

KL

TIL KONSULENTER PÅ BESKÆFTIGELSESOMRÅDET

ØKONOMISTYRING PÅ BESKÆFTIGELSES- OMRÅDET

Indledning

Beskæftigelsesområdet har i mange år været præget af store forandringer. Reformen af førtidspension og fleksjob, af kontanthjælp og sygedagpenge samt ændrede forudsætninger for den beskæftigelsesrettede indsats og en forenkling af Lov om aktiv beskæftigelsesindsats har vendt op og ned på, hvordan økonomien på beskæftigelsesområdet er sammensat, og hvordan området kan styres.

Denne pjece er udarbejdet af KL med støtte fra KommuneKredit med henblik på at understøtte kommunerne i økonomistyringen på beskæftigelsesområdet. I pjecen præsenteres grundlæggende begreber relateret til den økonomiske styring af beskæftigelsesområdet, og der præsenteres en række perspektiver vedrørende budgetlægning og –opfølgning.

Pjecen har således to grundlæggende formål. Den skal for det første fungere som en ABC om økonomien på beskæftigelsesområdet, der både giver overblik og forklarer væsentlige begreber, sådan at pjecen kan bruges aktivt i økonomistyringen på området – både som opslagsværk og som inspirationsguide.

For det andet skal den gøre læseren i stand til at gøre sig overvejelser omkring styringen af området. Herunder særligt i forhold til budgetlægning og –opfølgning, hvor ændrede lovgivning og forudsætninger konstant kræver stort fokus.

Pjecens målgruppe består af økonomikonsulenter på beskæftigelsesområdet, der ønsker at forstå sammenhænge mellem de forskellige styringsmekanismer og som kan have behov for perspektiver på den løbende økonomistyringen af området.

God læselyst!

SENSTE REDAKTION

1. udgave
Senest redigeret 24. januar 2019

KONTAKTPERSON

Steffen Mølgaard Jensen,
STMH@kl.dk,
tlf. 33703429

Indholdsfortegnelse

Indledning	2
Generelt om økonomi på beskæftigelsesområdet.....	4
Overordnet opdeling af overførselsudgifter	5
Budgetgaranterede udgifter	5
Øvrige overførselsudgifter	5
Udgifter til forsikrede ledige og beskæftigelsestilskud	6
Økonomiaftale mellem regeringen og KL	7
Overførselsskøn	7
Lovændringer og DUT	7
Midtvejsvurdering af budgetgarantien og øvrige overførsler	8
Statsrefusion og kommunal medfinansiering.....	10
Driftslofter	10
Statsrefusion og refusionstrappe.....	11
Budgetlægning.....	12
Budgetopfølgning.....	14
Årshjul	15

Generelt om økonomi på beskæftigelsesområdet

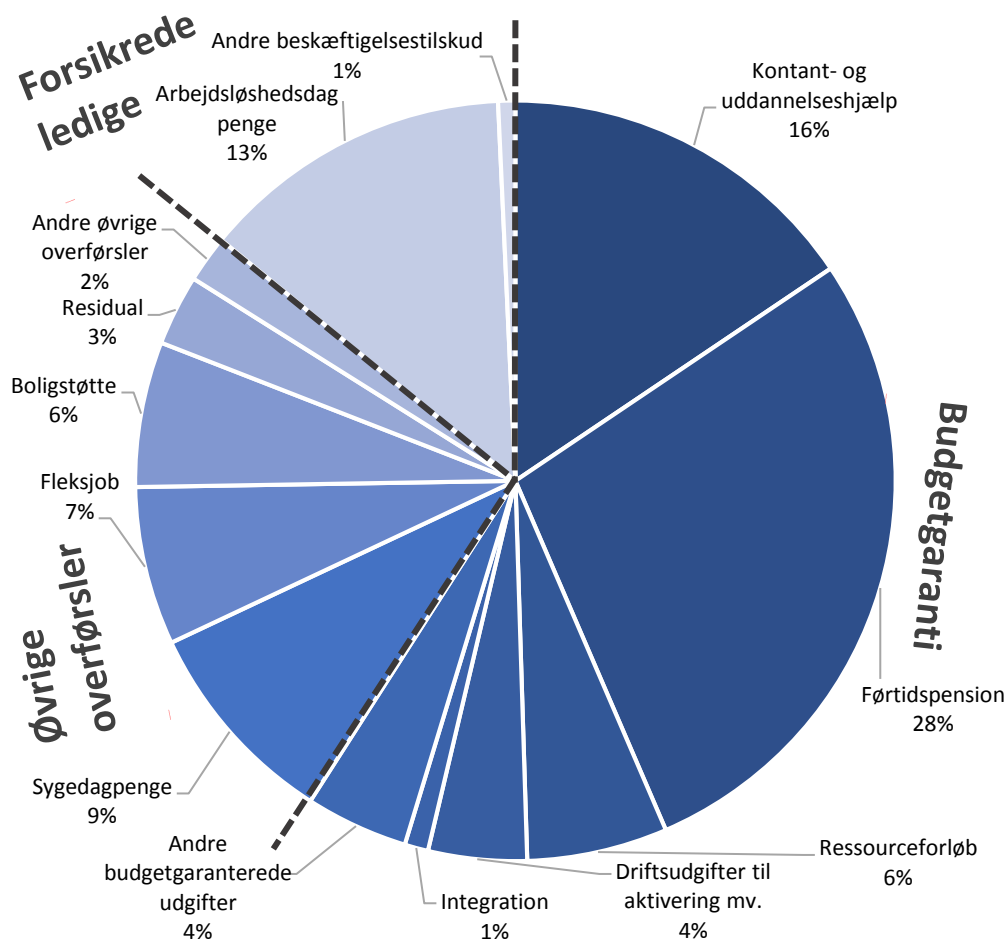
Beskæftigelsespolitikken i de danske kommuner består overordnet af tre elementer, som det er nødvendigt at skelne mellem. Det første element er *ydelser*, der består af de økonomiske overførsler til borgere. Den anden element er *indsatser*, som dækker over de værktøjer og initiativer den enkelte kommune kan igangsætte med henblik på at hjælpe borgere i beskæftigelse. Det sidste element er *myndighedsudøvelse*, der er borgerens indgang til kommunen.

I denne pjece vil det primære fokus være på *ydelser* og *indsatser*, da det er disse to elementer, der udgør overførselsområdet i økonomisk forstand. *Myndighedsudøvelsen* indgår som led i den samlede administration i kommunen, og er en *serviceudgift*, mens *ydelser* og *indsatser* er *overførselsudgifter*.

Når det er nødvendigt at skelne mellem *serviceudgifter* og *overførselsudgifter* skyldes det grundlæggende, at finansieringen er forskellig, og at de er underlagt forskellige styringsmekanismer. Således er serviceudgifterne omfattet af den kommunale serviceramme, der for kommunerne under ét fastlægger niveauet for den kommunale service.

Overførselsudgifterne – bestående af *ydelser* og *indsatser* – er opdelt i tre overordnede kasser. Den ene kasse består af udgifter under *budgetgarantien*. Den anden kasse består af udgifter under *øvrige overførsler*. Den sidste kasse består af udgifter under *beskæftigelsestilskuddet*, der dækker over udgifter til *forsikrede ledige*.

De samlede netto overførselsudgifter udgjorde i 2017 for kommunerne under ét 77,8 mia. kr., hvilket svarer til ca. 22 pct. at kommunernes samlede netto driftsudgifter. I figuren herunder er overførselsudgifterne opdelt i de tre overordnede kasser:



Overordnet opdeling af overførselsudgifter

Budgetgaranterede udgifter

En stor del af kommunernes overførselsudgifter er omfattet af en såkaldt *budgetgaranti*. *Budgetgarantien* sikrer som udgangspunkt, at den kommunale økonomi under ét ikke påvirkes af udgiftsudviklinger, som er nært forbundne med konjunkturudviklingen. Helt grundlæggende betyder dette, at kommunerne under ét kompenseres krone for krone for *overførselsudgifter* under *budgetgarantien*.

BUDGETVEJLEDNING G3-3

Budgetvejledning G3-3 udkommer årligt i juni og er en oversigt over *budgetgarantireguleringen*.

Som det fremgår på side 4 omfatter *budgetgarantien* blandt andet udgifter til *ydelser* som kontant- og uddannelseshjælp, førtidspension og ressourceforløb samt udgifter til *indsatser* under driftsudgifter til aktivering.

Som konsekvens af *overførselsskønnet* foretages der årligt en *budgetgarantiregulering*. *Budgetgarantireguleringen* regulerer bloktilskuddet til kommunerne. *Budgetgarantien* består således af et beløb, der lægges til eller trækkes fra bloktilskuddet. Beløbets størrelse afhænger af de reelle kommunale mer- eller mindreudgifter på *overførselsudgifterne* under *budgetgarantien*. Dermed sikres det, at den kommunale økonomi under ét ikke påvirkes af udgiftsudviklinger, som er nært forbundne med konjunkturudviklingen.

Øvrige overførselsudgifter

Øvrige overførsler dækker over *overførselsudgifter*, som ikke er omfattet af *budgetgarantien* og *beskæftigelsestilskuddet*. Det er overførselsudgifter, som vurderes at være mindre konjunkturafhængige. Som det fremgår på side 4 omfatter øvrige overførsler blandt andet sygedagpenge, fleksjob og boligstøtte.

Øvrige overførsler reguleres i overensstemmelse med lov- og cirkulærprogrammet ligesom at *overførselsskønnet* for de *øvrige overførsler* indgår som led i den samlede *økonomiaftale*.

Som en del af *øvrige overførsler* findes også *residualen*. Der findes ikke en detaljeret oversigt over *residualen*. *Residualen* opgøres som summen af de samlede *overførselsudgifter*, med undtagelse af *beskæftigelsestilskuddet*, fratrukket *budgetgarantien* og de resterende overførselsudgifter under *øvrige overførsler* samt udgifterne på funktion 5.80 gruppering 004 til 005, da disse er *service*.

OPGØRELSE AF BUDGETGARANTI OG ØVRIGE OVERFØRSLER

En detaljeret oversigt af hvilke udgiftsområder der er omfattet af *budgetgarantien* og *øvrige overførsler* findes i den foreløbige og endelige opgørelse af *budgetgarantien* og *øvrige overførsler*.

Disse udkommer i Budgetvejledning 5.1 i februar måned (foreløbig) og Budgetvejledning G3.3 i juni måned (endelig).

Her er udgiftsområderne fordelt på funktions- og grupperingsniveau.

På den måde er *residualen* en reststørrelse i en samlet kasse for *overførselsudgifter*, der ikke er konjunkturafhængige, og som ikke kan henføres til andre *ydelser* og *indsatser*. I *overførselsskønnet* foretages der desuden ikke en særskilt beregning af *overførselsudgifterne* under *residualen*. Disse fremskrives alene med lov- og cirkulærprogrammet og med pris- og lønfremskrivningen.

Udgifter til forsikrede ledige og beskæftigelsestilskud

Kommunerne har på beskæftigelsesområdet også ansvaret for indsatsen til de forsikrede ledige. Kommunerne har både udgifter til *ydelsen* og *indsatsen*. Kommunernes udgifter til *ydelsen* finansieres særskilt af *beskæftigelsestilskuddet*, mens udgifterne til *indsatsen* er placeret under *budgetgarantien*. Som det fremgår af side 4 er den primære udgift således udbetalingen af arbejdsløshedsdagpenge.

Kommunernes finansiering via beskæftigelsestilskuddet er fordelt efter særlige mekanismer, som tager højde for ledighedsudviklingen indenfor otte afgrænsede landsdele. Beskæftigelsestilskuddet sikrer, at kommunernes finansiering indenfor hver landsdel matcher udgifterne krone for krone. Beskæftigelsestilskuddet er oprettet med det primære formål at sikre budgetsikkerhed for kommunerne under ét ved at sikre en tæt økonomisk kompensation.

Beskæftigelsestilskuddet for ét år opgøres ad tre omgange af Økonomi- og Indenrigsministeriet. 1. Primo juli i året før tilskudsåret udmeldes en *foreløbig opgørelse af beskæftigelsestilskuddet*. 2. Primo juli i tilskudsåret foretages en *midtvejsregulering af beskæftigelsestilskuddet*. 3. Primo juli året efter tilskudsåret foretages en *efterregulering af beskæftigelsestilskuddet*.

Beskæftigelsestilskuddet bidrager til finansiering af kommunerne gennem et *grundtilskud* og et *merudgiftsbehov*. *Grundtilskuddet* opgøres på kommuneniveau som kommunens *beskæftigelsestilskud* to år tidligere omregnet til regelgrundlaget i tilskudsåret. *Grundtilskuddet* reguleres ikke i *midtvejsreguleringen af beskæftigelsestilskuddet* eller i *efterreguleringen af beskæftigelsestilskuddet* – dette gør alene *merudgiftsbehovet*.

Merudgiftsbehovet opgøres som forskellen mellem det samlede udgiftsskøn i tilskudsåret og de akkumulerede *grundtilskud*. *Merudgiftsbehovet* fordeles herefter på kommuneniveau.

I den foreløbige opgørelse af *merudgiftsbehovet* sker fordelingen på kommuneniveau på baggrund af kommunens andel af ledigheden to år tidligere. I *midtvejsreguleringen af beskæftigelsestilskuddet* beregnes et nyt skøn for udgifterne på landsplan, der herefter fordeles på kommuneniveau efter samme metode som den foreløbige opgørelse.

PROGNOSEMODEL FOR BESKÆFTIGELSESTILSKUDET

I KL's prognosemodel for beskæftigelsestilskuddet er det muligt at få en indikation på, hvordan beskæftigelsestilskuddet udvikler sig for den enkelte kommune.

Prognosen udkommer hvert år i marts og september, og indeholder et skøn for midtvejsreguleringen og et skøn for efterreguleringen. Begge skøn udarbejdes på kommuneniveau.

I *efterreguleringen af beskæftigelsestilskuddet* anvendes en særlig landsdelsmekanisme, som betyder, at de enkelte landsdele kompenseres for deres udgifter krone for krone. Der beregnes et nyt *merudgiftsbehov* for landsdelene, som er forskellen mellem de faktiske udgifter og *grundtilskuddet*. Det nye *merudgiftsbehov* fordeles herefter på kommuneniveau inden for landsdelen på baggrund af bruttoledigheden to år tidligere.

Metoden til beregning af *merudgiftsbehovet* betyder, at der kan forekomme væsentlige forskydninger mellem *merudgiftsbehovet* opgjort i forbindelse med *midtvejsreguleringen af beskæftigelsestilskuddet* og *efterreguleringen af beskæftigelsestilskuddet*. Resultatet af *midtvejsreguleringen af beskæftigelsestilskuddet* bør således vurderes med forsigtighed.

Økonomiaftale mellem regeringen og KL

Hvert år indgås der mellem regeringen og KL som udgangspunkt en aftale om kommunernes økonomi for det kommende år. Denne aftale omtales *økonomiaftalen*, og indgås som regel ultimo maj/primus juli. *Økonomiaftalen* lægger til grund for regeringens finanslovsforslag.

I *økonomiaftalen* er der særligt tre forhold, som er relevante for beskæftigelsesområdet. Det ene forhold vedrører *overførselsskønnet*. Det andet forhold vedrører *lovændringer og DUT*. Det tredje forhold vedrører en eventuel *midtvejsregulering*.

SKATTE- OG TILSKUDSMODELLEN

I Skatte- og tilskudsmodellen estimerer KL over balancen mellem indtægter og udgifter for kommunerne. Som grundlag for dette skøn ligger en række antagelser om kommunernes udvikling på overførselsområdet.

Modellen indeholder derfor et skøn over kommunernes udgifter til overførselsområdet i indeværende og kommende budgetår samt i overslagsårene.

Overførselsskøn

Overførselsskønnet er det forudsatte niveau i indeværende og kommende år for *overførselsudgifterne*. *Overførselsskønnet* dækker således over forventningerne til kommunernes samlede udgifter til *ydelser* og beskæftigelsesrettede *indsatser*. Der skønnes særskilt for både *budgetgarantien*, *øvrige overførsler* og *beskæftigelsestilskuddet*.

Det er regeringen og KL, som forhandler og opnår enighed om *overførselsskønnet*. *Overførselsskønnet* tager grundlæggende udgangspunkt i forventninger til ledighedsudviklingen i landet, hvor konsekvenser af ny eller ændret lovgivning er indarbejdet. Det er væsentligt at tilføje, at det forudsatte niveau for *overførselsudgifterne* er udtryk for et forhandlingsresultat for kommunerne under et. Den enkelte kommune kan dermed godt opleve, en udvikling som ikke stemmer overens med det samlede *overførselsskøn*. KL udsender dog *overførselsskønnet* på kommuneniveau, hvor fordelingen tager udgangspunkt i senest kendte regnskab.

I *overførselsskønnet* skønnes der både over det forventede niveau i indeværende år og i det efterfølgende budgetår. Skønnet for indeværende år lægges som udgangspunkt til grund for *midtvejsvurderingen*, mens skønnet for det efterfølgende år ligger til grund for finansloven.

Lovændringer og DUT

Det udvidede totalbalanceprincip (DUT) indebærer, at kommunerne kompenseres under ét, når regeringen og Folketinget vedtager nye love eller foretager regelændringer med økonomiske konsekvenser for kommunerne. *DUT* sikrer dermed, at kommunerne for tilført eller frataget de økonomiske midler, der kan relateres til vedtagne regelændringer, der

SPØRGESKEMA

Til brug for *overførselsskønnet* udsender KL et spørgeskema til samtlige kommuner, hvor kommunerne anmodes om at opgøre forventede udgifter på overførselsområdet i det indeværende år og det kommende budgetår.

Spørgeskemaet udsendes årligt i april måned, og er et centralt redskab for KL i forhandlingerne om *overførselsskønnet*.

medfører enten flere eller færre udgifter i kommunerne. DUT estimeres på baggrund af forhandlinger mellem fagministerier og KL, hvor der som hovedregel opnås enighed om de økonomiske konsekvenser for kommunerne.

Overordnet set opdeles de økonomiske konsekvenser, der på beskæftigelsesområdet forhandles DUT om, i fire kategorier: 1. *budgetgaranti*, 2. *øvrige overførsler*, 3. *beskæftigelsestilskud* og 4. *service*. Dermed forhandles der DUT for både *ydelser* og *indsatser* – dette i de tre første kategorier – samt for *service* – dette i den fjerde kategori. Fælles for alle DUT i kategori 1-3 er, at de alle indgår i det overførselsskøn, som fastlægges i forbindelse med økonomiaftalen. Der er imidlertid forskel på, hvordan DUT-kompensationen fremgår af aktstykket.

Fælles for *øvrige overførsler* og *service* er, at de økonomiske konsekvenser for kommunerne fremgår af bloktilskudsaktstykket. Omvendt er det fælles for *budgetgarantien* og *beskæftigelsestilskuddet*, at de ikke fremgår af bloktilskudsaktstykket. Årsagen til denne forskel er, at *budgetgarantien* reguleres gennem *budgetgarantireguleringen* og *beskæftigelsestilskuddet* reguleres gennem en *midtvejsregulering af beskæftigelsestilskuddet* og en *efterregulering af beskæftigelsestilskuddet*.

Reguleringen af kommunernes økonomi sker, for så vidt angår *budgetgarantien* og *beskæftigelsestilskuddet* således uden om lov- og cirkulæreprogrammet. Det er dog vigtigt at understrege, at der fortsat foretages en forhandling om DUT, som indgår i *overførselsskønnet* for udgifterne under *budgetgarantien* og *beskæftigelsestilskuddet*.

DUT forhandles som udgangspunkt for en 4-årig budgetlægningsperiode, hvor de estimerede økonomiske konsekvenser i det sidste overslagsår indgår som varig økonomisk kompensation i årene ud over de 4 år.

BUDGETVEJLEDNING G3-2

Budgetvejledning G3-2 udkommer årligt i juni og er en oversigt over DUT forhandlinger. Her indgår særskilte afsnit om økonomiske konsekvenser vedrørende *budgetgarantien* og *beskæftigelsestilskuddet*, og i afsnittet om lov- og cirkulæreprogrammet behandles økonomiske konsekvenser vedrørende *øvrige overførsler* og *service*.

Nogle regelændringer vil dog have økonomiske konsekvenser, som ændrer sig betydeligt ud over en 4-årig periode. Et eksempel på dette er tilbagetrækningsreformen, hvor der gradvist indføres en senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Er dette tilfældet vil regelændringen blive 1-tals-markeret. En 1-tals-markering medfører, at sagen ligeledes DUT-forhandles i det efterfølgende år sådan at det sidste budgetoverslagsår, som ikke tidligere er DUT-forhandlet, DUT-forhandles.

Midtvejsvurdering af budgetgarantien og øvrige overførsler

Overførselsskønnet vedrører både de forventede udgifter i indeværende budgetår og i efterfølgende budgetår. *Overførselsskønnet* for udgifterne under *budgetgarantien* og *øvrige overførsler* i det indeværende budgetår danner grundlag for en *midtvejsvurdering*. Midtvejsvurderingen har til formål at vurdere, hvorvidt der er betydelige ændrede forudsætninger for det overførselsskøn, der er forudsat i det igangværende år.

Midtvejsvurderingen kan give anledning til en *midtvejsregulering* af *budgetgarantien* og *øvrige overførsler*, hvis der synes at være grundlag herfor, hvilket vil bero på en forhandling mellem regeringen og KL som led i *økonomiaftalen*.

Det er vigtigt, at denne *midtvejsregulering* ikke forveksles med *midtvejsreguleringen af beskæftigelsestilskuddet* eller *budgetgarantireguleringen*, der vil blive behandlet

særskilt i senere afsnit. Med *midtvejsreguleringen* forstås, at kommunernes finansiering i indeværende år reduceres eller hæves i forhold til *overførselsskønnet* i sidste års *økonomiaftale*.

Hvis der foretages en *midtvejsreguleringen* vil denne blive udmeldt til den enkelte kommune af Økonomi- og Indenrigsministeriet som en del af udgivelsen Kommunal udligning og generelle tilskud, der udkommer primo juni hvert år. *Midtvejsreguleringen* vil blive afregnet i oktober, november og december i det indeværende år.

En negativ *midtvejsregulering* af *budgetgarantien* og de *øvrige overførsler* vil betyde, at kommunernes finansiering bliver lavere end oprindeligt antaget, hvilket bør indarbejdes i budgetopfølgningerne i kommunen.

INVESTERINGSSTRATEGIER

Med velbeskrevne investeringsstrategier er det muligt at opnå en højere beskæftigelseseffekt, besparelser på forsørgelse, øget arbejdsudbud og mere tilfredse virksomheder, at borgerne oplever sig bedre hjulpet, færre klager og flere stadfæstelser, at beskæftigelsesfaglighed stimuleres, en øget oplevelse af politisk handlekraft samt endelig mere målfokus, højere jobtilfredshed og flere ansøgere.

Investeringsstrategier kan altså bidrage til at skabe politisk ejerskab på beskæftigelsesområdet i kommunerne samtidig med, at det kan få flere borgere i job og bidrage til en forbedret økonomi for kommunen.

En forudsætning for investeringsstrategierne er dog, at der i budgetlægningen af beskæftigelsesområdet skabes synlighed omkring målsætninger og resultater. Forventede effekter af tiltag som led i en investeringsstrategi bør derfor følges af en tilpasning af budgettet i overensstemmelse med de forventede resultater. Det kan omfatte at sænke antallet af ydelsesmodtagere i målgruppen for tiltaget, justere enhedsprisen for ydelsesmodtagere i målgruppen for tiltaget og/eller tilpasse den gennemsnitlige refusion for ydelsesmodtagere i målgruppen for tiltaget, hvis varigheden af ledighed forventes påvirket.

Det er væsentligt løbende at vurdere investeringsstrategiers effekter. Strategier bør som konsekvens 1. tage afsæt i politiske mål og visioner, hvor der foretages opfølgninger, 2. udspringe af succesfulde tidsbegrænsede pilotprojekter, 3. have tydelige og håndfaste mål og delmål samt 4. lukkes ned, hvis de ikke skaber de forventede resultater.

For at vurdere investeringsstrategiers effekt anbefales det desuden, at der i opfølgning renses for konjunkturudsving eller foretages komparative analyser, hvor man sammenligner resultater med andre kommuners eller med andre indsatsers effekter, da dette kan bidrage til at understøtte en korrelation mellem indsatsen og den målte effekt.

Forud for investeringer på beskæftigelsesområdet er det desuden væsentligt at være opmærksom på, at investeringsstrategier, hvor der investeres i sagsbehandlere med videre, efter gældende regler i budget- og regnskabssystemet medfører en stigning i udgifterne under *service*.

Det økonomiske potentiale der kan realiseres gennem en reduktion i antallet af ydelsesmodtagere vil medføre et fald i udgifterne for *ydelse*.

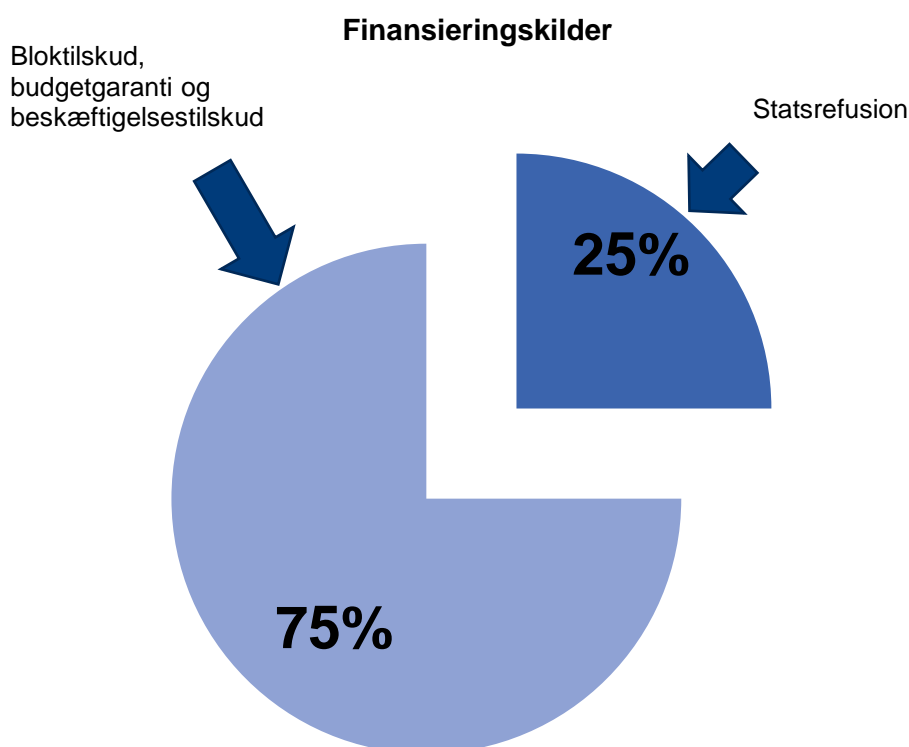
En eventuel gevinst realiseres derfor ikke indenfor servicerammen.

Statsrefusion og kommunal medfinansiering

De kommunale udgifter til *overførselsudgifter* i form af *ydelser* og *indsatser* på beskæftigelsesområdet finansieres forskelligt. For kommunerne under ét sikres finansieringen gennem *statsrefusion*, *bloktilskud*, *budgetgaranti* og *beskæftigelsestilskud*.

Den enkelte kommune modtager *statsrefusion* eller afregner en *kommunal medfinansiering* for en stor del af *overførselsudgifterne*. *Statsrefusion* gives til kommuner på baggrund af aktivitetsniveauet for både *ydelser* og *indsatser* afhængigt af den gældende lovhjemmel for den enkelte *ydelse* eller *indsats*. *Kommunal medfinansiering* afregnes alene til *ydelser* afhængigt af den gældende lovhjemmel. Den *kommunale medfinansiering* på beskæftigelsesområdet afviger i realiteten ikke fra statsrefusionen i forhold til økonomistyringen, da forskellen alene vedrører, hvem der oprindeligt afholder udgiften.

Inden regler om *statsrefusion* og *kommunal medfinansiering* uddybes nærmere er det imidlertid vigtigt at understrege, at *overførselsskønnet* aftales som nettoudgifter for kommunerne under ét. I *overførselsskønnet* skelnes der således mellem de skønnede statslige overførselsudgifter og de skønnede kommunale overførselsudgifter. Det er således alene de skønnede kommunale overførselsudgifter, der fremgår af *overførselsskønnet*, hvilket svarer til kommunernes forventede nettoudgifter.



Driftslofter

Isoleret for *indsatser* er der historisk som oftest ydet *statsrefusionen* på 50 pct. inden for en beløbsgrænse kaldet *driftslofterne*. Disse *driftslofter* er sammen med *statsrefusionen* afskaffet med virkning fra henholdsvis 1. januar 2019 og 1. juli 2019 for en lang række *indsatser*. Derfor resterer alene *statsrefusion* for en begrænset del af *indsatserne* på beskæftigelsesområdet.

Formålet med afskaffelsen af *driftslofterne* er at forenkle styringen og dels, at lade det være op til kommunen selv at vurdere, hvordan den vil prioritere på beskæftigelsesområdet. Som konsekvens af denne lovændring samles i øvrigt en række udgifter til *indsatsen* under funktion 5.90, hvorfor *indsatser* som udgangspunkt fremadrettet vil være omfattet af *budgetgarantien*.

Statsrefusion og refusionstrappe

Ses i stedet på *ydelse*erne kan disse opdeles i *ydelse*r, der er omfattet af *statsrefusion*, og *ydelse*r, der er omfattet af *kommunal medfinansiering*. Omfattet af den *kommunale medfinansiering* er følgende *ydelse*r, hvorfor de resterende er omfattet af *statsrefusion*:

- Førtidspension
- Særlig støtte under kontant- og uddannelseshjælp
- Boligstøtte
- Arbejdsløshedsdagpenge uden indsats

For *ydelse*r med *statsrefusion* og *kommunal medfinansiering* er de fleste i dag omfattet af *refusionstrappen*, som blev indført i 2016 i forbindelse med refusionsomlægningen. Refusionsomlægningen betyder, at størrelsen af *statsrefusionen* og den *kommunale medfinansiering* afhænger af *varigheden* af den enkeltes ledighedsforløb. Formålet er, at give kommunerne et større incitament til at sikre, at den enkeltes ledighedsforløb forkortes, hvilket understøtter fokus på effekt af indsatsen.

Herunder fremgår *refusionstrappen*, der viser andelen af enten *statsrefusionen* eller den *kommunale medfinansiering* for *ydelse*erne omfattet af *refusionstrappen* fordelt på *varigheden* målt på uger:

Varighed (uger)	0.-4. uge	5.-26. uge	27.-52. uge	>52. uge
Statsrefusion	80%	40%	30%	20%
Kommunal medfinansiering	20%	60%	70%	80%

Der findes dog også en lang række *ydelse*r, som ikke er omfattet af *refusionstrappen*, men hvor *statsrefusionen* afhænger af andre forhold. Det er f.eks. gældende for tilkendelser af førtidspension før 1. juli 2014. Det er derfor væsentligt at være opmærksom på lovhjemmelen for den enkelte *ydelse*, da *statsrefusionen* afhænger heraf.

Som enkelt kommune kan man opleve, at den gennemsnitlige *statsrefusion* eller *kommunale medfinansiering* for et ydelsesområde afviger fra det forudsatte i *overførselsskønnet*, hvis kommune oplever at deres borgere er kortere eller længere tid på offentlig forsørgelse end i landet som helhed. Derfor bør man i budgetlægningen og –opfølgningen være særligt opmærksom på den gennemsnitlige *statsrefusion* og *kommunale medfinansiering*, der, for *ydelse*r omfattet af *refusionstrappen*, afhænger af borgerens *varighed* på offentlig forsørgelse.

Kommunerne er for så vidt selv ansvarlige for at opgøre *statsrefusionen* for de enkelte *ydelse*r. Da grundlaget for at foretage disse beregninger dog ikke nødvendigvis er til stede, vil kommunernes gennemsnitlige *statsrefusion* blive opgjort af YdelsesRefusion, som erstatter STAR's interimsløsning Plan B. Omvendt opgøres den *kommunale medfinansiering* som tidligere nævnt af Udbetaling Danmark.

Refusionstrappen har stor betydning for den enkelte kommunes udvikling på området for *overførselsudgifter*. Det er derfor væsentligt løbende at analysere de kommunale enhedspriser for de enkelte ydelsesområder. En stigende enhedspris som følge af lavere gennemsnitlig *statsrefusion* kan medvirke til, at udgiftsudviklingen i kommunen adskiller sig fra resten af landet, hvilket kan være en udfordring for den enkelte kommune, da finansieringen overordnet set gives til kommunerne under ét.

De løbende budgetopfølgninger, som også er beskrevet i det efterfølgende afsnit, kan med fordel indeholde analyser af de kommunale enhedspriser for de enkelte ydelsesområder, da de kan have økonomiske konsekvenser i indeværende og efterfølgende budgetår.

Budgetlægning

Økonomien på beskæftigelsesområdet er kompleks. Området har historisk været præget af mange forskellige ydelsestyper og herunder forskellige refusionsprocenter. Dertil kommer de mange lovændringer, der får betydning inden for budgetområdet. Det stiller store krav til budgetlægning og –opfølgning på området, hvor det jævnligt er nødvendigt at vurdere, hvorvidt budgetlægningen af området er tidssvarende.

Derfor anbefales det, at kommunen laver *pris- og mængdefremskrivning* som grundlag for budgettet på beskæftigelsesområdet. På den måde sikres et budgetgrundlag, som muliggør en løbende opfølgning, og som kan forklare eventuelle skred i budgettet som følge af ændring i forhold til budgetforudsætningerne.

BUDGETVEJLEDNING 5-1 og 5-6

Budgetvejledning 5-1 udkommer årligt i februar og Budgetvejledning 5-6 udkommer årligt i juni

Begge budgetvejledninger følger op på nye og igangværende initiativer på beskæftigelsesområdet og bidrager med informationer, der er relevante for økonomistyringen af området.

Den enkelte kommune bør være særligt opmærksom på ledighedsudviklingen på de enkelte ydelsesområder, sådan at det løbende er muligt at beregne det forventede antal fuldtidspersoner på hver enkelt ydelse som grundlag for *mængdefremskrivningen*.

Prisfremskrivning bør være fokuseret omkring en enhedspris for hver enkelt *ydelse*, der løbende sammenholdes med den gennemsnitlige *varighed* for ledige på ydelsen, sådan at den gennemsnitlige refusionsprocent for *ydelsen* kan estimeres. For enkelte ydelser kan det ydermere være en fordel, at opgøre enhedspriserne til brug for prisfremskrivningen i forskellige kategorier.

Dette er eksempelvis tilfældet for førtidspensionsområdet, hvor enhedsprisen for eksempel afhænger af tilkendelsestidspunkt. Den kommunale enhedspris for tilkendte førtidspensioner efter refusionstrappen (d. 1. juli 2014) er ca. 151.000,- kr. svarende til en kommunal medfinansiering på ca. 78 pct. Enhedsprisen er væsentligt højere end for tilkendte før refusionstrappen, hvor der var henholdsvis 50 pct. og 65 pct. kommunal medfinansiering.

Som følge heraf kan kommunen med fordel, særskilt i forhold til *ydelser* hvor delelementer ikke er omfattet af refusionstrappen, lave *pris- og mængdefremskrivninger*. For eksempel på førtidspensionsområdet, hvor der opleves afgang i forhold til tilkendelser før 1. juli 2014, hvor enhedsomkostningerne er lavere relativt til tilkendelser efter 1. juli 2014, hvor der opleves en tilgang, hvilket også fremgår af ovenstående tabel. Dette er essentielt at være opmærksom på.

Kommunerne har forskellige forudsætninger for at foretage *pris- og mængdefremskrivninger*, da det vil afhænge af, hvilke data kommunen har til rådighed. I STAR's dataportal, jobindsats, kan kommunen finde valide data for antallet af helårspersoner på forskellige ydelser i kommunen, men der vil være behov for at supplere med data fra kommunernes egne systemer. Data om gennemsnitlig refusionsprocenter og fordelingen på *refusionstrappen* findes i YdelsesRefusion, som afløser STAR's interimløsning Plan B.

Det er afgørende, at budgetforudsætningerne er klare og velbeskrevne, samt at budgettet kan anvendes i den løbende styring og opfølgning. Styring efter *pris- og mængdefremskrivninger* gør dette muligt.

FLIS PÅ BESKÆFTIGELSESMOMRÅDET

Med introduktionen af beskæftigelse som et nyt dataområde i FLIS, bliver der givet adgang til en række stærke værktøjer til analyse af kommunens beskæftigelsesindsats, identifikation af fokusområder og monitorering af strategiske pejlemærker.

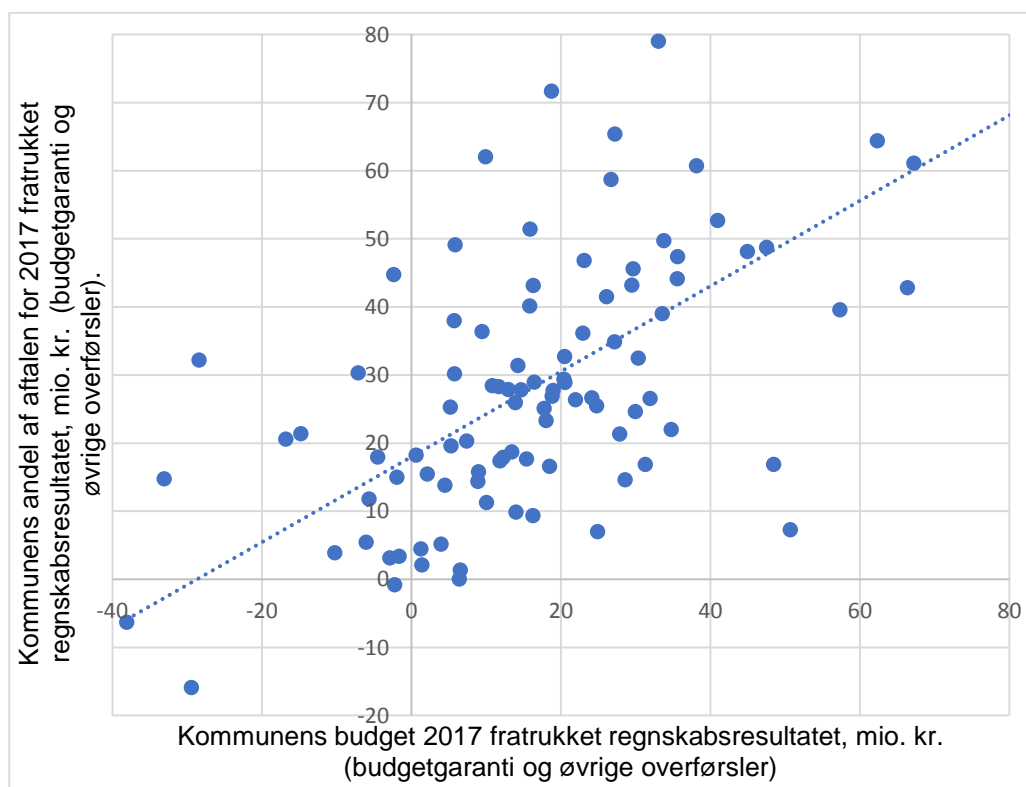
FLIS beskæftigelse vil indeholde ydelsesrefusionsdata, kommunale aktivitetsdata og ydelsesforløbsdata.

Et andet væsentligt fokusområde i budgetlægningen bør være, at der anvendes en konsistent og veldokumenteret metode for beregning af større lovændringer i budgettet. Beskæftigelsesområdet har de senere år været præget af store reformer. Reformers økonomiske konsekvenser kan være varierende fra år til år, og det skal naturligvis afspejles i budgettet.

I *overførselsskønnet* er den skønnede virkning af regelændringer i det givne år indarbejdet. Som opfølgning på økonomiaftalen udarbejder KL en tabel til brug for *Aktuel Kommunaløkonomi*, der fordeler *overførselsskønnet* på kommuneniveau ud fra senest kendte regnskab for de enkelte *overførselsudgifter* under *budgetgarantien* og *øvrige overførsler*. Tabellen udsendes også på KL's *ØkonomiWeb*. Tabellen kan benyttes til at vurdere, hvordan de skønnede udgifter på de enkelte udgiftsområder ville fordele sig på kommuneniveau, hvis kommunen forudsætter samme fordeling som i senest kendte regnskab.

Fremskrivningerne i tabellen bør kun bruges som en rettesnor i budgetteringen af *overførselsudgifterne*, og den enkelte kommune skal derfor inddrage lokale forhold i budgetlægningen.

Modellen nedenfor viser, at kommunernes regnskaber for de samlede udgifter til *budgetgarantien* og *øvrige overførsler* i overvejende grad ligger under *overførselsskønnet* og kommunens eget budget. Nogle kommuner budgetterer dog også optimistisk relativt til *overførselsskønnet*, men realiserer ikke de bagvedliggende budgetforudsætninger.



Ligger man i den øvre del af modellen er regnskabsresultatet for den enkelte kommune mindre end den finansiering, som er givet ved overførselsskønnet i økonomiaftalen, hvis overførselsskønnet fordeles ud på kommuner baseret på senest kendte regnskab. Ligger man til højre i modellen har man i den enkelte kommune overholdt budgettet.

Det betyder, at den øverste højre del har lagt budgetter, der er lavere end aftaleniveauet, og at dette budget realiseres. Øverste venstre del har regnskabsresultater, der ligger under aftaleniveauet, men hvor budgettet ikke er realiseret. Nederste venstre del har regnskabsresultater, som ligger over aftaleniveauet og hvor budgettet ikke er realiseret. Ingen kommuner er placeret i nederste højre del, hvor kommuner budgetterer over aftaleniveau og realiserer budgettet.

Budgetopfølgning

Budgetopfølgningerne bør tage udgangspunkt i samme metode som budgetlægningen. Derfor anbefales det, at kommunen løbende følger op på de budgetforudsætninger, der ligger til grund for kommunens *pris- og mængdefremskrivning*. Det være sig antallet af fuldtidspersoner på de enkelte *ydelse*, enhedspriserne for de enkelte *ydelse* og *varigheden* for *ydelse* omfattet af *refusionstrappen*. Dertil bør forbruget i året frem til budgetopfølgningen indgå som led i kvalitetssikringen.

På den måde tydeliggøres eventuelle skred i forudsætningerne, hvilket gør det muligt politisk og/eller administrativt at følge op på budgetopfølgningen med konkrete handlinger på områder, hvor det findes nødvendigt. En kommune kan eksempelvis have konstateret en stigning i antallet af sygedagpengemodtagere i sidste kvartal af året efter vedtagelse af budgettet for det kommende år. Hvis det højere niveau vurderes at fortsætte i det efterfølgende år, vil der være behov for at forholde sig til dette i budgettet på sygedagpengeområdet.

Budgetopfølgninger skal således ikke alene bidrage til løbende at følge budgettet i indeværende år, men bør også anvendes til at vurdere, om eventuelle skred vil have økonomiske konsekvenser på længere sigt, som allerede nu kan afhjælpes. Skred i forudsætninger bør derfor analyseres med henblik på at afklare, om der er tale om succesfulde indsatser, tendenser for landsdelen eller negative udviklinger mv.

I ovenstående eksempel med sygedagpenge er det f.eks. væsentligt, at kommunen ikke alene forlader sig på den tekniske fremskrivning. De kan med fordel foretage en vurdering af, om den konstaterede stigning i antallet af sygedagpengemodtagere er udtryk for en generel landstendens, eller om det kun gælder i den enkelte kommune. Er der ikke tale om en landstendens, bør det drøftes, om det er muligt at nedbringe antallet af sygedagpengemodtagere.

En skæv udvikling i den enkelte kommune relativt i forhold til resten af landet vil alt andet lige medføre, at finansieringen af *overførselsudgifterne* gennem *bloktilskuddet*, *budgetgarantien* og *beskæftigelsestilskuddet* i mindre grad vil modsvare udgiftsudviklingen.

Dette skal ses i sammenhæng med, at fordelingen af finansieringen kommunerne imellem er delvist afhængigt af relativt mere stabile nøgletal, hvilket betyder, at fordelingen af finansieringen ikke nødvendigvis modsvarer udviklingen på beskæftigelsesområdet i den enkelte kommune. *Overførselsskønnet* aftales for kommunerne under ét i *økonomiaftalen* og ikke for den enkelte kommune.

En kommune kan med fordel sikre en løbende benchmarking af ledighedsudviklingen. Ikke mindst i forhold til eventuelle investeringsindsatser. Når dette er relevant skyldes det, at en negativ ledighedsudvikling ikke nødvendigvis medfører øget finansiering i den enkelte kommune, hvis andre kommuner ikke oplever en tilsvarende ledighedsudvikling. Omvendt vil en positiv ledighedsudvikling relativt til

ledighedsudviklingen i resten af landet alt andet lige betyde, at den enkelte kommune får en gevinst finansieringsmæssigt.

Det betyder også, at en kommune altid har incitament til at reducere omkostningerne på beskæftigelsesområdet ved at sikre størst mulig effekt af beskæftigelsesindsatser, og en reduktion i *varigheden* på relevante *ydelser*.

Endelig bør budgetopfølgningerne foretages løbende. Det altovervejende hensyn i budgetopfølgningen er dog kvaliteten af budgetopfølgningen og ikke hvilken kadence denne laves med. Budgetopfølgninger på beskæftigelsesområdet bør være indholdsmæssigt tunge, så det sikres, at de anvendes som et styringsværktøj – både overfor budgetansvarlige og for det politiske niveau.

Det anbefales desuden, at der ved regnskabsafslutning foretages en evaluering af budgetopfølgningens værktøj med henblik på kvalitetssikring. En sådan evaluering kan udføres ved at vurdere i hvilken grad budgetopfølgningens værktøj kunne forudse det endelige regnskabsresultat ved de forskellige løbende budgetopfølgninger. Hvis budgetopfølgningens værktøj kun i ringe grad forudser regnskabsresultatet bør metoderne for budgetopfølgningerne vurderes nærmere.

Årshjul

