den frigjorde kapacitet i beskæftigelsescentrene, da beskæftigelsescentrenes tilbud i indhold svarer til tilbuddene hos de eksterne leverandører. Udnyttelse af den frigjorte kapacitet fra forslag 1 betyder, at beskæftigelsescentrene ikke skal foretage personaletilpasninger til dækning for de sparede 20 mio. kr. i 2011.

3. Udnyttelse af den interne kapacitet til dagpengemodtagere som foreslået i forslag 2 medfører samtidig mindreudgifter til køb af jobsøgningsforløb hos eksterne leverandører på 22 mio. kr. i 2011.
4. Ekstra 350 helårsplaceringer i virksomhedsintern aktivering vil som beskrevet i ovenstående medføre mindreudgifter på ca. 13 mio. kr. i 2011. Det kommer oveni de mindreudgifter på ca. 52 mio. kr., der allerede er en konsekvens af budget 2011.
5. For ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere vil beskæftigelseseffekten af aktiveringstilbud oftest være meget lav, hvilket afspejles i en effekt på 7 pct. for denne gruppe ledige i Københavns Kommune i 2010. Aktiveringstilbuddene har imidlertid ofte et mere langsigtet mål om gradvis progression frem mod arbejdsmarkedsparathed (gennem bl.a. træning af sociale kompetencer samt afdækning og afhjælpning af fysiske og psykiske problemstillinger). For nogle ledige vil et aktiveringsforløb af kortere varighed være den rigtige løsning ud fra en individuel vurdering af den lediges ønsker, forudsætninger og behov, mens andre vil have behov for et længere forløb.

   I nogle aktiveringsforløb og for nogle målgrupper vurderes det ikke muligt at reducere den gennemsnitlige varighed. Det kan skyldes særlige lovkrav (unge kontanthjælpsmodtagere), og det kan skyldes, at forløbene er målrettet særligt udsatte grupper (kombinationstilbud) eller bidrager til afklaring af grundlaget for revalidering, fleksjob eller førtidspension (f.eks. arbejdsprøvningsforløb).

   Det foreslås, at varigheden på øvrige aktiveringsforløb for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere reduceres fra en gennemsnitlig varighed på 10 uger i 2010 til gennemsnitligt 8 uger i 2011, hvilket fortsat overstiger lovgivningens minimumskrav om 4 uger. En sådan nedsættelse vil betyde, at nogle ledige vil få et kortere forløb, mens de, der efter en individuel vurdering har størst udbytte af et længere forløb, fortsat kan få et sådant. Mindreudgiften ved varighedsnedsættelsen skønnes til ca. 15 mio. kr. i 2011 og 2012.

   Aktiveringen foretages hos leverandører inden for kommunens rammeaftale, men vil kunne medføre en mindre personaletilpasning internt i Københavns Kommune, da forvaltningens beskæftigelsescentre indgår som leverandør inden for rammeaftalen. Behovet for personaletilpasninger forventes dog at kunne imødegås ved en omstilling af kapaciteten til indsatsen for arbejdsmarkedsparate ledige. Beskæftigelsescentrenes indtægter fra aktivering af ikke-arbejdsmarkedsparate inden for rammeaftalen udgør 2,5 mio. kr. i 2010.
6. Det foreslås, at metodeudviklingspuljen ikke udmøntes i 2011, hvilket vil betyde en besparelse på 15 mio. kr. Forslaget vil ikke medføre intern personaletilpasning, da puljen udmøntes til eksterne leverandører. Samtidig må de hidtidige modtagere af puljemidler antages at have tilpasset sig henover 2010, idet der alene er uddelt ét-årige puljemidler. Det har således aldrig været hensigten med puljen at yde varig driftsstøtte, men at bidrage til afprøvning af nye metoder i aktiveringen af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Som sådan vil forslaget alt andet lige nedsætte omfanget af metodeudvikling og -afprøvning i indsatsen i 2011.
7. På sygedagpengeområdet er der ikke lovkrav om minimumsaktivering. Det betyder, at mulighederne for tilpasning er større end i ledighedsindsatsen. Aktivering af sygedagpengemodtagere har dog med de seneste sygefraværsreformer fået øget fokus og har også vist gode beskæftigelseseffekter for udvalgte målgrupper på især muligheden for at komme i delvis raskmelding (med 50 pct. refusion). Samtidig er mange sygemeldte borgere glade for

muligheden for målrettede aktive tilbud.

Der er afsat 101 mio. kr. til aktivering af sygedagpengemodtagere i 2011. Forbruget i 2010 forventes at udgøre ca. 80 mio. kr. Der forventes et lidt lavere antal sygedagpengemodtagere i 2011 end i 2010.

På den baggrund kan det være en mulighed, at budgettet for 2011 reduceres med 25 mio. kr., hvilket vil svare til en fastholdelse af aktiveringsgraden i forhold til det faktiske niveau i 2010, og hvilket samtidig, efter forvaltningens vurdering, ikke vil indebære en nævneværdig reduktion af afslutningsgraden på sygedagpengesagerne, ligesom niveauet for delvise raskmeldinger forventes at kunne fastholdes.

Økonomi

Beskæftigelses- og integrationsforvaltningen forventer i 2010 et mindreforbrug ca. 192 mio. kr. på budgettet til efterspørgselsstyret indsats. Det forventes aktuelt, at disse midler helt eller delvist vil kunne tilgå kommunens kasse efter regnskabets afslutning, jf. sag (2010-132507) om tillægsbevilling vedr. merudgifter på udvalgets møde den 22. november 2010. Det kan eventuelt være en mulighed, at der ud af midlerne afsættes en reserve i kassen til brug, hvis de forudsatte tilpasninger i 2011 ikke kan gennemføres, jf. f.eks. de ambitiøse forudsætninger omkring en forøgelse af antallet af virksomhedsplaceringer, eller til delvis finansiering af det forventede refusionstab i 2012.

Uanset en tilpasning på 90 mio. kr. – eller eventuelt yderligere tilpasninger – vil der være behov for en tillægsbevilling til beskæftigelses- og Integrationsudvalget i 2011. Der vil således efter de foreløbige beregninger være et tab af direkte refusionsindtægter på udvalgets budget på op til ca. 1,4 mia. kr., mens øgede indtægter for kommunen fra budgetgarantien, beskæftigelsestilskuddet, DUT-reglerne samt en eventuel kompensation via overgangsordningen og eventuelt flere indtægter fra den mellemkommunale udligning ikke tilgår udvalgets budget.

Der vil således snarest blive udarbejdet en tillægsbevillingssag til udvalget og efterfølgende Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen, idet dette dog afventer øget klarhed over de faktiske økonomiske konsekvenser for Københavns Kommune.

Videre proces

Hvis Beskæftigelses- og Integrationsudvalget godkender indstillingen, vil forvaltningen igangsætte de foreslåede initiativer til implementering af besparelsen på 90 mio. kr. i 2011.

Forvaltningen vil i forbindelse med budgetseminaret for 2012 fremlægge en strategi for håndtering af budgetudfordringen i 2012, som under alle omstændigheder må forventes at være større end de skitserede 90 mio. kr.

Forvaltningen vil dog allerede nu gøre opmærksom på, at tilpasninger op i nærheden af en størrelsesorden på 350 mio. kr. efter forvaltningens vurdering vil medføre, at lovgivningens krav til aktiveringens omfang og rettidighed ikke vil kunne opfyldes, hvilket i givet fald vil medføre et større refusionstab på forsørgelsesudgifterne, idet refusionen falder til 0 pct. ved manglende rettidighed mv. Hertil kommer, at en sådan tilpasning forventes at medføre stigende ledighed i København, hvilket igen kan føre til øgede forsørgelsesudgifter og mistede skatteindtægter.

Efter udvalgets godkendelse sendes indstillingen til Økonomiudvalget til orientering.

Bilag:

1. Skøn over effekt af refusionsomlægning

Morten Binder /Thomas Thellersen Børner

bilag

1: Skøn over effekt af refusionsomlægning