

Evaluering af aktiviteten og økonomien i reformen af førtidspension og fleksjob

Indholdsfortegnelse

Indholdsfortegnelse	1
1. Indledning	3
1.1 Overordnet om forudsætninger i reformen	3
1.2 Reformøkonomien	3
1.3 Opfølgning på aktiviteten og økonomien	4
1.4. Evalueringens nedslagspunkter	5
2. Sammenfatning	6
3. Udviklingen for bruttomålgruppen for udsatte	10
3.1. Aktivitetsudviklingen for bruttomålgruppen for udsatte	11
3.2. Opsummering	12
4. Udviklingen i den samlede reformgruppe	12
4.1 Aktivitetsudvikling i den samlede reformgruppe	13
4.2 Aktivitetsudvikling i ydelserne i reformgruppen	14
4.3 Opsummering	14
5. Ressourceforløb	15
5.1 Aktivitetsudviklingen for ressourceforløb	15
5.1.1 Hvem kommer i ressourceforløb?	17
5.1.2. Gennemsnitlig varighed af forløb	19
5.2 Tilknytning til arbejdsmarked og afgang fra ressourceforløb	21
5.3. Aktiv indsats ifm. ressourceforløb	24
5.4 Økonomi i den aktive indsats til modtagere af ressourceforløbsydelse	26
5.4.1. Udgifter til forsørgelse	27
5.5 Opsummering	28
6. Fleksjob og ledighedsydelse	29
6.1 Aktivitetsudviklingen på fleksjobområdet	29
6.2 Ledighedsydelse i fleksjobordningen	30
6.2.1. Udviklingen i aktivitet og ledighedsprocent for ledighedsydelse	30
6.2.2 Overgang fra ledighedsydelse til fleksjob før og efter reformen	32

6.2.3 Gennemsnitlig varighed i ledighedsydelse	33
6.3 Arbejdstiden i fleksjob	33
6.3.1 Udvikling i ugentlig arbejdstid i fleksjob	33
6.4 Fastholdelsesfleksjob.....	35
6.5 Større tilknytning til arbejdsmarkedet.....	36
6.5.1 Tilgang til fleksjob før og efter reform fordelt på alder	36
6.5.2. Indfasning af den nye fleksjobordning og udfasning af den gamle fleksjobordning.....	37
6.5.3 Udviklingen i aktiviteten i fleksjob	38
6.6 Økonomien på området	40
6.7. Opsummering	42
7. Førtidspension	43
7.1 Aktivitetsudviklingen på førtidspensionsområdet.....	43
7.2. Udvikling i fuldtidspersoner i førtidspension.....	46
7.3. Økonomien på området	46
7.4. Opsummering	49
8. Reformøkonomi	50

1. Indledning

1.1 Overordnet om forudsætninger i reformen

Det overordnede formål med reformen af førtidspension og fleksjob i 2012 var at vende udviklingen på reformområdet, så flere fik tilknytning til arbejdsmarkedet. Færrest muligt skulle ende på varig, passiv forsørgelse. Derfor blev der gennemført en række ændringer af de ordninger, som er målrettet borgere med begrænsninger i arbejdsevnen. Fleksjobordningen blev målrettet for at sikre, at personer med en lille arbejdsevne har bedre vilkår for at bruge ordningen. Tilskuddet blev ændret, så det højeste tilskud ydes til personer med lavest arbejdsevne.

Der blev indført et nyt ressourceforløb, der skulle sikre en tidligere, tværfaglig og sammenhængende indsats med større fokus på den enkeltes ressourcer og udviklingen af den enkelte borgers arbejdsevne. Reglerne for ressourceforløb varierer i forhold til alder, så personer under 40 år som udgangspunkt skal i ressourceforløb og kun i helt særlige tilfælde visiteres til førtidspension. Personer over 40 år skal som udgangspunkt have ét ressourceforløb, inden de kan få tilkendt førtidspension. Adgangen til førtidspension blev således begrænset.

Reformen af førtidspension og fleksjob var en opfølgning på reformen fra 2000, hvor det blev vurderet, at forudsætningerne om at fastholde flest muligt på arbejdsmarkedet ikke var lykkedes.

1.2 Reformøkonomien

I aftalen om reformen i 2012 blev det forudsat, at ændringerne ville forbedre de offentlige finanser med 2,1 mia. kr. (17-PL) i 2020, med en forventet langsigtet forbedring af de offentlige finanser på 3,9 mia. kr. (17-PL). jf. *tabel 1*.

Tabel 1. Reformøkonomien fra Aftale om en reform af førtidspension og fleksjob

Mia. kr. (2017-PL) ¹	2020	På lang sigt
Ressourceforløb	-0,1	-0,9
- Heraf midler til indsatsen	1,3	1,5
Fleksjobforslag	-1,7	-2,6
Flere førtidspensionister i arbejde	0,1	0,1
Førtidspension og merudgiftsydelse	-0,1	-0,1
Satspuljefinansiering	-0,3	-0,4
I alt	-2,1	-3,9

Anm. På grund af afrunding summer tallene ikke til totalen.

Det var især indførelsen af ressourceforløb og ændringerne af reglerne på fleksjobområdet, der var forudsat at medvirke til forbedringen af de offentlige finanser. Virkningen på de to områder er sammensat af en række forskellige virkninger. For ressourceforløb dækker forbedringen af de offentlige finanser på 0,9 mia. kr. på lang sigt over en forbedring på 2,4 mia. kr. af de offentlige finanser som følge af forskydninger i forsørgelsesudgifterne fra kontanthjælp, førtidspension m.m. til ressourceforløbsydelse samt en årlig afgang fra res-

¹ Tallene i den oprindelige tabel er opregnet til 17-PL fra 12-PL.

sourceforløb til ordinær beskæftigelse og fleksjob. Provenuet forbundet med ændrede forsørgelsesudgifter modgås delvist af øgede udgifter til den aktive indsats i ressourceforløb på 1,5 mia. kr. på lang sigt. For fleksjobområdet dækker forbedringen af de offentlige finanser primært over et forventet fald i det gennemsnitlige offentlige tilskud i fleksjob, som følge af en ny tilskudsmodel for fleksjob og målretningen af fastholdelsesfleksjob.

Dertil var aftalepartierne bag reformen enige om at prioritere midler fra satspuljen til at medfinansiere indsatsen i ressourceforløb. Ved udmøntningen af satspuljen for 2013 blev der således afsat midler til mentorstøtte og aktiv indsats i ressourceforløb. Midlerne blev afsat permanent og indfases over tid stigende til et permanent niveau på 0,4 mia. kr. fuldt indfaset i 2030.

1.3 Opfølgning på aktiviteten og økonomien

Det vurderes ikke muligt at foretage en præcis og isoleret opgørelse af de aktivitetsmæssige og økonomiske effekter af reformen af førtidspension og fleksjob af flere årsager. I årene efter, at reformen af førtidspension og fleksjob trådte i kraft, er der gennemført reformer på en række tilstødende områder, som også påvirker førtidspension og fleksjobområdet, herunder blandt andet sygedagpengereformen fra 2013. Det tætte samspil med de øvrige reformer har medført, at det ikke er muligt at isolere de samlede økonomiske og aktivitetsmæssige effekter af reformen af førtidspension og fleksjob, idet udviklingen på reformområdet også kan skyldes påvirkninger fra øvrige reformer. Samtidig er konjunkturgenopretningen gået hurtigere end ventet i 2012, hvilket også har betydning for udviklingen i ordningerne omfattet af reformen.

De beregningstekniske forudsætninger for aftalen er baseret på tal for tilkendelser af førtidspension og fleksjob for perioden før reformen. Nærmere bestemt er forudsætningerne baseret på tilkendelsesniveauerne fra perioden 2008-2011. Allerede fra 2010 og frem mod vedtagelsen af reformen var antallet af tilkendelser af førtidspension faldende. Det anvendte afsæt for tilkendelser af førtidspension, har således ført til en overvurdering af målgruppen for reformen, hvilket vanskeliggør økonomiopfølgningen yderligere.

I aftalen om reformen var det oprindeligt forudsat, at der skulle udarbejdes årlige statusregørelser fra 2014 og frem om udviklingen i reformøkonomien.² På baggrund af bl.a. ovennævnte samspil med andre reformer blev det på et forligskredsmøde i efteråret 2014 besluttet ikke at foretage de årlige økonomiske opfølgninger på reformen.

Det blev som alternativ til en præcis opfølgning på reformøkonomien aftalt med forligskredsen, at der løbende følges op på udgifter og aktivitetsmæssige nøgletal for udviklingen i ressourceforløb, fleksjob, ledighedsydelse og førtidspension.

I denne evaluering følges der op på udviklingen fra reformen trådte i kraft i 2013 til og med 2016. Afgrænsningen skal ses i sammenhæng med, at den initiale indbudgettering af reformen på finansloven dækker årene 2013-2016, og der derfor foreligger detaljerede opgørelser af forudsætninger for disse år. Yderligere er de kommunale regnskabstal for udgifterne

² "Såfremt reformens forudsætninger viser sig ikke at holde, er aftalepartierne forpligtet til at genforhandle aftalen. Forligspartierne vil derfor følge udviklingen indgående. Regeringen vil årligt udarbejde en statusregørelse for udviklingen på området fra og med 2014." Aftaletekst fra Aftale om en reform af førtidspension og fleksjob, juni 2012

på beskæftigelsesområdet i 2017 først tilgængelige i maj måned 2018, og de endelige aktivitetstal for 2017 er endnu ikke tilgængelige ved evalueringens afslutning.

1.4. Evalueringens nedslagspunkter

Da det ikke er muligt at følge de samlede økonomiske og aktivitetsmæssige effekter af reformen, er det i nærværende analyse valgt at belyse aktivitets- og udgiftsudviklingen på de reformberørte områder via udvalgte centrale nedslagspunkter.

Nedslagspunkterne er valgt med henblik på at kunne indfange de centrale bevægelser, der var forudsat i reformen. Nedslagspunkterne fokuserer således på, hvorvidt forudsætningerne om tilgange, afgang og varigheder på de enkelte ordninger samt overgange mellem ordningerne indikerer, at forudsætningerne i reformen er realiseret. Dette undersøges ved at sammenholde de forventede forudsætninger med den faktiske udvikling på de udvalgte områder.

I analysen foretages der nedslag på tre niveauer:

1. Bruttomålgruppen for udsatte

Gruppen af borgere, der er i risiko for at miste tilknytningen til arbejdsmarkedet, eller som har begrænsninger i arbejdsevnen, kaldes i denne analyse for bruttomålgruppen for udsatte. Den er her defineret som personer, der modtager kontanthjælp mv., sygedagpenge (inkl. jobafklaring), revalidering, personer i fleksjobordning, personer på ledighedsydelse, personer i ressourceforløb og førtidspensionister³.

Ordningerne til personer i bruttomålgruppen for udsatte er tæt forbundne. Da reformen af førtidspension og fleksjob kan have afsmittende effekt på næsten alle ordninger inden for området for bruttomålgruppen for udsatte og omvendt, er forskydninger på hele området belyst efter reformen. Formålet med dette nedslagspunkt er således at belyse hvorvidt og i hvilket omfang, der er indikationer af, at reformen af førtidspension og fleksjob har en afsmittende effekt på de øvrige ordninger i bruttomålgruppen for udsatte eller omvendt.

2. Den samlede reformgruppe

Reformgruppen består af de ordninger, der er direkte berørt af reformen: Førtidspensionister, personer i fleksjobordningen, personer på ledighedsydelse og personer i ressourceforløb. Reformgruppen udgør en delmængde af bruttomålgruppen for udsatte.

Udviklingen for *den samlede reformgruppe* analyseres med henblik på at belyse, om den ønskede forskydning med reformen, fra varig, passiv forsørgelse til ordninger, hvor borgeren er tættere på arbejdsmarkedet, kan observeres. Forskydninger mellem ordningerne i den samlede reformgruppe belyses.

³ Der er personer på andre områder, som er i risiko for at miste tilknytningen til arbejdsmarkedet, herunder blandt andet selvforsørgende, dagpengemodtagere og beskæftigede.

3. De enkelte ordninger i reformen

Endelig analyseres udvikling indenfor *de enkelte ordninger*, som er direkte påvirket af reformen. Formålet er at belyse, hvorvidt udviklingen på disse områder svarer til forudsætningerne i reformen.

Yderligere undersøges udviklingen for tre hovedbevægelser i reformen på ressourceforløbs- og fleksjobområdet, der tilsammen skal generere størstedelen af forbedringen i de offentlige finanser på området, jf. afsnit 1.2. De tre hovedbevægelser er opgjort i *tabel 2*:

Tabel 2. De tre hovedbevægelser i reformøkonomien

Forslag	Indhold	Provenu – På lang sigt
Ny tilskudsmodel for fleksjob efter reformen	Tidligere fik arbejdsgiveren halvdelen eller 2/3 af den fulde løn til den fleksjobansatte. Efter de nye regler skal arbejdsgiveren betale løn for den arbejdsindsats, den fleksjobansatte reelt yder, mens kommunen supplerer med et tilskud, der reguleres på baggrund af lønindtægten.	I reformen var det forudsat, at omlægningen ville medføre et fald i det gennemsnitlige offentlige tilskud fra 193.600 kr. (17-PL) til ca. 162.900 kr. (17-PL), svarende til forbedring af de offentlige finanser på ca. 1,5 mia. kr. (17-PL)
Målrætning af fastholdelsesfleksjob	Arbejdsmarkedets parter skal bidrage til at skabe større rummelighed på arbejdsmarkedet, herunder ved brug af sociale kapitler. En person kan derfor først blive ansat i et fleksjob på sin hidtidige arbejdsplads (fastholdelsesfleksjob), når vedkommende har været ansat på arbejdspladsen i mindst 12 måneder under overenskomstens sociale kapitler eller på særlige vilkår.	I reformen blev det forudsat, at kravet om 12 måneders forudgående ansættelse på skånevilkår ville give anledning til færre personer i fastholdelsesfleksjob. Ved fuld indfasning i 2023 er ændringen forudsat isoleret set at indebære godt 3.000 færre personer i fleksjob med et gennemsnitligt offentligt tilskud på 193.600 kr. og en forbedring af de offentlige finanser på godt 0,6 mia. kr. (17-PL)
Afgang fra ressourceforløb og forskydninger i forsørgelsesudgifterne fra kontanthjælp, førtidspension m.m. til ressourceforløbsydelse.	I forbindelse med reformen blev det antaget, at der årligt vil være en afgang fra bestanden af ressourceforløb på ca. 1 pct. til ordinær fuldtidsbeskæftigelse og ca. 1 pct. til fleksjob samt forskydninger i forsørgelsesudgifterne fra kontanthjælp, førtidspension m.m. til ressourceforløbsydelse i forbindelse med indførelsen af ressourceforløb.	I reformen blev det forudsat, at mindreudgifterne til forsørgelse og øget tilknytning til arbejdsmarkedet ville medføre en forbedring af de offentlige finanser på ca. 0,9 mia. kr. netto ¹ på lang sigt (17-PL)

¹Tallet er nettotal, der er udtryk for den samlede forskel mellem mindreudgifter til ydelser mv. og merudgifter til en aktiv indsats m.m.

Det er ikke muligt at isolere forskydningerne i forsørgelsesudgifterne fra kontanthjælp, førtidspension m.m. til ressourceforløbsydelse, bl.a. som følge af senere reformer. Derfor undersøges denne bevægelse ikke i rapporten.

2. Sammenfatning

Det er som nævnt ovenfor ikke muligt at lave en præcis økonomisk opfølgning på reformen, men nedslagspunkterne i analysen tyder overordnet på, at udviklingen på mange områder følger de overordnede intentioner i reformen. Der er sket en opbremsning i tilgangen til førtidspension, som det var intentionen med reformen. Samtidig er antallet af personer

på ledighedsydelse faldet, mens flere er kommet i fleksjob, bl.a. som følge af målretningen af fleksjobordningen. Ressourceforløbene synes også at være kommet i gang efter en vis forsinkelse i starten af reformperioden. Samlet ses således et skifte fra varig passiv forsørgelse på førtidspension til ordninger med en vis tilknytning til arbejdsmarkedet, som var hovedintentionen med reformen.

Som man må forvente ved større reformer, er der også bevægelser i reformen, der adskiller sig fra forudsætningerne, og reformen har endnu kun virket i få år, set i forhold til forventningen om en fuld implementering i år 2032. Det er således nødvendigt at følge området tæt de kommende år, for fortsat at følge op på, om den overordnede udvikling på området følger intentionerne i reformen.

Neden for gennemgås resultaterne af analysen på de enkelte niveauer.

Bruttomålgruppen for udsatte

I perioden fra 2004 til 2013, før reformen trådte i kraft, var antallet af personer i bruttomålgruppen for udsatte steget med ca. 33.400 fuldtidspersoner. Samtidig var bruttomålgruppens andel af befolkningen i den arbejdsduelige alder (18-65 årige) steget med et procentpoint og var i 2013 på ca. 16 pct. Antallet af fuldtidspersoner, der er i risiko for at miste tilknytningen til arbejdsmarkedet eller som har begrænsninger i arbejdsevnen er efter reformen steget svagt, men ser man på bruttomålgruppens andel af personer i den arbejdsduelige alder synes udviklingen stabiliseret.

Reformområdet

Den samlede aktivitet på reformområdet - dvs. ordninger omfattet af reformen - har ligget stabilt på omkring 310.000 fuldtidspersoner i perioden 2013-2016. Reformområdet udgør i 2016 ca. 8,7 pct. af borgere mellem 18-65 år, hvilket er et fald på 0,2 procentpoint siden reformen blev indført.

Udviklingen afviger fra antagelserne i reformen, hvor der var forventet en stigning. Forskellen mellem forudsat og realiseret aktivitet er steget fra ca. 8.400 i 2013 til ca. 29.800 fuldtidspersoner i 2016. Aktiviteten i ressourceforløb ligger væsentligt under det forudsatte i reformen, idet den forudsatte tilgang ikke er realiseret i det forventede omfang, hvilket navnlig kan tilskrives en langsommere indfasning end forudsat. Samtidig er aktiviteten på førtidspension faldet væsentligt mere end antaget i reformen. Modsat ligger aktiviteten på fleksjobområdet, over det forudsatte i reformen og flere har således en grad af tilknytning til arbejdsmarkedet.

Den realiseret aktivitet på reformområdet afspejler intensjonen i reformen om at bremse tilgangen til førtidspension, så færre er på varig passiv forsørgelse på førtidspension og flere har en vis tilknytning til arbejdsmarkedet.

Disse overordnede bevægelser kan som nævnt ovenfor ikke nødvendigvis tilskrives isoleret til reformen af førtidspension og fleksjob, idet området bl.a. også er påvirket af senere reformer, konjunkturudvikling m.m. Dertil kan de oprindelige reformforudsætninger have betydet en overvurdering af målgruppen for førtidspension, jf. afsnit 1.3.

Ressourceforløb

Antallet af fuldtidspersoner på ressourceforløb ligger væsentligt under det forudsatte i reformen, primært som følge af en langsommere implementering end forudsat og dermed væsentligt lavere tilgang end forventet særligt i 2013 og 2014. Med en forventet afsluttet indfasning i 2032 er det dog endnu for tidligt at sige noget om det permanente niveau for antallet af ressourceforløb.

Der kan desuden endnu ikke konkluderes entydigt på varigheden af ressourceforløbene, da de fleste forløb endnu ikke er afsluttet. Den faktiske varighed for gruppen af borgere over 40 år i ressourceforløb ligger dog allerede betydeligt over det forudsatte i reformen. Den faktiske varighed forventes desuden at udvikle sig yderligere grundet den store andel af uafsluttede ressourceforløb.

Det er endnu for tidligt at konkludere, om forventningerne om tilknytning til arbejdsmarked efter ressourceforløbet er afsluttet afspejler reformforudsætningerne, fordi mange ressourceforløb endnu ikke er afsluttede. På baggrund af de afsluttede forløb, stemmer den andelsmæssige fordeling af borgernes status efter afsluttet ressourceforløb foreløbigt nogenlunde overens med reformforudsætningerne. Af de afsluttede forløb i 2016 har ca. halvdelen af de under 40-årige et forsørgelsesgrundlag med en vis tilknytning til arbejdsmarkedet. For de over 40-årige gælder det godt en fjerdedel.

Selvom de første afgangstal tyder på en opfyldelse af reformens intentioner, er det dog endnu for tidligt at sige noget om den langsigtede afgang.

I reformen var det forventet, at de borgere, som havde gennemført et ressourceforløb og ikke havde mulighed for at opnå tilknytning til arbejdsmarkedet, skulle tilkendes førtidspension. Analysen viser, at afgang fra ressourceforløb til førtidspension for de under 40-årige ligger på niveau med reformforventningerne. Den faktiske afgang for de over 40-årige ligger dog kun på ca. 1/3 af det forventede. Det skyldes bl.a. den længere varighed af ressourceforløbene for denne gruppe.

Borgerne i ressourceforløb har en gennemsnitlig aktiveringsgrad ift. beskæftigelsesrettede indsatser på omtrent en fjerdedel af året, hvilket er lavere end reformens forudsætning om aktivering halvdelen af året. Samlet ligger den gennemsnitlige udgift til aktivering pr. fuldtidsperson under reformforudsætningerne, selvom forskellen er indsnævret over tid, som følge af en stigende aktiveringsgrad siden reformen blev indført. Herudover kommer mentorstøtte, der imidlertid anvendes i højere grad end forventet i reformen og udgiften til mentor er således højere end forventet. Der indgår ikke oplysninger om kommunernes indsats på social- og sundhedsområdet, idet der ikke eksisterer fuldt dækkende oplysninger om indsatsen. Der er i reformen ikke afsat udgifter for social- og sundhedsindsatser, da det er forudsat, at disse indsatser gives til borgeren uanset, hvilken forsørgelsesydelse borgeren er på.

Fleksjobområdet

Som forudsat i reformen er antallet af personer i fleksjob steget efter reformens ikrafttrædelse, men stigningen har været større end forudsat i reformen. Således er der ca. 5.800 flere fuldtidspersoner i fleksjob i 2016 end forudsat i reformen.

Forudsætningen i reformen, om at antallet af personer på ledighedsydelse og ledighedsydelsesmodtagernes andel af personer på fleksjobområdet skulle falde, er opfyldt. I 2016 er der ca. 600 fuldtidspersoner færre på ledighedsydelse end antaget i reformen. Samtidig er den gennemsnitlige varighed på ledighedsydelse faldet med over 5 uger efter reformen, og ledighedsydelsesmodtagernes andel af fleksjobområdet er faldet fra 20,5 pct. til 18,3 pct. efter reformen.

Udviklingen i den gennemsnitlige ugentlige arbejdstid og fordeling i ordningen efter arbejdstid er en indikation af, at målet om større fleksibilitet i ordningen er opfyldt. Bl.a. ses det, at 6 ud af 10 borgere i 2016 er ansat i fleksjob med en gennemsnitlig arbejdstid på op til 10 timer. Den ugentlige arbejdstid er lavere end forudsat, og der ses en tendens til faldende gennemsnitlig arbejdstid, efterhånden som ordningen indføres.

Opgørelsen over visitationer til fleksjob, hvor den enkelte person forinden har haft løn i samme virksomhed indikerer, at det realiserede tilkendelsesniveau til fastholdelsesfleksjob i 2016 svarer stort set til det forudsatte niveau i reformen. Det vil kræve tal for flere år, før denne indikator kan bruges som en pejling på om forudsætningen i reformen om godt 3.000 færre personer i fleksjob isoleret set er opfyldt.

Overordnet set viser analysen, at den højere aktivitet i fleksjob ikke udelukkende modsvarer af en tilsvarende mindreaktivitet i ledighedsydelse. Den højere aktivitet skyldes således også en øget tilgang til fleksjobområdet generelt, og at der dermed er flere borgere på fleksjobområdet end forventet i reformen. Udfasning af den gamle fleksjobordning påvirker ikke meraktiviteten i nævneværdig grad i perioden 2013-2016, idet tempoet i udfasningen af den gamle fleksjobordning i årene 2013-2016 stort set svarer til det forudsatte, om end fra et højere niveau.

Førtidspension

Analysen viser, at der er sket et fald i tilkendelserne af førtidspension grundet indførelsen af ressourceforløb, som tiltænkt med reformen.

Tilgangen har ligget hhv. 1.000, 3.400, 5.600 og 5.000 fuldtidspersoner under det forudsatte i reformen. Den samlede tilgang er faldet både for gruppen under og over 40 år. Udviklingen i tilgangen afspejles også i udviklingen i det samlede antal fuldtidspersoner på førtidspension, der ved udgangen af 2016 ligger 24.200 fuldtidspersoner under det forudsatte i reformen. Heraf vurderes ca. 12.400 fuldtidspersoner at kunne henføres til tilgangen til reformen, som er den del af førtidspensionsområdet, der er direkte påvirket af reformen.

Det månedlige tilkendelsesniveau ligger på nuværende tidspunkt på ca. halvdelen af, hvad det var før reformen, men har ikke stabiliseret sig som følge af, at ressourceforløbsordningen stadig er under implementering. Faldet er størst for de under 40-årige, hvilket er i tråd med hensigten i reformen om, at ressourceforløb som udgangspunkt erstatter førtidspension for de under 40-årige.

For de over 40-årige er tilkendelsesniveauet betydeligt lavere end forudsat, med over 4.000 færre personer i tilgang til førtidspension i både 2015 og 2016. I 2016 udgør de over 40-årige således ca. 90 pct. af mindretilgangen i forhold til reformforudsætningerne. Dette er påvirket af varigheden af ressourceforløb for de over 40-årige, der er længere end forudsat i reformen.

Forskydningen væk fra førtidspension ses, som forudsat i reformen, at ske til ressourceforløb og den efter reformen mere fleksible fleksjobordning.

Reformens økonomi

Der var i aftalen om reformen i 2012 forudsat tre hovedbevægelser, der tilsammen vil være med til at realisere de forventede forbedringer af de offentlige finanser på 2,1 mia. kr. (17-PL) i 2020 med en langsigtet forbedring af de offentlige finanser på 3,9 mia. kr. (17-PL):

- Ny tilskudsmodel for fleksjob, hvor der ses en lavere gennemsnitlig enhedsomkostning end før reformen. I perioden 2014-2016 ligger det gennemsnitlige tilskud over det forventede i reformen grundet, at den gennemsnitlige arbejdstid i den nye fleksjobordning ligger under det forudsatte i reformen.
- Målrkning af fastholdelsesfleksjob, hvor tilgangstallene indikerer et fald i tilgangen til fastholdelsesfleksjob. De første tal tyder på, at forbedringen af de offentlige finanser fuldt indfaset, nogenlunde vil flugte med det forventede niveau i reformen.
- Afgang fra ressourceforløb, hvor der foreløbigt ses en overensstemmelse mellem forudsætningerne om afgang til fleksjob og ordinær beskæftigelse.

Overordnet set tyder nedslagene i de tre hovedbevægelser på, at reformen er godt på vej. Det kan konstateres, at aktiviteten for den samlede reformgruppe ligger ca. 30.000 fuldtids-personer lavere end det forventede i forbindelse med reformen. For førtidspension bør det bemærkes, at selve reformen kun påvirker tilgangen til førtidspension, og dermed aktiviteten for førtidspensionister, der har fået tilkendt førtidspension efter 2013. Disse udgår en mindre andel af det samlede førtidspensionsområde. Hovedparten af de ca. 30.000 må antages at befinde sig i andre ordninger for borgere, der er i risiko for at miste tilknytningen til arbejdsmarkedet eller som har begrænsninger i arbejdsevnen (bruttomålgruppen for udsatte). Samtidig kan de oprindelige reformforudsætninger have betydet en overvurdering af målgruppen for reformen, og konjunkturgenopretningen er gået hurtigere end ventet i 2012, hvilket også har betydning for udviklingen i ordningerne omfattet af reformen, jf. afsnit 1.3.

3. Udviklingen for bruttomålgruppen for udsatte

De berørte ydelsesområder i reformen af førtidspension og fleksjob er en del af det samlede ydelsesområde, hvor indenfor borgerne kan være i risiko for at miste tilknytningen til arbejdsmarkedet. Ydelserne er ofte tæt forbundet og en reduktion i antal borgere i en gruppe kan ofte være modsvaret af en vækst i antal borgere i en anden gruppe. Det er derfor centralt at undersøge forskydninger for hele området, som her kaldes bruttomålgruppen for udsatte, under ét, før reformområdet og de enkelte ydelser undersøges. Der sættes i analysen fokus på:

- Aktivitetsudvikling for bruttomålgruppen for udsatte over tid med henblik på at se, om antallet af personer i bruttomålgruppen er reduceret.
- Udviklingen i bruttomålgruppens andel af befolkningen i den arbejdsdygtige alder undersøges med henblik på at se, om bruttomålgruppens andel af befolkningen i den arbejdsdygtige alder er reduceret

Bruttomålgruppen for udsatte er i denne evaluering defineret som personer, der modtager:

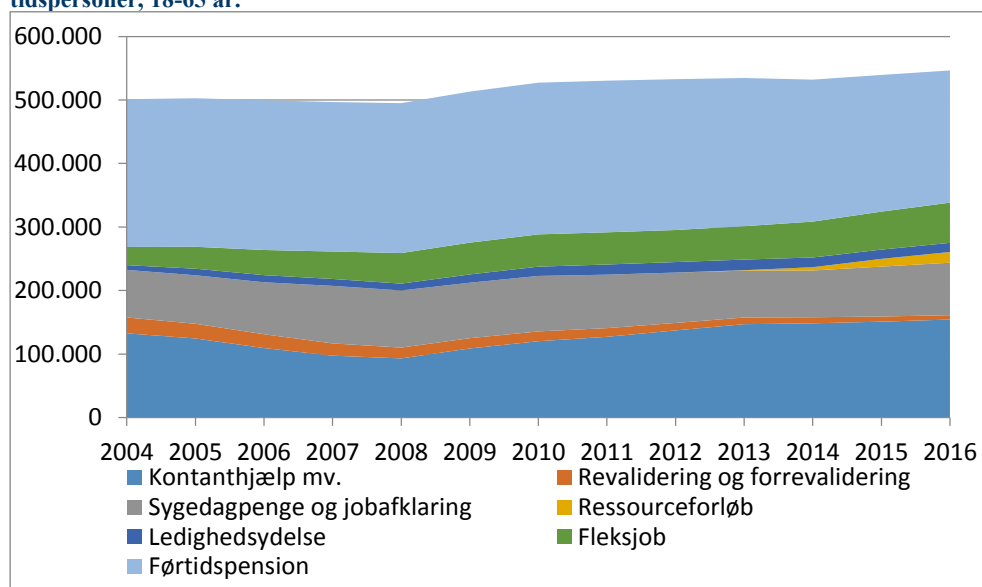
- *midlertidige ydelser*, dvs. borgere, der kan være i risiko for at miste tilknytningen til arbejdsmarkedet, herunder sygedagpengemodtagere (inkl. jobafklaring) og modtagere af kontanthjælpsydelse, inkl. integrationsydelse og uddannelseshjælp, eller
- *ydelser ved begrænsninger i arbejdsevnen*, som kan ydes til personer med en vis ned-sættelse af arbejdsevnen, herunder personer i revalidering (inkl. forrevalidering), ansatte i fleksjob, ledighedsydelsesmodtagere, personer i ressourceforløb og førtidspensionister.

Det bør bemærkes, at der også findes personer på andre områder, som er i risiko for at miste tilknytningen til arbejdsmarkedet, herunder blandt selvforsørgende (fx som følge af 225-timers reglen og ægtefælleregler i kontanthjælpssystemet), dagpengemodtagere og beskæftigede. Det er dog ikke muligt at opgøre disse, hvorfor afgrænsningen ovenfor er valgt.

3.1. Aktivitetsudviklingen for bruttomålgruppen for udsatte

Udvikling i antallet af fuldtidspersoner i bruttomålgruppen for udsatte i årene 2004 til 2016 er opgjort i *figur 1* nedenfor:

Figur 1. Udviklingen i antallet af personer i bruttomålgruppen for udsatte. 2004-2016. Fuldtidspersoner, 18-65 år.



Bruttomålgruppen for udsatte udgjorde ca. 500.000 personer fra 2004-2008, jf. *figur 1*. Efter 2008 ses en stigning i antallet i bruttomålgruppen, især i 2009 og 2010, hvorefter stigningen er aftaget, men fortsat svagt stigende. Udviklingen i bruttomålgruppen er bl.a. påvirket af konjunkturudviklingen og diverse reformer på området i perioden og skal ses i lyset heraf.

I *tabel 3* nedenfor er bruttomålgruppens andel af hele arbejdsstyrken vist for 2004, 2013 og 2016. Dette for at belyse andelen i de udvalgte år renset for ændringer i den samlede arbejdsstyrke i alderen 18-65 år:

Tabel 3. Antal personer i bruttomålgruppen for udsatte (18-65 år) og andel af befolkningen.

Udvalgte år.

	2004	2013	2016
Kontanthjælp mv.	132.600	147.000	154.100
- herunder uddannelseshjælp	-	-	39.800
- herunder integrationsydelse	-	-	16.200
Sygedagpenge og jobafklaring	74.900	73.800	82.500
Revalidering og forrevalidering	25.000	10.500	6.900
Ressourceforløb	-	700	16.900
Ledighedsydelse	7.500	16.800	14.300
Fleksjob	28.600	52.600	63.300
Førtidspension	232.700	233.300	208.000
<i>I alt antal</i>	<i>501.200</i>	<i>534.600</i>	<i>546.100</i>
<i>I alt andel af befolkningen (18-65 år)pct.</i>	<i>14,8</i>	<i>15,7</i>	<i>15,8</i>

Kilde: Jobindsats og Danmarks Statistik.

Bruttomålgruppen for udsatte udgjorde 14,8 pct. af befolkningen i alderen 18-65 år i 2004. Frem til 2013 er andelen steget til 15,7 pct. af befolkningen. Antallet af personer i bruttomålgruppen er i samme periode steget med ca. 33.400 personer. Bruttomålgruppens andel af befolkningen har ligget på samme niveau i 2013 og 2016 efter reformens ikrafttrædelse.

3.2. Opsummering

Fra 2004 til 2013 er antallet af personer i bruttomålgruppen steget med ca. 33.400. Dette svarer til en stigning af bruttomålgruppens andel af befolkningen på ca. 1 procentpoint. I årene efter reformen, flugter gruppens andel af befolkningen med niveauet ved reformens ikrafttrædelse. Antallet af personer i bruttomålgruppen er fra reformen trådte i kraft i 2013 steget med ca. 11.600 fuldtidspersoner til 2016.

4. Udviklingen i den samlede reformgruppe

Den samlede reformgruppe er defineret som personer i ressourceforløb, personer i fleksjob, modtagere af ledighedsydelse og førtidspensionister under ét. I reformen er der antaget relativt store bevægelser til, fra og imellem ordningerne i den samlede reformgruppe. Ligeledes var der i reformen gjort antagelser om udviklingen i antallet af fuldtidspersoner på reformområdet under ét.

I dette afsnit analyseres de forudsatte bevægelser og antalsmæssige forudsætninger i reformen i forhold til de faktiske realiserede bevægelser. Der ses på:

- Udviklingen i aktiviteten på det samlede reformområde under et, sammenlignet med reformforudsætningerne.
- Udviklingen i aktiviteten og bevægelserne mellem de enkelte ordninger. Det undersøges, om der kan spores en bevægelse hen imod, at flere i gruppen får tilknytning til eller kommer tættere på arbejdsmarkedet.
- Udviklingen i reformgruppens andel af befolkningen i den arbejdsdygtige alder.

4.1 Aktivitetsudvikling i den samlede reformgruppe

I reformen var der forudsat en stigning i den samlede reformgruppe fra 318.700 fuldtidspersoner i 2013 til 339.100 fuldtidspersoner i 2016. Den forventede stigning afspejlede indførelsen af ressourceforløb, hvor der i 2016 var forventet 27.700 fuldtidspersoner i ordningen. Fleksjob var forudsat at stige med 4.600 fuldtidspersoner i samme periode, mens førtidspension var forudsat at falde med ca. 5.700 fuldtidspersoner i perioden.

Tabel 4 viser forskellen mellem den forudsatte og den realiserede aktivitet for den samlede reformgruppe. Tallene i tabel 4 adskiller sig fra tabel 3 og 5 ved, at aktiviteten er opgjort for alle på de enkelte ydelser og ikke kun de 18-65 årige.

Tabel 4. Samlet årlig aktivitet i reformgruppen 2011-2016 (fuldtidspersoner)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Forudsat i reformen i alt			318.700	325.500	332.600	339.100
- Ressourceforløb			6.200	16.600	23.300	27.700
- Fleksjob, inkl. ledighedsydelse			68.500	69.400	71.400	73.100
- Førtidspension			244.000	239.500	237.900	238.300
Realiseret i alt	312.900	311.700	310.300	307.200	308.700	309.300
- Ressourceforløb	-	-	700	5.100	12.200	16.900
- Fleksjob, inkl. ledighedsydelse	67.000	67.400	69.800	72.300	75.000	78.300
- Førtidspension	245.900	244.300	239.800	229.800	221.500	214.100
Forskel ml. forudsat og realiseret	-	-	-8.400	-18.300	-23.900	-29.800

Kilde: Jobindsats og egne beregninger.

Tabel 4 viser, at den samlede aktivitet for reformgruppen har ligget stabilt omkring 310.000 fuldtidspersoner efter reformen. Der har i perioden været en del forskydninger imellem ydelserne, idet aktiviteten på førtidspension er faldet, mens aktiviteten på fleksjob og ressourceforløb har været stigende. Overordnet ses et skift i reformen fra varig, passiv forsørgelse på førtidspension til ordninger med en vis tilknytning til arbejdsmarkedet.

Aktiviteten på førtidspension har dog været faldende i perioden i væsentligt større grad end antaget i reformen. Der ses en større forskydning end antaget fra førtidspension til fleksjob. Aktiviteten i fleksjob ligger således over det forudsatte i reformen. Aktiviteten i ressourceforløb ligger under det forudsatte i reformen. I reformøkonomien var der forudsat en tilgang til ressourceforløb fra den øvrige bruttomålgruppe for udsatte. Denne tilgang ses ikke umiddelbart realiseret, da aktiviteten på reformområdet har været nogenlunde stabil siden reformen.

Forskellen mellem den forudsatte og realiserede aktivitet er steget fra en afvigelse på ca. 8.400 fuldtidspersoner i 2013 til en afvigelse på ca. 29.800 fuldtidspersoner i 2016. Forskellen dækker over en mindreaktivitet på ressourceforløb og førtidspension på hhv. 10.800 og 24.200 fuldtidspersoner og en meraktivitet på fleksjobområdet på 5.200 fuldtidspersoner. Aktivitetsudviklingen kan ikke isoleres til reformen, da udvikling bl.a. er påvirket af

senere reformer og konjunkturudviklingen. Det skal også bemærkes, at der er en usikkerhed knyttet til de niveauer, der fremgår af reformforudsætningerne.

4.2 Aktivitetsudvikling i ydelserne i reformgruppen

Tabel 5 viser udviklingen i aktiviteten for ydelserne, der var direkte omfattet af reformen, og deres andel af arbejdsstyrken (18-65 årige).

Tabel 5. Antal fuldtidspersoner i reformgruppen (18-65 år) og andel af befolkningen. 2010-2016.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ressourceforløb	0	0	0	700	5.100	12.200	16.900
Ledighedsydelse	14.600	16.000	16.500	16.800	15.300	14.600	14.300
Fleksjob	50.800	50.700	50.500	52.600	56.500	59.800	63.300
Førtidspension	238.800	238.700	237.500	233.300	223.500	215.200	208.000
-heraf nytilkendelser	17.200	16.000	14.600	5.700	6.200	6.900	8.100
- heraf under 40 år	4.700	4.300	4.000	1.400	1.100	1.300	1.600
I alt realiseret	304.200	305.500	304.500	303.300	300.400	301.800	302.600
I alt af befolkningen (18-65 år) pct.	8,9	8,9	8,9	8,9	8,8	8,8	8,7

Kilde: Jobindsats og Danmarks Statistik.

Antallet af fuldtidspersoner i reformgruppen i alderen 18-65 år udgjorde i perioden 2010-2016 nogenlunde konstant 300.000 fuldtidspersoner, svarende til 8,9 pct. af befolkningen i samme aldersgruppe frem til 2013. Andelen er efterfølgende faldet til 8,7 pct. i 2016.

4.3 Opsummering

Udviklingen viser, at den samlede aktivitet på reformområdet har ligget nogenlunde stabilt på omkring 310.000 fuldtidspersoner i perioden 2013-2016. Reformområdet udgør ca. 8,7 pct. af borgere mellem 18-65 år og er faldet med 0,2 procentpoint siden reformen blev indført.

Antallet af fuldtidspersoner på reformområdet er væsentligt lavere end forudsat i reformen, hvor der var antaget en stigende udvikling på området og ikke en flad udvikling. Afvigelsen mellem forudsat og realiseret aktivitet er steget fra ca. 8.400 til ca. 29.800 fuldtidspersoner i perioden. Denne udvikling er sammensat af, at aktiviteten i ressourceforløb ligger væsentligt under det forudsatte i reformen, idet den forudsatte tilgang fra den øvrige bruttomålgruppe for udsatte ikke er realiseret i det forventede omfang. Samtidig ses, at aktiviteten på førtidspension er faldet væsentlig mere i perioden end antaget. Modsat tendens ses på fleksjobområdet, hvor aktiviteten ligger over det forudsatte i reformen. Denne aktivitetsudvikling kan ikke isoleres til reformen, da udviklingen bl.a. er påvirket af senere reformer og konjunkturudviklingen. Det skal også bemærkes, at der er en usikkerhed knyttet til de niveauer, der fremgår af reformforudsætningerne.

Den realiserede aktivitet afspejler dog, at intentionen i reformen om at bremse tilgangen til førtidspension, så færre er på varig, passiv forsørgelse i form af førtidspension og flere har en vis tilknytning til arbejdsmarkedet, er opfyldt, dog i højere grad end forudsat.

5. Ressourceforløb

Med reformen blev der indført et nyt tilbud i form af resourceforløb, som gennem en tværfaglig og sammenhængende indsats har til formål at hjælpe borgere til på sigt at komme i arbejde eller i uddannelse. Der skal i højere grad være fokus på, hvilke ressourcer den enkelte borger har. Formålet er, at fastholde eller udvikle borgerens tilknytning til arbejdsmarkedet, og så vidt muligt at undgå overgang til varig, passiv forsørgelse i form af førtidspension.

Ressourceforløbene erstatter som udgangspunkt førtidspension for personer under 40 år, mens personer over 40 år også skal gennemføre ét resourceforløb, inden de kan få tilkendt førtidspension. I de tilfælde, hvor det er helt åbenlyst, eller hvor kommunen efter en samlet faglig vurdering kan dokumentere, at det er åbenbart formålsløst at forsøge at udvikle personens arbejdsevne gennem et resourceforløb, skal kommunen træffe afgørelse om, at sagen overgår til behandling efter reglerne om førtidspension.

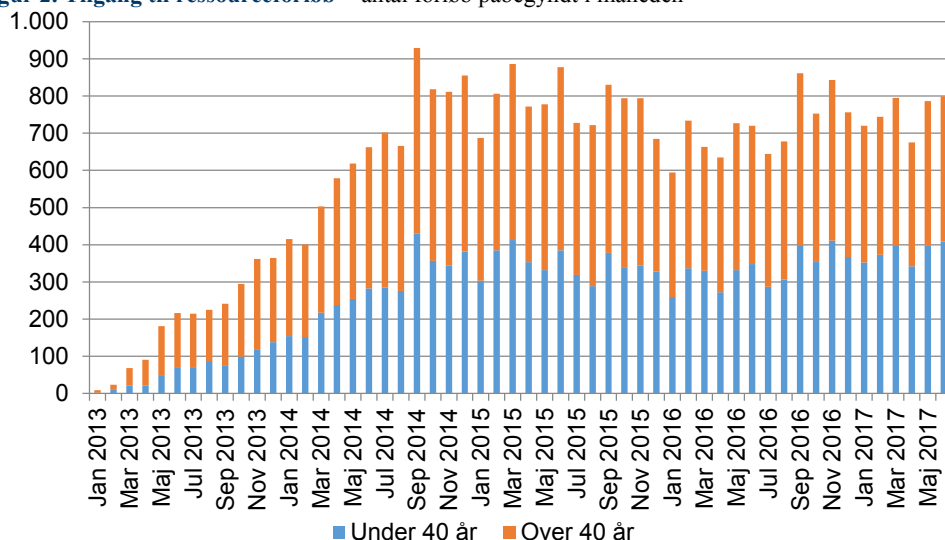
Det skal bemærkes, at resourceforløbsordningen stadig er under implementering, og det er derfor ikke muligt at forudsige et endeligt niveau for tilgangen, afgang, varigheden eller forsørgelsesgrundlaget efter et resourceforløb på nuværende grundlag. Dette skyldes, at en stor andel af de resourceforløb, der blev i gangsat umiddelbart efter reformen trådte i kraft, endnu ikke er afsluttede. Der er derfor ikke forløb, som har været fem år eller længere i tilfælde af forløb, der ligger umiddelbart efter hinanden. For at undersøge hvordan udviklingen på resourceforløb har været siden indførelsen i 2013 undersøges følgende centrale nedslagspunkter i reformen.

- Aktivitetsudviklingen på resourceforløb undersøges for at se, i hvilket omfang de nye resourceforløb er implementeret i kommunerne. Derefter undersøges den faktiske ydelsesbaggrund for personer, der påbegynder et resourceforløb med henblik på at sætte fokus på, hvorvidt borgere i resourceforløb flugter med de målgruppeantagelser, som var gjort i reformen, da dette har betydning for ydelsesniveauet på resourceforløbsydelse.
- Borgerens tilknytning til arbejdsmarkedet undersøges for at få en foreløbig indikator på, om afgang fra resourceforløb lever op til reformens intention om at øge tilknytningen til arbejdsmarkedet.
- Omfanget af den beskæftigelsesrettede indsats i resourceforløb belyses ud fra aktiveringsgraden (beskæftigelsesrettede indsats) og de faktiske gennemsnitsudgifter.
- Udviklingen i offentlige udgifter, herunder betydning af forskellen mellem den forudsatte og faktiske gennemsnitsudgifter til resourceforløbsydelse.

5.1 Aktivitetsudviklingen for resourceforløb

I reformen var der forudsat en månedlig tilgang til resourceforløb på ca. 500 fuldtidspersoner for de under 40-årige og ca. 700 fuldtidspersoner for de over 40-årige. Den faktiske udvikling er vist i figur 2:

Figur 2. Tilgang til ressourceforløb – antal forløb påbegyndt i måneden



Kilde: Jobindsats.dk

Af ovenstående figur 2 ses, at tilgangen til ressourceforløb har været stigende fra reformen trådte i kraft, hvorefter niveauet ser ud til at have stabiliseret sig. Denne tendens ses for både de under 40-årige og de over 40-årige.

I tabel 6 nedenfor er de årlige tilgange som forudsat i reformen sat i forhold til de realiserede tilgange:

Tabel 6. Forudsat og faktisk udvikling i tilgangen til ressourceforløb, påbegyndte forløb i året 2013-2016.

	2013	2014	2015	2016
Ressourceforløb				
Forudsat i reform under 40 år	6.000	6.000	6.000	6.000
Realiseret tilgang under 40 år	800	3.300	4.100	3.900
<i>Forskel under 40 år</i>	<i>-5.200</i>	<i>-2.700</i>	<i>-1.900</i>	<i>-2.100 (35 pct.)</i>
Forudsat i reform 40 år og over	8.600	8.600	8.600	8.600
Realiseret tilgang 40 år og over	1.500	4.700	5.300	4.700
<i>Forskel 40 år og over</i>	<i>-7.100</i>	<i>-3.900</i>	<i>-3.300</i>	<i>-3.900 (48 pct.)</i>
Forudsat i alt	14.600	14.600	14.600	14.600
Realiseret i alt	2.300	8.000	9.400	8.600
<i>Forskel i alt</i>	<i>-12.300</i>	<i>-6.600</i>	<i>-5.200</i>	<i>-6.000 (41 pct.)</i>

Kilde: Jobindsats samt egne beregninger.

I 2013, i det første år, hvor ressourceforløbsordningen var trådt i kraft, var tilgangen til ordningen langt under det forudsatte, jf. tabel 6. I 2013 lå tilgangen hhv. 5.200 og 7.100

personer under det forudsatte for hhv. de under og over 40-årige, hvilket blandt andet kan tilskrives en langsommere implementering af den nye ordning end forventet.

I de følgende år er tilgangen øget, men den samlede tilgang ligger forsat 40 pct. under det forudsatte ved udgangen af 2016. For de over 40-årige ligger tilgangen ca. 50 pct. under det forudsatte, mens tilgangen for de under 40-årige ligger 35 pct. under det forudsatte. Ressourceforløbsordning er stadig under implementering, og det er derfor ikke muligt at forudsige et endeligt niveau for tilgangen til ordningen.

Tendensen i tilgangen afspejles også i bestanden af ressourceforløb, der er opgjort i *tabel 7*:

Tabel 7. Forudsat og faktisk udvikling i bestanden af ressourceforløb fuldtidspersoner 2013-2016.

	2013	2014	2015	2016
Ressourceforløb				
Forudsat i reform under 40 år	3.100	9.100	14.200	18.400
Realiseret under 40 år	200	1.900	5.000	7.200
Forskel under 40 år	-2.900	-7.200	-9.200	-11.200 (61 pct.)
Forudsat i reform 40 år og over	3.100	7.600	9.200	9.400
Realiseret 40 år og over	500	3.200	7.200	9.700
Forskel 40 år og over	-2.600	-4.400	-2.000	300 (3 pct.)
Forudsat i alt	6.200	16.700	23.400	27.800
Realiseret i alt	700	5.100	12.200	16.900
Forskel i alt	-5.500	-11.600	-11.200	-10.900 (39 pct.)

Kilde: Jobindsats samt egne beregninger. Tallene er afrundet til nærmeste hele antal hundreder.

Den lavere tilgang til ordningen end forudsat i reformen afspejles samlet set i det årlige gennemsnitlige antal fuldtidspersoner i ordningen, som samlet har ligget under det forventede i alle årene siden reformen blev indført, jf. *tabel 7*.

I 2016 ligger antallet af fuldtidspersoner i ressourceforløb ca. 40 pct. under det forventede i reformen. Den samlede forskel dækker over en stor forskel på de hhv. over og under 40-årige. Antallet af fuldtidspersoner under 40 år ligger 60 pct. under det forventede, mens de 40 årige og derover ligger 3 pct. over det forventede i reformen. Dette skal ses i lyset af, at varigheden af disse forløb ligger markant over det forudsatte i reformen, jf. *afsnit 5.1.2*.

Ressourceforløb forventes først fuldt indfaset i 2032, og med en fortsat udvikling i både tilgang og varighed er det endnu for tidligt at forudse det endelige niveau for ressourceforløb når fuldt indfaset.

5.1.1 Hvem kommer i ressourceforløb?

I det følgende undersøges den ydelsesmæssige baggrund for de borgere, der har påbegyndt et ressourceforløb. Ydelsesbaggrunden er en indikation af hvorvidt der er tale om personer, som tidligere ville have fået førtidspension, og om det således umiddelbart er den rigtige

gruppe, der visiteres til forløbene. Dette påvirkes i høj grad ligeledes af andre reformer for bruttomålgruppen for udsatte.

Forudsætningerne om tilgang i *tabellerne 8-11* nedenfor følger de ydelsesmæssige aldersgrupper (under 25 år, 25-30 årige, 30-39 årige og over 40-årige) og afviger derfor fra den aldersopdeling på de under og over 40-årige, der i øvrigt anvendes i evalueringen.

Tabel 8. Forudsat og faktisk baggrund for personer under 25 år, der påbegynder ressourceforløb, pct. 2014-2016.

Under 25 år	Forudsat	2014	2015	2016
Selvforsørgede ¹	3	4	6	4
Kontanthjælp	88	81	79	83
Sygedagpenge (inkl. jobafklaring)	5	6	10	10
Ledighedsydelse mv.	4	8	5	2
Andel af tilgang	8	9	9	11

Kilde: Jobindsats samt egne beregninger. Tallene viser andel i procent.

1) Angiver her personer, der ikke er offentligt forsørgede

Tabel 9. Forudsat og faktisk baggrund for personer mellem 25 og 30 år, der påbegynder ressourceforløb, pct. 2014-2016.

25-30 år	Forudsat	2014	2015	2016
Selvforsørgede ¹	4	4	4	2
Kontanthjælp	83	75	75	72
Sygedagpenge (inkl. jobafklaring)	7	15	16	22
Ledighedsydelse mv.	6	5	5	3
Andel af tilgang	8	9	11	11

Kilde: Jobindsats samt egne beregninger. Tallene viser andel i procent.

1) Angiver her personer, der ikke er offentligt forsørgede

Tabel 10. Forudsat og faktisk baggrund for personer på 30-39 år, der påbegynder ressourceforløb, pct. 2014-2016.

30 - 39 år	Forudsat	2014	2015	2016
Selvforsørgede ¹	10	9	6	5
Kontanthjælp	37	61	63	59
Sygedagpenge (inkl. jobafklaring)	38	23	24	32
Ledighedsydelse mv.	15	7	7	5
Andel af tilgang	25	23	23	23

Kilde: Jobindsats samt egne beregninger. Tallene viser andel i procent.

1) Angiver her personer, der ikke er offentligt forsørgede

Tabel 11. Forudsat og faktisk baggrund for personer over 40 år, der påbegynder ressourceforløb, pct. 2014-2016.

40 år og der over	Forudsat	2014	2015	2016
Selvforsørgede ¹	10	14	10	6
Kontanthjælp	37	45	53	55
Sygedagpenge (inkl. jobafklaring)	38	30	29	34
Ledighedsydelse mv.	15	10	9	5
Andel af tilgang	59	59	57	55

Kilde: Jobindsats samt egne beregninger. Tallene viser andel i procent.

1) Angiver her personer, der ikke er offentligt forsørgede

I reformen var det antaget, at langt hovedparten af de under 30-årige i ressourceforløb ville overgå fra kontanthjælp til ressourceforløb, og i mindre grad fra sygedagpenge, ledighedsydelse og selvforsørgelse. *Tabel 8 og 9* viser, at personer under 30 år, der påbegyndte ressourceforløb, i lidt mindre grad end forudsat kommer fra kontanthjælp og i højere grad end antaget kommer fra sygedagpenge. Udviklingen skal formentlig ses i sammenhæng med andre reformer, herunder sygedagpengereformen. Andelen af personer under 30 år, der kommer ind i ordningen, er stigende og ligger over den andel, som blev forudsat.

Blandt personer, der er over 30 år, hvilket er langt den største gruppe af ressourceforløbsmodtagere, var det forudsat, at de fleste ressourceforløbsmodtagere ville være overgået fra sygedagpenge inkl. jobafklaringsforløb (38 pct.) og kontanthjælp (37 pct.) og i mindre grad fra ledighedsydelse (15 pct.) og selvforsørgelse (10 pct.). Udviklingen viser, at andelen af kontanthjælpsmodtagere er markant højere end forudsat og andelen af sygedagpengemodtagere og ledighedsydelsesmodtagere er lavere. Dertil er andelen, der tilgår fra ledighedsydelse markant lavere end forudsat, jf. *tabel 10 og 11*.

Samlet set fremgår det af ovenstående *tabel 8-11*, at der blandt personer under 30 år, er en større tilgang fra sygedagpenge og en mindre tilgang fra kontanthjælp end forudsat. For personer over 30 år forholder det sig modsat.

5.1.2. Gennemsnitlig varighed af forløb

Det er i økonomien bag ressourceforløb forudsat, at varigheden af forløbene vil være 5 år i gennemsnit for de under 40-årige og 1,2 år for de over 40-årige. Ressourceforløbsordningen er stadig under implementering og der er endnu ikke et stabilt grundlag til at vurdere ressourceforløb på, bl.a. fordi der endnu ikke er en hel årgang, hvor alle der påbegynder ressourceforløb i året også har afsluttet forløbet. Dette medfører usikkerhed i forhold til konklusionerne. *Tabel 12* illustrerer de foreløbige varigheder af hhv. afsluttede og uafsluttede ressourceforløb holdt op i mod de forudsatte varigheder.

Tabel 12. forudsat og realiserede varigheder ressourceforløb pr. februar 2017

Forudsat gennemsnitlig varighed i reformen:	
Under 40-årige:	5 år
40 år eller over:	1,2 år

Realiseret gennemsnitlig varighed i reformen	Afsluttede	Uafsluttede	I alt
Under 40-årige:	1,4 år	1,5 år	1,5 år
40 år eller over:	1,4 år	1,4 år	1,4 år
Samlet antal forløb (pr. februar 2017)			
Under 40-årige	2.019	9.015	11.034
40 år eller over:	4.605	9.741	14.346
I alt	6.624	18.756	25.380

Anm.: Afsluttet ressourceforløb er defineret som 4 sammenhængende uger uden ydelsen.

Anm.: Afsluttede forløb er opgjort ultimo februar 2017, mens uafsluttede forløb er opgjort ultimo november 2017.

Kilde: DREAM

I perioden fra 2013 til februar 2017 er der afsluttet i alt 6.624 ressourceforløb ud af de 25.380 igangsatte forløb, svarende til 26 pct. af alle forløb. Den gennemsnitlige varighed af disse er på 1,4-1,5 år.

For de under 40-årige er ca. 82 pct. af forløbene endnu ikke afsluttede, mens det for de over 40-årige drejer sig om 68 pct. af forløbene. I alt er der tre gange flere uafsluttede forløb end afsluttede forløb. Den gennemsnitlige varighed vil derfor stige, efterhånden som en større andel af de lidt under 19.000 igangværende ressourceforløbene afsluttes.

Varigheden af ressourceforløb skal ses relativt til, hvornår forløbet er startet op. I *tabel 13* fremgår varigheden for afsluttede ressourceforløb opgjort i 2017, for ressourceforløb, der er påbegyndt i 2013-2016. Af *tabel 13* fremgår også hvor stor en andel af forløbene, der er påbegyndt i det enkelte år, som er afsluttet på opgørelsestidspunktet. Det bemærkes, at igangværende forløb vil øge den gennemsnitlige varighed, når de afsluttes. Siden ressourceforløbsordningen stadig er under implementering er det endnu ikke muligt at forudsige en endelig gennemsnitlig varighed af afsluttede ressourceforløb.

Tabel 13. Gennemsnitlig varighed i år af afsluttede ressourceforløb, der er påbegyndt i 2013-2016, samt i parentes andelen af påbegyndte forløb, der er afsluttet. år. Opgjort ultimo februar 2017.

Ressourceforløb påbegyndt i:	2013	2014	2015	2016
Varighed under 40-årige	1,9	1,6	1,0	0,4
Antal afsluttede forløb	371 (44 pct.)	985 (32 pct.)	546 (15 pct.)	117 (4 pct.)
Varighed 40-årige og derover	1,7	1,6	1,0	0,4
Antal afsluttede forløb	1.081 (75 pct.)	2.248 (53 pct.)	1.093 (23 pct.)	173 (5 pct.)

Anm: Afsluttet ressourceforløb er defineret som 4 sammenhængende uger uden ydelsen.

Kilde: DREAM

For de under 40-årige er der som nævnt forudsat en gennemsnitlig varighed på 5 år i reformen. Det er endnu for tidligt at opgøre den gennemsnitlige varighed, dog er det muligt at vurdere, om den nuværende udvikling indikerer en gennemsnitlig varighed på 5 år. Varigheden af afsluttede forløb for de under 40-årige, er omtrent af samme varighed som forløb for de over 40-årige. Der er imidlertid relativt flest blandt de under 40-årige, der fortsat er i gang med deres ressourceforløb, hvorfor den gennemsnitlige varighed vil øges i takt med, at flere forløb afsluttes. Forløb, der er påbegyndt i 2013 og som er afsluttet, har en gennemsnitlig varighed på 1,9 år for de under 40-årige. 66 pct. af forløbene er endnu ikke afsluttet og har på opgørelsestidspunktet en igangværende varighed på 3,7 år. Den gennemsnitlige varighed på igangværende og afsluttede forløb er således på lidt over 3 år. Det er endnu for tidligt at vurdere, om varigheden af forløbene svarer til de forudsatte 5 år. Den forudsatte varigheden af forløbene er en direkte afledt konsekvens af forudsætningerne om afgang fra ordningen. Afgangen fra ordningen ser indtil videre ud til stort set at svare til det forudsatte, dette understøtter således, at forudsætningen om varighed holder.

For de over 40-årige ligger den gennemsnitlige varighed for de afsluttede forløb, der er påbegyndt i 2013 og 2014, på 1,6-1,7 år, hvilket er 0,4-0,5 år mere end den forudsatte varighed på 1,2 år. 25 pct. af forløbene, der er påbegyndt i 2013, er endnu ikke afsluttet og har på opgørelsestidspunktet en varighed på 3,7 år. Den gennemsnitlige varighed på igangværende og afsluttede forløb er således på lidt over 2 år. Det indikerer således, at den faktiske varighed af forløb for de over 40-årige ligger en del over det forudsatte i reformen, som var 1,2 år.

5.2 Tilknytning til arbejdsmarked og afgang fra ressourceforløb

Ved fastsættelsen af reformforudsætningerne, var der en betydelig usikkerhed knyttet til skønnet over afgang til beskæftigelse fra ressourceforløb. Det skyldes, at en relativt stor andel af målgruppen ikke tidligere havde fået en beskæftigelsesrettet indsats, men overgik til permanent offentlig forsørgelse. Derudover er ressourceforløb en ny ordning, hvorfor der ikke findes tidligere erfaringer med denne ordning og overgangen til beskæftigelse.

I *tabel 14* er forsørgelsesgrundlaget opgjort tre måneder efter ressourceforløbsmodtageren er ophørt med at modtage ydelsen. Siden det formodentlig er de svageste borgere, der har lange ressourceforløb, vil afslutningen af de igangværende forløb med stor sandsynlighed ændre forsørgelsesgrundlaget efter et afsluttet ressourceforløb. Der er således tale om et foreløbigt overblik over afgang fra ressourceforløb.

Tabel 14. Forsørgelsesgrundlag for personer 3 måneder efter afsluttet ressourceforløb i 2016.

2016	Under 40 år		Over 40 år	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Lønmodtagerbeskæftigelse	55	5,4	48	2,0
Uddannelse	50	4,9	7	0,3
Fleksjob	177	17,3	274	11,2
Ledighedsydelse	175	17,1	308	12,6
A-dagpenge	0	0,0	9	0,4
Revalidering/forrevalidering	32	3,1	9	0,4
I alt:	489	47,8	655	26,9

Selvforsørgelse	58	5,7	107	4,4
Kontanthjælp	51	5,0	204	8,4
Uddannelseshjælp	39	3,8	-	-
Ressourceforløb	47	4,6	67	2,7
Sygedagpenge/jobafklaringsforløb	18	1,8	28	1,1
Førtidspension	299	29,3	1.324	54,2
Andet	20	2,0	58	2,4
I alt:	532	52,2	1788	73,2
I alt for alle afsluttede forløb:	1.021	100,0	2.443	100,0

Kilde: Jobindsats.

I 2016 var der 3.500 personer, der afsluttede et ressourceforløb. *Tabel 14* viser, at efter endt ressourceforløb har ca. halvdelen af de under 40-årige et forsørgelsesgrundlag med en vis tilknytning til arbejdsmarkedet. Det samme gør sig gældende for ca. 27 pct. af de over 40-årige.

Med kun 2,7 pct. af de over 40-årige, der bliver revideret til et ressourceforløb, synes reformens hensigt om, at personer over 40 år, som udgangspunkt, kun skal have ét ressourceforløb, før de kan blive indstillet til førtidspension, at være opfyldt.

I reformen blev det forudsat, at der årligt ville være en afgang fra bestanden på ressourceforløb på ca. 1 pct. til ordinær beskæftigelse og ca. 1 pct. til fleksjob. Andelen i fleksjob er eksklusiv andelen, der er på ledighedsydelse. Afgangen er målt i forhold til bestanden i ordningen. Denne del af reformen skal, sammen med bevægelser mellem ydelserne, på lang sigt, være med til at nedbringe udgifterne på reformområdet med 0,9 mia. kr. (17-PL) og udgør derfor et vigtigt element i reformøkonomien.

I *tabel 15* og *16* er den forudsatte og faktiske andel af ressourceforløbsmodtagere, der er i beskæftigelse og fleksjob opgjort for hhv. de under 40-årige og de over 40-årige. *Tabel 15* og *16* afviger fra *tabel 14*, i det der i *tabel 15* og *16* ses på andel i beskæftigelse af alle, der har været i ressourceforløb, mens der i *tabel 14* ses på andele i forhold til de, der har afsluttet et ressourceforløb i 2016.

Det bemærkes, at der endnu ikke er et stabilt grundlag til at vurdere afgangstallene fra ressourceforløb på, bl.a. fordi der fortsat er mange igangværende forløb. Det gør, at følgende andele ikke er repræsentative for hele ordningen.

Tabel 15. Forudsat og faktisk andel i lønmodtagerbeskæftigelse og fleksjob under 40 år, 2013-2016.

	2013	2014	2015		2016	
			Antal	Pct.	Antal	Pct.
Forudsat i lønmodtager beskæftigelse	0	1	1		1	
Forudsat i fleksjob	0	1	1		1	
Realiseret lønmodtagerbeskæftigelse	*	*	28	0,4	55	1,1
Realiseret i fleksjob	*	*	85	1,7	177	3,8

Kilde: Jobindsats samt egne beregninger.

Anm.: Tallene er vist i pct. og opgjort 3 måneder efter afsluttet ressourceforløb. * Meget få observationer

Tabel 16. Forudsat og faktisk andel i lønmodtager beskæftigelse og fleksjob, 40 år og der over, 2013-2016.

	2013		2014		2015		2016	
			Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Forudsat i lønmodtager beskæftigelse	0			1		1		1
Forudsat i fleksjob	0			1		1		1
Realiseret lønmodtagerbeskæftigelse	*	13		0,2	32	1,0	48	0,5
Realiseret i fleksjob	*	51		1,6	156	2,2	274	2,8

Kilde: Jobindsats samt egne beregninger.

Anm.: Tallene er vist i pct. og opgjort 3 måneder efter afsluttet ressourceforløb.

I alt ser det foreløbigt ud til, at de forudsætninger, der er gjort om andelen, som afgår til ordinær lønmodtagerbeskæftigelse og ansættelse i fleksjob stemmer relativt godt overens med den faktiske udvikling. For de under 40-årige ligger andel i lønmodtagerbeskæftigelse på niveau med det forudsatte, mens andelen, der overgår til fleksjob, ligger over. For de over 40-årige ligger andelen i lønmodtagerbeskæftigelse under det forudsatte, mens andelen i fleksjob ligger over. Da tilgangen til ressourceforløb har været mindre end forudsat, er antallet i beskæftigelse og fleksjob mindre end forudsat, men *andelen* af dem, som er i ordningen, der overgår til beskæftigelse svarer i 2015 til det forudsatte, mens andelen i 2016 ligger under. Da der er tale om relativt få personer, kan en lille ændring i antal give anledning til en stor ændring i den procentuelle andel.

Det blev yderligere forudsat, at der årligt ville være en afgang til førtidspension. For gruppen af borgere under 40 år, blev det forudsat, at 2 pct. skulle afgå til førtidspension årligt. Dette skulle afspejle, at der årligt ville være 2 pct. af deltagerne, hvor mulighederne for beskæftigelse ville være udtømte. For de over 40-årige er det forudsat, at afgang er på 20 pct. årligt i det første år i ordningen, stigende til 80 pct. efter 3 år i ordningen. I *tabel 16* er udviklingen i årene 2013 til 2016 opgjort, der er her taget hensyn til, at for de over 40-årige, stiger den forudsatte afgang til førtidspension.

Tabel 17. Forudsat og faktisk andel overgået til førtidspension. 2013-2016.

	2013		2014		2015		2016	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Forudsat afgang til førtidspension, under 40 år		2		2		2		2
Realiseret afgang til førtidspension, under 40 år.	3	1,3	38	2,0	151	3,0	299	4,2
Forudsat afgang til førtidspension, 40 år og derover		20		30		30		45
Realiseret afgang til førtidspension, 40 år og derover	22	4,4	313	9,9	699	9,8	1.324	13,6

Kilde: Jobindsats samt egne beregninger.

Anm.: Tallene er angivet i pct. og opgjort 3 måneder efter ressourceforløbet er afsluttet.

Det ser ud til, at den andel, der afgår til førtidspension ligger lidt over det forudsatte for personer under 40 år, jf. *tabel 17*. Den faktiske afgang fra ressourceforløb til førtidspension for de over 40-årige ligger indtil videre på ca. en tredjedel af det forudsatte. Det skyldes bl.a., at varigheden af ressourceforløbene for de over 40-årige ligger over det forudsatte i reformen.

Tabel 18. Forudsat og faktisk andel overgået til kontanthjælp, ledighedsydelse mv. 2013-2016.

	2013		2014		2015		2016	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Forudsat afgang til kontanthjælpmv., under 40 år		0		1		3		3
Realiseret afgang til kontanthjælp mv., under 40 år	6	2,6	36	1,0	191	9,9	443	6,4
Forudsat afgang til kontanthjælp mv., 40 år og derover		0		3		5		6
Realiseret afgang til kontanthjælp mv., 40 år og derover	26	5,3	198	3,5	446	14,0	732	7,5

Kilde: Jobindsats samt egne beregninger.

Anm.: Tallene er angivet i pct. og opgjort 3 måneder efter ressourceforløbet er afsluttet.

De personer, som i øvrigt forlader ressourceforløb, overgår til en lang række ydelser, fx ledighedsydelse, revalidering og SU. De fleste overgår til kontanthjælp. For både de over og under 40-årige, ligger afgang til kontanthjælp mv. over det forudsatte i 2013, 2015 og 2016, jf. *tabel 18*.

Selvom de første tal tyder på en opfyldelse af reformforudsætningerne, er det dog endnu for tidligt at sige noget om den langsigtede afgang og dermed om de forudsatte forbedringer af de offentlige finanser realiseres på lang sigt.

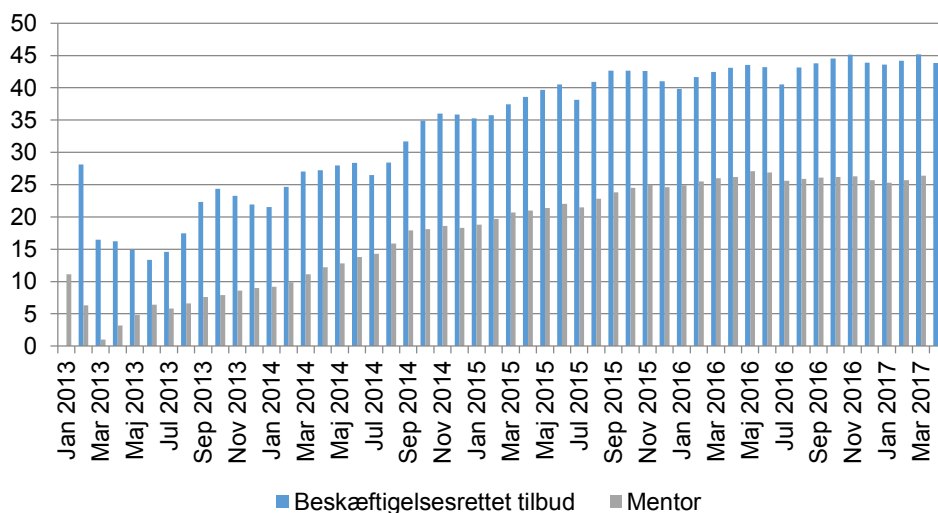
5.3. Aktiv indsats ifm. ressourceforløb

Borgere i ressourceforløb skal have en indsats, som bringer dem tættere på arbejdsmarkedet. Ved reformens indførelse blev der gjort en række forudsætninger om omfanget og udgifterne til beskæftigelsesrettet indsats i forbindelse med ressourceforløb.

Det bemærkes, at det alene er muligt at opgøre den beskæftigelsesrettede indsats. Der eksisterer ikke fuldt dækkende oplysninger om kommunernes social- og sundhedsfaglige indsats, og i det omfang de findes, er det ikke muligt at afgøre, om tilbuddet er givet som led i ressourceforløbet. Der er i reformen ikke afsat udgifter for social- og sundhedsindsatser, da det er forudsat, at disse indsatser gives til borgeren uanset, hvilken forsørgelsesydelse borgeren er på.

I *figur 3* er andelen af borgere i ressourceforløb, der har fået enten et beskæftigelsesrettet tilbud eller mentorstøtte opgjort:

Figur 3. Andel af personer i ressourceforløb der får et beskæftigelsesrettet tilbud og andelen der får mentor.



Kilde: Jobindsats.dk

Andelen af personer, som får et beskæftigelsesrettet tilbud eller mentor har været stigende over tid. Omkring 45 pct. af personer i ressourceforløb er i beskæftigelsesrettede tilbud og ca. 25 pct. har en mentor ultimo 2016-primo 2017, jf. figur 3.

Det er i reformen forudsat, at borgere i ressourceforløb er aktiverede i beskæftigelsesrettede tilbud i ca. halvdelen af tiden i året. Det er ikke forudsat, at deltagelsen skal være på fuld tid. Borgere under 40 år er i reformen forudsat, at ville få mere indsats end borgere, der er over 40 år. I tabel 19 er den forudsatte og realiserede aktiveringsgrad (beskæftigelsesindsats) opgjort for perioden 2013-2016:

Tabel 19. Forudsat og faktisk gennemsnitlig aktiveringsgrad i beskæftigelsesrettede tilbud. Procent. 2013-2016.

	2013	2014	2015	2016
Forudsat i reform	50	50	50	50
Realiseret under 40 år	12	21	28	29
Realiseret 40 år og der over	10	16	23	24

Kilde: Jobindsats og DREAM samt egne beregninger.

Anm.: Aktiveringsgrad er periode, personen er i tilbud (virksomhedsrettede eller vejledning og opkvalificering) deltagelsen kan være under fuld tid.

Den realiserede aktiveringsgrad viser, at deltagerne i ressourceforløb er aktive i omkring ¼ af året, eksklusiv eventuelle indsatser på social- og sundhedsområdet. Siden ordningens start har aktiveringsomfanget været stigende.

Det er forudsat, at deltagere i ressourceforløb, der er under 40 år, i gennemsnit skal have 20 timers mentor årligt, mens de over 40-årige skal have 10 timer årligt i gennemsnit. I *tabel 20* nedenfor, er den forudsatte og faktiske andel opgjort for perioden 2013-2016:

Tabel 20. Forudsat og faktisk forbrug af mentor. Antal timer pr. uge pr. fuldtidsperson i ressourceforløb. 2013-2016.

	2013	2014	2015	2016
Forudsat i reform under 40 år	20	20	20	20
Realiseret under 40 år	25	34	31	33
Forudsat i reform 40 år og der over	10	10	10	10
Realiseret 40 år og der over	18	23	25	28

Kilde: Jobindsats og DREAM samt egne beregninger.

For begge aldersgrupper, har det gennemsnitlige antal mentortimer ligget over det forudsatte siden ordningens start, jf. *tabel 20*. Borgere under 40 år har i gennemsnit fået flere mentortimer end borgere på 40 år eller derover, ligesom det var forudsat. Dog er forskellen imellem de to grupper mindre end forudsat i reformen.

Alt i alt tyder tallene på, at kommunerne anvender mentorbistand mere end forudsat i reformen, mens aktiveringsomfanget ligger under det forventede i reformen, når man kun ser på indsatser på beskæftigelsesområdet. Omfanget af social- og sundhedsindsatser kan dog ikke opgøres, så aktiveringsomfanget kan samlet set være højere.

5.4 Økonomi i den aktive indsats til modtagere af ressourceforløbsydelse

I dette afsnit sammenlignes den forudsatte gennemsnitlige udgift til aktivering og mentorstøtte i reformen (dvs. indsatser på beskæftigelsesområdet) med de realiserede gennemsnitlydelser, for at isolere effekten af dette på reformøkonomien.

I reformen var den forudsatte udgift til beskæftigelsesrettet indsats ca. 28.000 kr.(17-PL) pr. helårsperson, svarende til ca. 3 mdr. vejledning og opkvalificering i gennemsnit årligt. I *tabel 21* er udviklingen opgjort for perioden 2014-2016.

Tabel 21. Forudsatte og faktiske gennemsnitsudgifter for den aktive indsats samt mentor i ressourceforløb på beskæftigelsesområdet

Mio. kr. (17-pl)	2014	2015	2016
Ressourceforløb			
Forudsat samlet aktiveringsudgift	467,4	655,0	778,1
Realiseret samlet aktiveringsudgift	74,6	220,5	364,1
Forskel	-392,8	-434,5	-414,0
Forudsat aktiveringsudgift (kr.) pr. helårsperson	27.991	27.991	27.991
Realiseret aktiveringsudgift (kr.) pr. helårsperson	14.619	18.084	21.535

Forskel i aktiveringsudgift mellem forudsat og realiseret	-13.372	-9.907	-6.456
Realiserede mentorudgift pr. helårsperson (kr.)	8.395	10.426	11.648
Forudsat mentorudgift pr. helårsperson under 40 år	5.000	5.000	5.000
Forudsat mentorudgift pr. helårsperson over 40 år	2.500	2.500	2.500

Kilde: De kommunale regnskaber, DUT-aftale med KL, Jobindsats.dk samt egne beregninger. De realiserede udgifter til aktivering er opgjort som de kommunale udgifter til øvrig vejledning- og opkvalificering og ordinær uddannelse.

Som det fremgår af *tabel 21* har kommunernes udgifter til aktivering på beskæftigelsesområdet ligget under reformforudsætningerne i perioden 2014-2016. De samlede aktiveringsudgifter ligger ca. 400 mio. kr. under det forventede i reformen årligt i perioden 2014-2016. Der findes ikke data for omfanget af social- og sundhedsindsatser.

Forskellen mellem de forudsatte og realiserede samlede udgifter til beskæftigelsesrettede tilbud afspejler både, at der er væsentlig færre i ressourceforløb end antaget i reformen, og at den gennemsnitlige aktiveringsudgift pr. helårsmodtagere er lavere end forudsat i reformen. De gennemsnitlige udgifter til beskæftigelsesrettet aktivering har været stigende i perioden 2013-2016, og forskellen mellem forudsat og realiseret aktiveringsudgift pr. helårsperson er dermed indsnævret i perioden. Det er endnu for tidligt, at forudsige et permanent niveau for kommunernes aktiveringsudgifter pr. helårsperson.

Det skal bemærkes, at der i perioden har været en stigende gennemsnitlig mentorudgift pr. helårsperson, jf. *tabel 21*. Denne har ligget væsentligt over det forventede i reformen. Samlet set bruger kommunerne altså færre midler på den aktive beskæftigelsesindsats og flere midler på mentorstøtte end forudsat i reformen.

5.4.1. Udgifter til forsørgelse

I det tidligere afsnit undersøges udgifterne til den aktive indsats i forbindelse med ressourceforløb, mens dette afsnit kun kigger på forsørgelsesydelse udgiften i forbindelse med ressourceforløb. I *tabel 22* er den forudsatte og faktiske udvikling i de offentlige udgifter til ressourceforløb opgjort.

Tabel 22. Forudsat og faktisk udvikling i off. udgifter til ressourceforløbsydelse 2013-2016.

Mia. kr. 17-PL.	2013	2014	2015	2016
Ressourceforløb				
Forudsat i reform	1,0	2,6	3,7	4,4
Realiseret	0,1	0,8	1,9	2,6
Forskel	-0,9	-1,8	-1,8	-1,8
Heraf				
Forskel i enhedsomkostning	0,0	0,0	-0,1	-0,1
Forskel i aktivitet	-0,9	-1,8	-1,7	-1,7

Kilde: De kommunale regnskaber samt egne beregninger.

Udvikling i aktiviteten, som ligger under det forudsatte niveau, afspejler sig også i udgifterne, hvor de offentlige udgifter har ligget under det forventede på reformtidspunktet. Dette er ikke en realiseret besparelse, men alene en opgørelse af bevillingsudviklingen. Som det fremgår af *tabel 7*, skyldes det primært mindreaktivitet i ressourceforløb.

5.5 Opsummering

- Antallet af fuldtidspersoner på ressourceforløb ligger væsentlig under det forudsatte i reformen, primært som følge af en væsentligt lavere tilgang end forventet særligt i 2013 og 2014. Aktiviteten for de over 40-årige ligger dog i 2016 lige over reformforudsætningerne. Dette skyldes primært, at varigheden for disse allerede ligger væsentligt over det forudsatte i reformen. Med en forventet afsluttet indfasning i 2032 er det dog endnu for tidligt at sige noget om det permanente niveau for antallet af ressourceforløb. De foreløbige tal tyder dog på, at det vil blive på et lavere niveau end antaget i reformen.
- Der kan ikke konkluderes entydigt på varigheden for gruppen af borgere under 40 år, da de fleste forløb endnu ikke er afsluttet. Det ses dog, at afgang fra ordningen foreløbigt svarer til det forventede i reformen.
- Den foreløbige varighed for de over 40-årige ligger betydeligt over det forudsatte i reformen. Den faktiske varighed vil udvikle sig yderligere grundet den store andel af uafsluttede ressourceforløb, der allerede ligger tæt på den forudsatte varighed i reformen.
- Forventningerne om tilknytning til arbejdsmarkedet, efter ressourceforløbet er afsluttet, afspejler overordnet set reformforudsætningerne, når man kigger på den andelsmæssige fordeling. Selvom de første tal tyder på en opfyldelse af reformforudsætningerne, er det dog endnu for tidligt at sige noget, om den langsigtede afgang og dermed om den i reformen forudsatte mindreudgift realiseres på lang sigt.
- Af de afsluttede forløb i 2016 har ca. halvdelen af de under 40-årige et forsørgelsesgrundlag med en vis tilknytning til arbejdsmarkedet. For de over 40-årige gælder det ca. 27 pct.
- Hvor afgang til førtidspension for de under 40-årige ligger på niveau med reformforventningerne, ligger den faktiske afgang for de over 40-årige kun på ca. 1/3 af det forventede, hvilket bl.a. skal ses i sammenhæng med den længere varighed af ressourceforløbene for den gruppe.
- Med kun 2,7 pct. af de over 40-årige, der bliver revisiteret til et ressourceforløb, synes reformens mål, om at personer over 40 år som udgangspunkt kun skal have ét ressourceforløb, før de kan blive indstillet til førtidspension, at være opfyldt.
- Den realiserede aktiveringsgrad har været stigende efter reformen, men den gennemsnitlige aktiveringsgrad på ca. ¼ af året er lavere end ventet. I denne opgørelse er der dog ikke taget højde for evt. social- og sundhedsindsatser. Mentorbistand anvendes i højere grad end forventet i reformen. Samlet ligger den gennemsnitlige udgift til aktivering pr. fuldtidsperson under reformforudsætningerne, selv om forskellen er indsnævret over tid. Samtidig ses en lille stigning i de gennemsnitlige udgifter til mentorstøtte.

- Selvom de første tal tyder på en opfyldelse af reformforudsætningerne, er det dog endnu for tidligt at sige noget om den langsigtede afgang og dermed om de forudsatte forbedringer af de offentlige finanser opnås på lang sigt.

6. Fleksjob og ledighedsydelse

Hensigten med fleksjob er, at personer med varige begrænsninger i arbejdsevnen får mulighed for at bevare tilknytningen til arbejdsmarkedet. I fleksjobbet tages der hensyn til, at medarbejderes arbejdsevne er begrænset, og kommunen udbetaler et tilskud til lønnen, der kompenserer for den nedsatte arbejdsevne.

Reformen ændrede på fleksjobordningen, så den blev mere fleksibel, hvorfor også personer med større begrænsninger i arbejdsevnen får bedre mulighed for at få et fleksjob, hvilket bl.a. skyldes, at den nye tilskudsstruktur indebærer, at de højeste tilskud ydes til personer med den laveste indkomst. Den enkelte fleksjobber har desuden med omlægningen fået et større økonomisk incitament til at øge sin arbejdstid. Ændringerne medførte, at der i en overgangsperiode er to fleksjobordninger, hvor personer ansat i et fleksjob før den 1. januar 2013, fortsætter i fleksjobbet på samme vilkår som hidtil og skal først ansættes efter de nye regler, hvis vedkommende begynder i et nyt fleksjob.

I fleksjob etableret efter den 1. januar 2013 betaler arbejdsgiveren udelukkende løn for de effektive timer den ansatte arbejder i fleksjobbet. Kommunen supplerer lønnen med et flekslønstilskud, der reguleres på baggrund af lønindtægten fra arbejdsgiveren. En fleksjob-ansat kan højest få udbetalt en samlet indtægt, som svarer til lønnen på fuld tid i den pågældende stilling.

For at undersøge udviklingen på fleksjobområdet i forbindelse med reformen ses på følgende centrale nedslagspunkter i reformen:

- Aktivitetsudviklingen for ledighedsydelse undersøges for at se, om antallet af personer på ledighedsydelse er faldet, og hvorvidt ledighedsydelsesmodtagernes andel af den samlede aktivitet på fleksjobområdet er faldet.
- Fleksjobordningen undersøges ved at se på udviklingen i den gennemsnitlige ugentlige arbejdstid og fordeling i ordningen efter arbejdstid.
- Fastholdelsesfleksjobordningen undersøges igennem en opgørelse over ansættelse i fleksjob, hvor den enkelte person forinden har haft løn i samme virksomhed.
- Hensigten om at udsatte skulle opnå større tilknytning til arbejdsmarkedet undersøges, ved at se på tilgangen og aktiviteten i fleksjob, for at se om antallet af fleksjob er steget som forudsat som følge af justeringen i ordningen. Endelig undersøges det, om udviklingen i hhv. den gamle og nye ordningen lever op til forventningen i reformen.
- Økonomien på området undersøges ift. den forudsatte og faktiske udvikling i de offentlige udgifter til fleksjob.

6.1 Aktivitetsudviklingen på fleksjobområdet

I tabel 23 er den forudsatte og faktiske aktivitet på fleksjobområdet opgjort:

Tabel 23. Forudsat og faktisk udvikling i fleksjob og ledighedsydelse, fuldtidspersoner 2013-2016.

	2013	2014	2015	2016
Fleksjob og ledighedsydelse				
Forudsat i reform	68.500	69.400	71.400	73.100
Realiseret	69.800	72.300	74.900	78.300
Forskel	1.300	2.900	3.500	5.200

Kilde: www.jobindsats.dk samt egne beregninger. Tallene er afrundet.

Samlet set har volumen i fleksjob og ledighedsydelse været højere end forventet med reformen, jf. *tabel 23*. I 2016 har der således været ca. 5.200 flere fuldtidspersoner i fleksjobsystemet end forudsat. Den højere aktivitet i fleksjobsystemet under ét skal formentlig ses i sammenhæng med den lavere aktivitet i ressourceforløb og på førtidspensionsområdet i samme periode, jf. *afsnit 5.2.1*, og er ligeledes en følge af justeringen i fleksjobordningen, som skete med reformen. Den gunstige konjunkturudvikling i perioden må ligeledes antages at understøtte udviklingen på området.

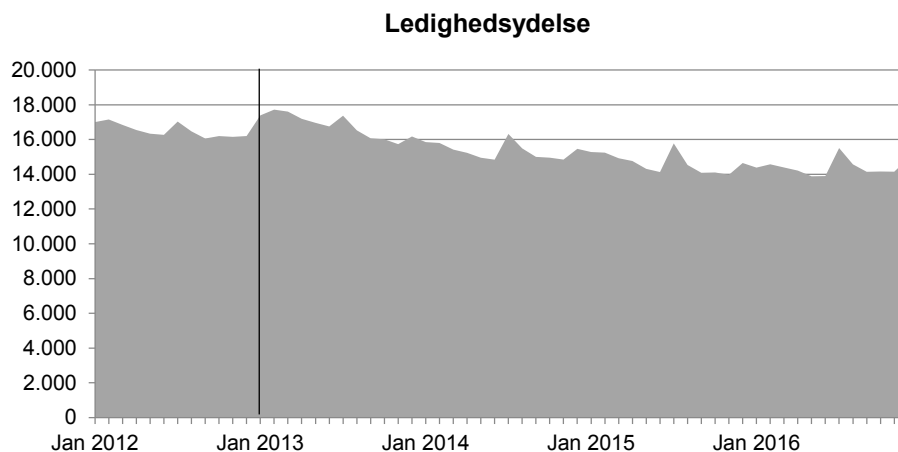
6.2 Ledighedsydelse i fleksjobordningen

Ledighedsydelse skal sikre fleksjobvisiterede et forsørgelsesgrundlag, hvis de endnu ikke har fået et fleksjob eller de er blevet ledige efter et fleksjob og søger efter et nyt fleksjob. Ledighedsydelse ydes også under ferie i fleksjobordningen. Der er derfor en tæt sammenhæng med udviklingen i fleksjob.

6.2.1. Udviklingen i aktivitet og ledighedsprocent for ledighedsydelse

Et af formålene med reformen var, at antallet af ledighedsmodtagere og andelen af ledighedsydelsesmodtagere skulle reduceres. Dette skulle bl.a. ske som følge af justeringen i fleksjobordningen. I *figur 4* undersøges derfor den månedlige udvikling i aktiviteten i ledighedsydelse i perioden 2012-2016:

Figur 4. Udviklingen i aktiviteten på ledighedsydelse, januar 2012-december 2016 (fuldtidspersoner).



Kilde: www.jobindsats.dk. Stregen viser reformens ikrafttrædelse.

Af figur 4 ses, at antallet af fuldtidspersoner, som modtager ledighedsydelse, er faldet siden reformens ikrafttræden. Denne udvikling er i tråd med forudsætningerne bag reformen, hvor der blev forudsat en større afgang til fleksjob og dermed et fald i antallet af personer på ledighedsydelse.

I nedenstående tabel 24 ses den forudsatte og realiserede aktivitet i ledighedsydelse i perioden 2013-2016.

Tabel 24. Forudsat og faktisk udvikling i ledighedsydelse, fuldtidspersoner 2013-2016.

	2013	2014	2015	2016
Ledighedsydelse				
Forudsat i reform	16.100	15.700	15.300	15.000
Realiseret	16.800	15.400	14.700	14.400
Forskel	700	-300	-600	-600

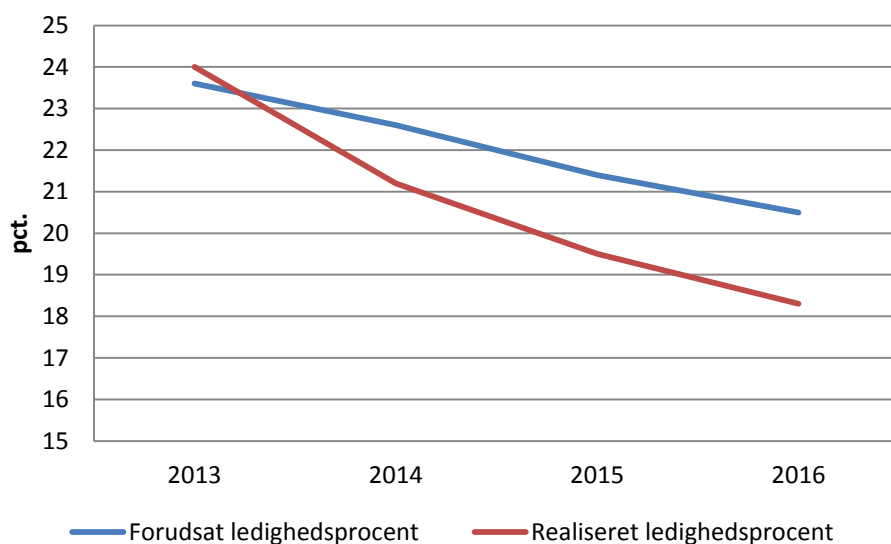
Kilde: Finansloven for 2013, www.jobindsats.dk samt egne beregninger.

Tabel 24 viser, at aktiviteten i ledighedsydelse, i overensstemmelse med intentionerne i reformen, har været faldende efter reformens ikrafttrædelse. I 2013 var der lidt flere personer på ledighedsydelse end forventet i reformen, mens der i 2014-2016 har været lidt færre personer på ledighedsydelse end forventet. Som forudsat i reformen er antallet af fuldtidspersoner faldet årligt i perioden 2013-2016. Det var forventet, at antallet af fuldtidspersoner ville falde med ca. 1.100 fuldtidspersoner, men det realiserede fald er på 2.400 fuldtidspersoner.

I figur 5 er den implicit forudsatte ledighedsprocent⁴ og den faktisk opgjorte ledighedsprocent vist for perioden 2013-2016.

⁴ Opgjort som antallet af modtagere af ledighedsydelse i forhold til det samlede antal i fleksjobordningen (sum af modtagere af ledighedsydelse og i fleksjob).

Figur 5. Forudsat og realiseret ledighedsprocent 2013-2016.



I perioden 2013-2016 er forskellen mellem den forudsatte og realiserede ledighedsprocent voksende. I 2016 lå den realiserede ledighedsprocent 2,2 pct. under det forudsatte i reformen.

6.2.2 Overgang fra ledighedsydelse til fleksjob før og efter reformen

Reformen hviler bl.a. på en antagelse om en større tilgang fra ledighedsydelse til fleksjob, hvilket skyldes omlægningen af fleksjobordningen.

I tabel 25 er overgangen fra ledighedsydelse til fleksjob opgjort:

Tabel 25. Årlig overgang fra ledighedsydelse til fleksjob, pct. af berørte modtagere i året

	2012	2013	2014	2015	2016
Overgået til fleksjob fra ledighedsydelse i året	6.704	8.425	9.509	9.994	10.095
Modtager ledighedsydelse i året	28.944	30.064	30.886	31.132	30.857
Andel, pct.	23	28	31	32	33

Kilde: Særudtræk fra DREAM, Jobindsats og egne beregninger. Stregen viser reformens ikrafttrædelse.

Tallene for den årlige tilgang til fleksjob fra ledighedsydelse i perioden 2012-2016 viser, at andelen, der er overgået fra ledighedsydelse til fleksjob, har været stigende i perioden, hvilket formentlig i et omfang kan tilskrives konjunkturudviklingen i perioden, jf. tabel 25.

Samtidig er andelen af personer, som modtager ledighedsydelse i året, der overgår til fleksjob, steget med 10 procentpoint fra 23 pct. i 2012 til 33 pct. i 2016. Dette er i overensstemmelse med intentionerne i reformen, hvor der blev forudsat en større afgang fra ledighedsydelse til fleksjob.

6.2.3 Gennemsnitlig varighed i ledighedsydelse

En alternativ indikator for udvikling i ledighedsydelse er den gennemsnitlige varighed på ledighedsydelse⁵.

I tabel 26 er den gennemsnitlige varighed på ledighedsydelse opgjort:

Tabel 26. Gennemsnitlig varighed på ledighedsydelse.

	2012	2013	2014	2015	2016
Gnsnt. varighed i uger	29,8	29,2	26,0	24,6	24,4

Kilde: www.jobindsats.dk. Stregen viser reformens ikrafttrædelse.

Tabel 26 viser, at den gennemsnitlige varighed er faldende siden 2012 – især er der sket et fald i varigheden fra 2013 til 2014. Dette afspejler den faldende udvikling i antallet af personer på ledighedsydelse.

Samlet set viser nedslagspunkterne, at målene i reformen om at nedbringe antallet af personer på ledighedsydelse og andelen af fleksjobvisiterede, der modtager ledighedsydelse, synes at være opfyldt.

6.3 Arbejdstiden i fleksjob

Formålet med den nye fleksjobordning er bl.a., at personer med større begrænsninger i arbejdsevne har bedre mulighed for at få et fleksjob. I den gamle fleksjobordning fik fleksjobberne overenskomstmæssig løn, og arbejdsgiveren fik et løntilskud, som – afhængig af den enkeltes begrænsninger i arbejdsevnen – enten udgjorde halvdelen eller 2/3 af lønnen inden for et maksimum.⁶ Disse regler betød reelt, at personer, der kunne arbejde mindre end 12 timer om ugen, ofte havde vanskeligt ved at finde et fleksjob.

Med den nye fleksjobordning aflønnes personen i fleksjob for det effektive antal arbejdstimer, og kan herefter få et fleksløntilskud afhængig af indtægts størrelse. Idet arbejdsgiverne med den nye ordning alene aflønner ud fra antallet af effektive arbejdstimer, er forventningen, at personer, der kun kan arbejde få timer om ugen, også kan få et fleksjob.

6.3.1 Udvikling i ugentlig arbejdstid i fleksjob

I tabel 27 ses udviklingen i den gennemsnitlige arbejdstid for personer, der har påbegyndt et fleksjob efter 1. januar 2013.

Tabel 27. Gennemsnitlig ugentlig arbejdstid i fleksjob efter reformen i timer

	2013	2014	2015
Ny fleksjobordning – påbegyndt efter 1. januar 2013, i alt	13,0	12,2	11,7

⁵ Det skal bemærkes, at personer i fleksjob har ret til ledighedsydelse i forbindelse med afholdelse af ferie. Selve varigheden på ledighedsydelse vil derfor være påvirket af fleksjobbernes ferieafholdelse, men dette vurderes ikke at have påvirket udviklingen i den gennemsnitlige varighed på ledighedsydelse, idet den gennemsnitlige ferieafholdelse vurderes at være uændret i perioden.

⁶ I 2017 er maksimum 506.624 kr. Kilde: Satsvejledning fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.

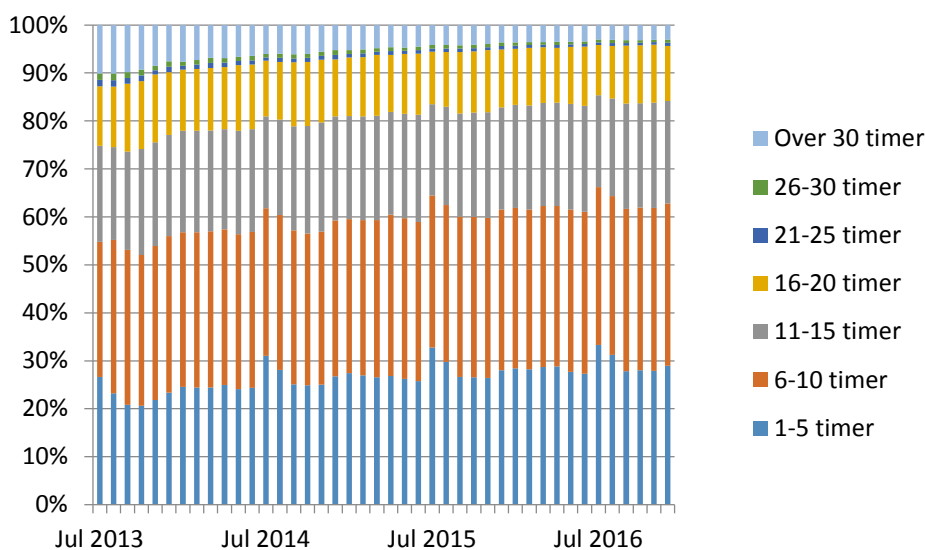
Kilde: Fleksjob forløbsdata samt egne beregninger.

Tabel 27 viser, at den gennemsnitlige ugentlige arbejdstid i den nye fleksjobordning har været faldende i perioden 2013-2015, hvilket hænger sammen med målretningen af ordningen, der sikrer bedre vilkår for, at også personer med en lille arbejdsevne kan komme ind i ordningen. Den gennemsnitlige arbejdstid i den nye fleksjobordning faldt fra 13 timer i 2013 til 11,7 timer i 2015. Der findes ikke tilsvarende tal for perioden før reformen, hvorfor det ikke er muligt at sammenligne udviklingen efter reformen med tal fra før reformen.

Den gennemsnitlige arbejdstid i den nye fleksjobordning ligger under det forudsatte i reformen, jf. afsnit 6.6.

I figur 6 ses den relative udvikling i fleksjob efter ugentlig arbejdstid i perioden juli 2013-december 2016.

Figur 6. Relativ fordeling i pct. i den nye fleksjobordning efter ugentlig arbejdstid, juli 2013-december 2016.



Kilde: www.jobindsats.dk

Anm.: Opgørelsen er foretaget ekskl. kategorien "uoplyst".

Figur 6 viser, at siden juli 2013 er andelen af fleksjob under 15 timer om ugen steget fra godt 75 pct. i juli 2013 til godt 83 pct. i december 2016. Omvendt er andelen af fleksjob med en ugentlig arbejdstid på mere end 16 timer om ugen faldet fra ca. 25 pct. i juli 2013 til godt 17 pct. i december 2016. Ca. 6 ud af 10 fleksjob er på 10 timer eller færre. Udviklingen i fleksjob med færre end 10 timer tyder på, at fleksjobordningen, som ønsket i reformen, er blevet mere tilgængelig for borgerne med en lille arbejdsevne. Samtidig viser udviklingen, at andelen af fleksjob med over 30 timer pr. uge er faldet siden 2013. Andelen af borgere med over 30 timer om ugen er faldet som følge af, at antallet af personer med over 20 timer om ugen i den nye fleksjobordning har stabiliseret sig omkring et niveau på ca. 1.600-1.800 fuldtidspersoner efter reformen, samtidig med at det samlede antal af fuldtidspersoner i fleksjob er steget. Antallet af fuldtidspersoner med hhv. 1-5 timer og 6-10 timer har været stigende i hele perioden 2013-2016, jf. figur 6.

6.4 Fastholdelsesfleksjob

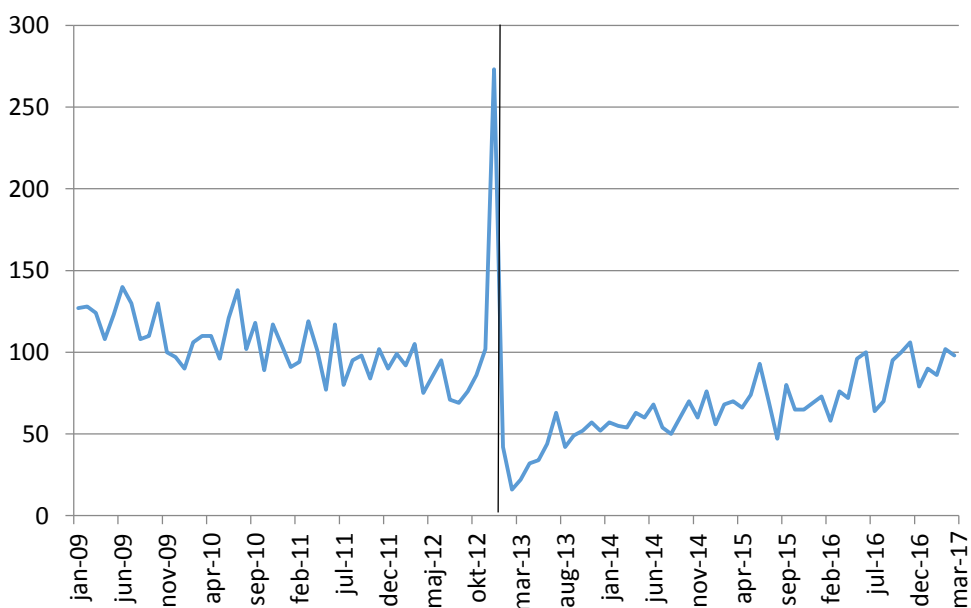
I reformen blev det forudsat, at kravet om 12 måneders forudgående ansættelse på skånevilkår ville give anledning til færre personer i fastholdelsesfleksjob. Ved fuld indfasning i 2023 er ændringen forudsat at indebære godt 3.000 færre personer i fleksjob.

Reformen var baseret på antagelser om omfanget af fleksjob på samme arbejdsplads, virkning af den ændrede incitamentsstruktur i den nye fleksjobordning (færre fastholdelsessager) samt hvor mange, der efter 12 måneders ansættelse på skånevilkår, visiteres til et fastholdelsesfleksjob. Det blev forudsat, at 25 pct. af fastholdelsesfleksjobbene ville bortfalde som følge af reformen, og at 15 pct. af dem, som blev ansat på skånevilkår, ville fortsætte i dette job og således ikke blive visiteret til et fastholdelsesfleksjob. I alt betyder disse antagelser, at omfanget af fastholdelsesfleksjob blev forventet at falde med ca. 1/3.

Der kan ikke følges direkte op på udviklingen i antallet af fastholdelsesfleksjob. Det skyldes, at fastholdelsesfleksjob ikke registreres særskilt, og at virksomhedernes eventuelle skånehensyn i ansættelsen ikke registreres. For at få en indikation af udviklingen foretages en opgørelse over fleksjobansættelser, hvor den enkelte person forinden har haft løn i samme virksomhed. Dette vurderes at være den bedste indikator for omfanget af fastholdelsesfleksjob, idet man som udgangspunkt ikke kan fortsætte i fleksjob på samme arbejdsplads, før 12-måneders kravet er opfyldt.

I figur 7 er ansættelser i fleksjob med samme arbejdsgiver 2 måneder forinden visitation opgjort:

Figur 7. Ansættelser i fleksjob med samme arbejdsgiver 2 måneder forinden visitation, januar 2009-marts 2017.



Anm.: Antallet er opgjort som personer, der er startet i deres første fleksjob, og som har fået udbetalt løn fra samme virksomhed indenfor 2 måneder, før de startede i fleksjobbet.

Kilde: Særkørsel baseret på eIndkomst, AMFORA og KMD-aktiv. Stregen viser reformens ikrafttrædelse.

Figur 7 viser en opgørelse fra januar 2009-april 2017 over personer, der er ansat i fleksjob, og som 2 måneder forinden modtog løn fra samme virksomhed. *Figur 7* viser, at antallet af ansættelser til fastholdelsesfleksjob har udvist en faldende trend frem til udgangen af 2012, og udgjorde i 2011-2012 ca. 100 om måneden. Undtagelsen er dog slutningen af 2012, hvor der blev tilkendt ekstraordinært mange fastholdelsesfleksjob. En udvikling, som ofte sker frem mod, at skærpede regler træder i kraft.

Fra reformens ikrafttræden er antallet af tilkendelser steget. Lige efter reformens ikrafttræden faldt niveauet til omkring 50 tilkendelser om måneden, hvilket var en naturlig konsekvens af indførelse af 12-måneders kravet. I 2014 blev der i gennemsnit tilkendt ca. 65 fastholdelsesfleksjob om måneden stigende til i gennemsnit 85 tilkendelser om måneden i 2016. I de første måneder af 2017 er der i gennemsnit tilkendt 93 fastholdelsesfleksjob.

Den gennemsnitlige månedlige tilgang i 2009-2010, som lå til grund for forudsætningerne i reformen, var på ca. 115 personer, mens den gennemsnitlige månedlige tilgang i 2016 var på 85, svarende til et fald på ca. 30 pct., hvilket stemmer nogenlunde overens med det forventede fald på ca. 35 pct. Hvis tilgangen til fastholdelsesfleksjob fastholdes på det nuværende niveau, vil det således i vid udstrækning flugte med det forventede. Niveauet har dog ikke stabiliseret sig endnu, og det er derfor for tidligt at udlede niveauet for fastholdelsesfleksjob efter reformen.

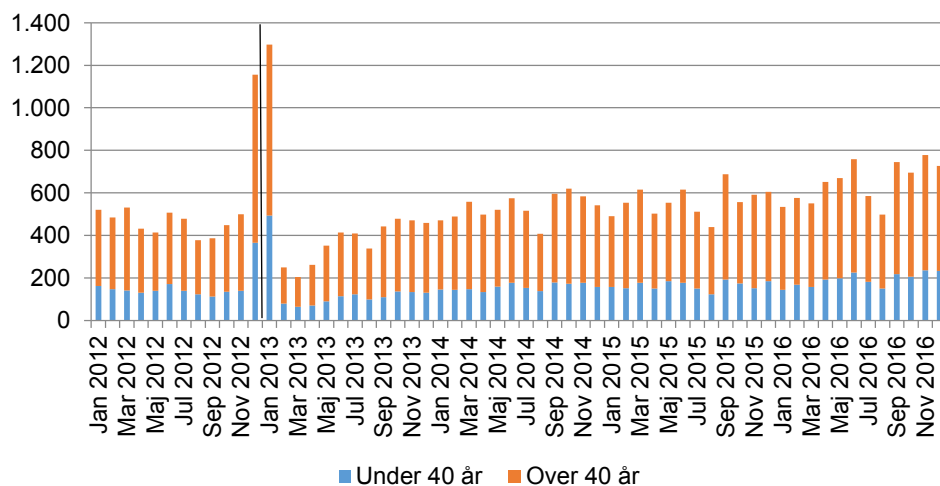
6.5 Større tilknytning til arbejdsmarkedet

I forbindelse med reformen blev fleksjobordningen omlagt, så også personer med større begrænsninger i arbejdsevnen fik bedre mulighed for at få et fleksjob. Det var derfor forudsat i reformen, at antallet af personer i fleksjob ville stige som følge af reformen, og at flere dermed vil få en begrænset tilknytning til arbejdsmarkedet.

6.5.1 Tilgang til fleksjob før og efter reform fordelt på alder

I *figur 8* ses den månedlige udvikling i tilgangen til fleksjob i perioden 2012-2016 fordelt på, om personen er under eller over 40 år. Tilgangen til fleksjob før den 1. januar 2013 er alene sket til den gamle fleksjobordning, mens tilgangen fra den 1. januar 2013 alene er sket til den nye fleksjobordning.

Figur 8. Månedlig tilgang til fleksjobordningen fordelt på under/over 40 år, januar 2012-december 2016.



Kilde: www.jobindsats.dk. Stregen viser reformens ikrafttrædelse.

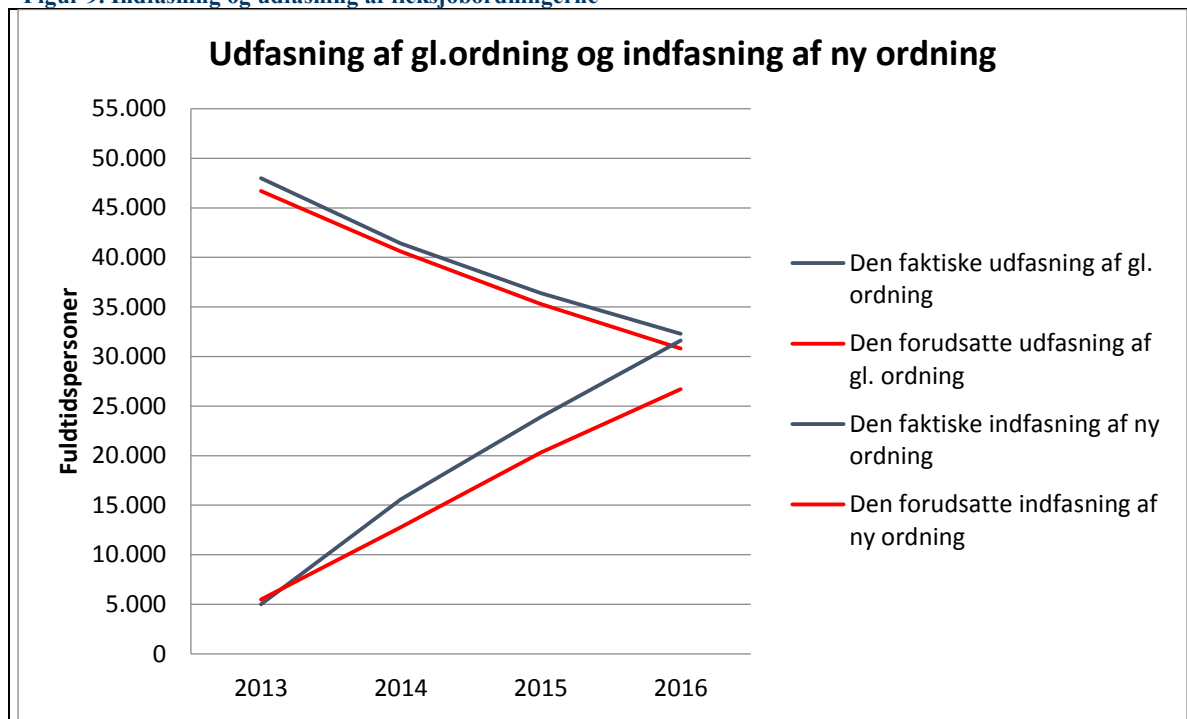
Figur 8 viser, at der ultimo 2012 var en ekstraordinær høj tilgang til fleksjobordningen, som dermed sker før reformens ikrafttræden den 1. januar 2013. Ved reformens ikrafttræden faldt tilgangen, men har herefter været stigende frem til udgangen af 2016, og ligger på et højere niveau end den månedlige tilgang før reformens ikrafttræden. Figur 8 viser endvidere, at tilgangen til fleksjobordningen – både før og efter reformen trådte i kraft – er størst for de over 40-årige.

6.5.2. Indfasning af den nye fleksjobordning og udfasning af den gamle fleksjobordning

I reformen blev den nye fleksjobordning med indtægtsreguleret tilskud i udgangspunktet forudsat indfaset med samme hastighed som den gamle ordning blev udfaset. Derudover blev indfasningen af den nye ordning forudsat påvirket af en højere tilgang fra ledighedsydelse som følge af justeringen i fleksjobordningen. Endelig blev der også forventet en tilgang til fleksjob som følge af afsluttet ressourceforløb.

I figur 9 vises den forudsatte henholdsvis realiserede tilgang til den nye fleksjobordning og afgang fra den gamle ordning.

Figur 9. Indfasning og udfasning af fleksjobordningerne



Kilde: www.Jobindsats.dk samt egne beregninger.

Anm.: Aktiviteterne er opgjort ekskl. fleksjob for selvstændige.

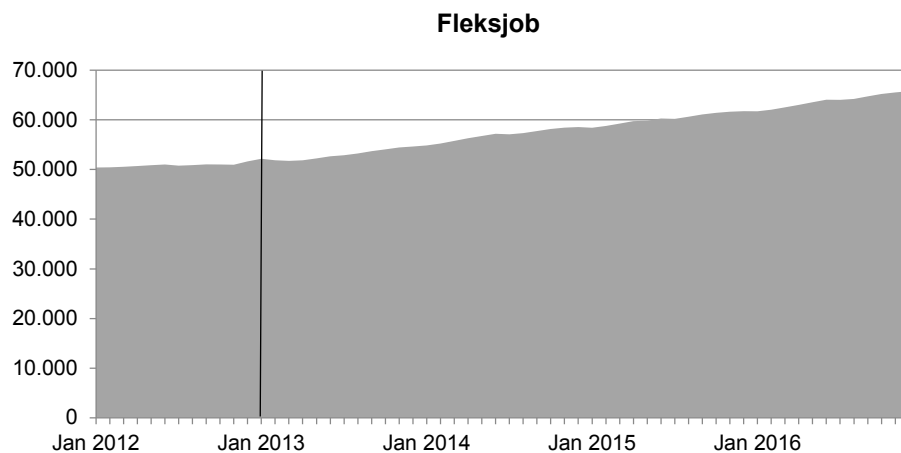
Figur 9 viser, at tempoet i udfasningen af den gamle fleksjobordning i 2013-2016 stort set sker i det forudsatte tempo. Dog ses der en tendens til, at udfasningen sker lidt langsommere end forudsat i 2016, en tendens, der er fortsat i 2017. Da der er flere i ordningen end forudsat grundet det høje antal tilkendelser i ultimo 2012, vil udfasningen dog ske over en længere periode end forudsat. Derudover ses, at indfasningen af den nye fleksjobordning er sket i et væsentligt hurtigere tempo end forudsat, hvilket kan tilskrives den stigende tilgang til fleksjob i perioden, jf. figur 9.

Udvikling i figur 9 tyder således på, at tempoet i udfasningen af den gamle ordning ligger på niveau med reformforventninger, selv om det sker fra et højere niveau end forventet, og at de gunstigere regler efter de gamle regler i forhold til de nye regler, foreløbigt ikke ser ud til at påvirke udfasningen.

6.5.3 Udviklingen i aktiviteten i fleksjob

I nedenstående figur 10 ses udviklingen i antallet af personer i fleksjob siden 2012:

Figur 10. Månedlig udvikling i fleksjob, fuldtidspersoner januar 2012-december 2016



Kilde: Jobindsats. Stregen viser reformens ikrafttrædelse.

Figur 10 viser, at siden reformens ikrafttræden i 2013 har antallet af personer i fleksjob været stigende, og ved udgangen af 2016 var der godt 66.000 personer i fleksjob.

I tabel 28 er den faktiske årlige aktivitet i fleksjob sat i forhold til den forudsatte aktivitet i henholdsvis den nye og den gamle fleksjobordning. Den forudsatte aktivitet er som udgangspunkt opgjort, som den blev forventet ved reformens ikrafttræden den 1. januar 2013.

Tabel 28. Forudsat og faktisk udvikling i fleksjob, fuldtidspersoner 2013-2016.

	2013	2014	2015	2016
Gammel ordning: Fleksjob frem til 1/1-2013				
Forudsat	46.700	40.600	35.300	30.800
Realiseret	48.000	41.400	36.400	32.300
Forskel	1.300	800	1.100	1.500
Ny ordning: Fleksjob fra 1/1-2013				
Forudsat	5.500	12.800	20.300	26.700
Realiseret	5.000	15.600	23.900	31.600
Forskel	-500	2.800	3.600	4.900
Selvstændige i fleksjob fra 1/1-2013				
Forudsat	200	300	500	600
Realiseret	100	100	200	200
Forskel	-100	-200	-300	-400
Fleksjob i alt				

Forudsat	52.400	53.700	56.100	58.100
Realiseret	53.000	57.000	60.300	63.900
Forskel	600	3.300	4.200	5.800

Kilde: www.Jobindsats.dk samt egne beregninger. Tallene er afrundet.

Aktiviteten i den gamle fleksjobordning, som omfatter personer, der blev visiteret til et fleksjob før reformens ikrafttræden den 1. januar 2013, udfases efterhånden som disse personer afgår fra ordningen. Der er således ingen nytilgang til den gamle fleksjobordning. På den baggrund har aktiviteten i ordningen været faldende siden 2013, men som det fremgår af *tabel 28* har aktiviteten været højere end forventet ved reformens ikrafttræden. Dette hænger blandt andet sammen med, at der i december 2012 blev visiteret ekstraordinært mange personer til fleksjob, jf. *figur 10* ovenfor. Dette har bl.a. bevirket, at udgangspunkt for reformforudsætningen for udfasning af den gamle fleksjobordning har været for lavt, samt at udgangspunktet for indfasningen af den nye ordning har vist sig at være for højt. Dog viser *figur 9* ovenfor, at det forventede procentvise fald i ordningen har ligget på niveau med forventningerne i reformen.

Aktiviteten i den nye fleksjobordning omfatter dels personer, der er visiteret til ordningen fra den 1. januar 2013, dels personer, som fra den 1. januar 2013 skifter til et nyt fleksjob. Den nye ordning indføres dermed efterhånden, som der fra 2013 er sket nye visitationer til fleksjob eller skift til et nyt fleksjob. Det ses, at aktiviteten i den nye ordning har været stigende siden reformens ikrafttræden – og mere end forudsat i reformen, jf. *tabel 28*. Endelig viser *tabel 28*, at aktiviteten i den nye fleksjobordning for selvstændige er væsentlig lavere end lagt til grund for reformen, i det er der dog tale om beskedne antal set i forhold til den samlede ordning.

6.6 Økonomien på området

Som en af de tre hovedbevægelser i reformen blev det offentlige tilskud til det enkelte fleksjob målrettet. Tidligere fik arbejdsgiveren halvdelen eller 2/3 af den fulde løn til den fleksjobansatte. Efter de nye regler skal arbejdsgiveren betale løn for den arbejdsindsats, den fleksjobansatte reelt yder, mens kommunen supplerer med et tilskud, der reguleres på baggrund af lønindtægten.

Denne målretning af tilskuddet var i reformen forventet at medføre, at det gennemsnitlige tilskud pr. år vil falde fra ca. 193.600 kr. (17-PL) til ca. 162.900 kr. (17-PL). I nedenstående skema er det forudsatte og realiserede gennemsnitlige tilskud opgjort:

Tabel 29. Forudsat og realiserede gennemsnitligt tilskud i den ny fleksjobordning årligt.

Kr. 17-PL				
	2013	2014	2015	2016
Gennemsnitlig enhedsomkostning før reformen	193.600	193.600	193.600	193.600
Realiseret gennemsnitlig tilskud i den ny fleksjobordning	159.500	166.300	173.500	178.300
Forskel nyt og gammelt tilskud	34.100	27.300	20.100	15.300
Forudsat forskel:	30.700	30.700	30.700	30.700
realiseret forskel	-3.400	3.400	10.600	15.400

Kilde: egne beregninger, Jobindsats, Danmarks Statistik

Tabel 29 viser, at det gennemsnitlige tilskud lå under det forventede i 2013, men har ligget over det forventede i perioden 2014-2016 med en stigende trend, og er dermed delvist realiseret fra 2014 og frem.

Udviklingen afspejler, at den gennemsnitlige arbejdstid i den nye fleksjobordning ligger under det forudsatte i reformen. Dette betyder, at virksomhedernes betaling for den udførte arbejdstid falder, og at tilskuddet dermed udgør en større andel af den samlede løn end antaget i reformen.

I tabel 30 ses den forudsatte udgiftsudvikling ved reformens ikrafttræden sammenholdt den realiserede udvikling.

Tabel 30. Forudsat og faktisk udvikling i off. udgifter på fleksjobområdet 2013-2016

Mia. kr., 17-PL	2013	2014	2015	2016
Gammel ordning: Fleksjobordning frem til 1/1-2013				
Forudsat i reform	9,0	7,8	6,8	5,9
Realiseret	9,4	8,1	7,1	6,4
Forskel	0,4	0,3	0,3	0,5
Ny fleksjobordning fra 1/1-2013				
Forudsat i reform	0,9	2,2	3,5	4,6
Realiseret	0,8	2,6	4,2	5,7
Forskel	-0,1	0,4	0,7	1,1
Ledighedsydelse				
Forudsat i reform	3,2	3,1	3,0	2,9
Realiseret	3,2	2,9	2,7	2,6
Forskel	0	-0,2	-0,3	-0,3
Fleksjobområdet i alt				
Forudsat i reform	13,1	13,1	13,3	13,4
Realiseret	13,4	13,6	14,0	14,7
Forskel	0,3	0,5	0,7	1,3
Heraf				
Forskel i enhedsomkostning	-0,0	-0,4	-0,6	-0,5
Forskel i aktivitet	0,4	0,9	1,3	1,7

Anm.: Udgifterne til den nye fleksjobordning er inkl. udgifterne til fleksjobordningen for selvstændige. Tallene er afrundet.

Kilde: Statsregnskabet, de kommunale regnskaber fra Danmarks Statistik samt egne beregninger.

Den forudsatte udgiftsudvikling i *tabel 30* er baseret på det forventede udgiftsniveau ved reformens ikrafttræden den 1. januar 2013. I den forudsatte udvikling indgår således ikke efterfølgende nye skøn for fleksjob og ledighedsydelse, hvor der løbende er taget højde for den faktisk konstaterede udvikling på området.

I tråd med aktivitetsudviklingen viser *tabel 30*, at set under ét har udgifterne til fleksjob og ledighedsydelse været højere end forudsat med reformen. Der ses at være merudgifter til såvel den nye som den gamle fleksjobordning. Dette er ikke en realiseret merudgift i reformen, men alene en opgørelse af bevillingsudviklingen.

Udgifterne til ledighedsydelse er lavere end forventet ved reformens ikrafttræden og afspejler bl.a. den ovenfor skitserede udvikling i aktiviteten på ledighedsydelse siden 2013.

6.7. Opsummering

- Som forudsat i reformen er antallet af personer i fleksjob steget efter reformen ikrafttrædelse, men stigningen har været større end forudsat i reformen. Således er der ca. 5.800 flere fuldtidspersoner i fleksjob i 2016 end forudsat i reformen.
- Forudsætningen i reformen, om at antallet af personer på ledighedsydelse og ledighedsydelsesmodtagernes andel af personer på fleksjobområdet skulle falde, ses indtil nu at være realiseret. I 2016 er der ca. 600 fuldtidspersoner færre på ledighedsydelse end antaget i reformen. Den gennemsnitlige varighed på ledighedsydelse er faldet med over 5 uger efter reformen og ledighedsydelses andel af fleksjobområdet er faldet fra 20,5 pct. til 18,3 pct. efter reformen.
- Udviklingen i den gennemsnitlige ugentlige arbejdstid og fordeling i ordningen efter arbejdstid er en indikation af, at målet om større fleksibilitet i ordningen er opfyldt. 6 ud af 10 i fleksjob har en gennemsnitlig arbejdstid på op til 10 timer. Den gennemsnitlige arbejdstid i de nye ordninger lavere end forudsat.
- Opgørelsen over visitationer til fleksjob, hvor den enkelte person forinden har haft løn i samme virksomhed indikerer, at det realiserede tilkendelsesniveau til fastholdelsesfleksjob i 2016 er omtrent på niveau med det forudsatte i reformen. Dette er en indikation på, at forudsætningen i reformen om godt 3.000 færre personer i fastholdelsesfleksjob og en mindreudgift på godt 0,6 mia. kr. umiddelbart synes at holde. Det er dog endnu for tidligt entydigt at bruge udviklingen som pejlemærke. Dette vil kræve tal for flere år.
- Udviklingen afspejler, at den realiserede højere aktivitet i fleksjob ikke udelukkende skyldes en tilsvarende mindreaktivitet i ledighedsydelse. Den højere aktivitet i fleksjob skyldes således også en højere tilgang til fleksjobområdet generelt. Udfasning af den gamle fleksjobordning påvirker ikke meraktiviteten i nævneværdig grad, idet tempoet i udfasningen af den gamle fleksjobordning i årene 2013-2016 svarer stort set til det forudsatte.
- Udfasningen af den gamle fleksjobordning sker dog fra et lidt højere niveau end forudsat i reformen, bl.a. som følge af de ekstraordinært mange nye fleksjob efter de gamle regler, der blev oprettet lige før reformen trådte i kraft. De gunstigere indkomstreger i den gamle ordning i forhold til de nye regler, ser foreløbigt ud til ikke at påvirke tempoet i udfasningen.

- Mertilgangen til fleksjob udefra dækker bl.a. over en forskydning fra ressourceforløb til fleksjob, samt at målretning af ordningen har medført oprettelsen af nye fleksjob med få timers arbejdstid efter reformen, og dermed en kontakt til arbejdsmarkedet, for en gruppe af mennesker, der tidligere vil have overgået til førtidspension.

7. Førtidspension

Der er i forbindelse med reformen ikke sket direkte ændringer i reglerne for førtidspension, herunder kriterier for tilkendelse af førtidspension, men særligt indførelsen af ressourceforløb har en væsentlig betydning for tilgangen til førtidspension. Reformen påvirker således tilgangen til førtidspension og dermed aktiviteten for førtidspensioner tilkendt efter reformen. Disse udgør dog kun en lille andel af den samlede aktivitet på området. Reformen indebærer, at ressourceforløb som udgangspunkt erstatter førtidspension for personer under 40 år. Personer over 40 år skal som udgangspunkt også have ét ressourceforløb, inden de kan få tilkendt førtidspension. I de tilfælde, hvor det er helt åbenlyst, eller hvor kommunen efter en samlet faglig vurdering kan dokumentere, at det er åbenbart formålsløst at forsøge at udvikle personens arbejdsevne gennem et ressourceforløb, skal kommunen træffe afgørelse om, at sagen overgår til behandling efter reglerne om førtidspension.

De beregningstekniske forudsætninger for aftalen er baseret på tal for tilkendelser af førtidspension og fleksjob for 2008-2011. Allerede fra 2010 og frem mod vedtagelsen af reformen var antallet af tilkendelser af førtidspension faldende. Det vurderes, at det anvendte afsæt for tilkendelser af førtidspension, kan have ført til en overvurdering af målgruppen for reformen. Dertil kunne det se ud til, at der i 2013 var en betydelig overvurdering af den samlede bestand af førtidspensionister. Denne overvurdering af bestanden kan skyldes en forventning om tilkendelsesniveauet frem imod reformens ikrafttræden i 2013, der senere har vist sig at være et særligt højt niveau. Det har ført til, at man på Finansloven for 2013 har forventet en større bestand af førtidspensionister, end der blev realiseret.

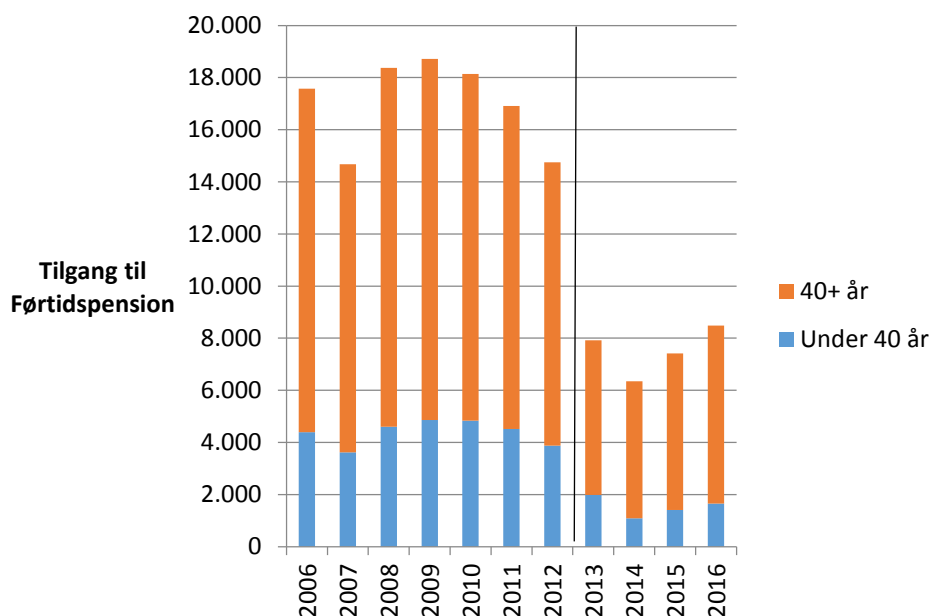
For at undersøge reformvirkningen på udviklingen på området undersøges følgende centrale nedslagspunkter i reformen:

- Aktivitetsudviklingen på førtidspension undersøges for at se på, i hvilket omfang indførelsen af ressourceforløb og den justerede fleksjobordning har påvirket førtidspensionsområdet.
- Udviklingen i offentlige udgifter undersøges.

7.1 Aktivitetsudviklingen på førtidspensionsområdet

Figur 11 nedenfor viser udviklingen i tilgangen til førtidspension både før og efter reformen, fordelt på de hhv. over og under 40-årige:

Figur 11. Årlig tilgang til førtidspension, personer



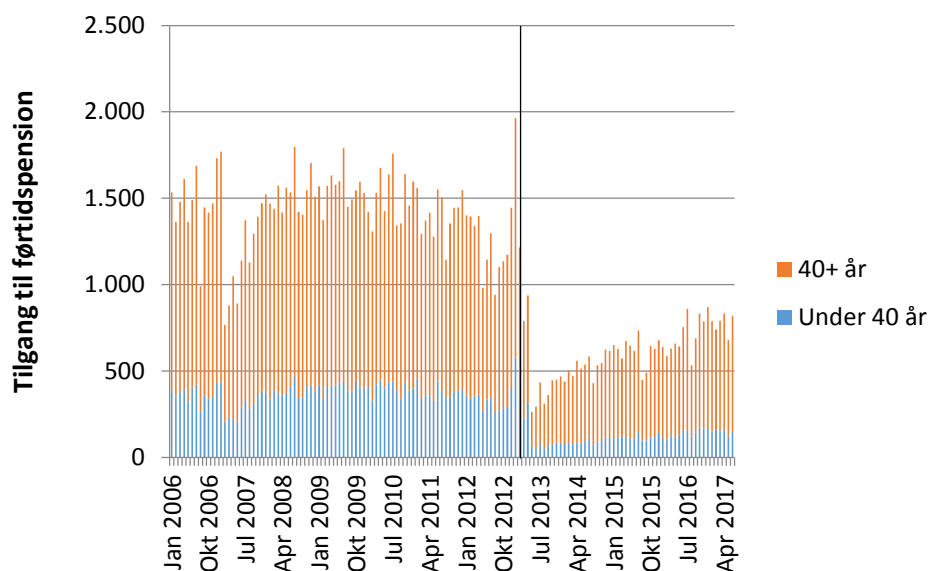
Kilde: Jobindsats

Udviklingen i den årlige tilgang til førtidspension viser, at efter indførelsen af reformen i 2013, har tilgangen, som tiltænkt med reformen, ligget væsentlig under niveauet fra før reformen. Sammenlignet med niveauet i 2012, ligger tilgangen i perioden 2013-2016 hhv. ca. 6.800, 8.400, 7.300 og 6.300 personer under niveauet for 2012, svarende til et fald på mellem 43 og 57 pct. Fra 2010 til 2012, før reformen trådte i kraft, har der været en faldende tendens i tilkendelserne.

Udviklingen er en naturlig konsekvens af, at adgangen til førtidspension generelt begrænses med reformen ved indførelsen af ressourceforløb. Når man kigger på fordelingen mellem hhv. de under og over 40-årige, har faldet i årlig tilgang for de under 40-årige været størst med et fald på 57 pct. fra 2012 til 2016, mens de over 40-årige er faldet med ca. 37 pct. Dette er i tråd med hensigten i reformen om, at ressourceforløb som udgangspunkt skal erstatte førtidspension for de under 40-årige. Tilgangen til førtidspensionsområdet har været stigende efter reformen, hvilket også er forudsat i reformen. Tilgangsniveauet er således ikke stabilt endnu.

Denne udvikling ses også i antallet af nytilkendelser pr. måned, der er illustreret i *figur 12*:

Figur 12. Antallet af nytilkendelser af førtidspension pr. måned 2006- 2017.



Kilde: Jobindsats

Tilgangen til førtidspension lå før 2010 på omkring 1.500 personer i kvartalet. Der var et dyk i tilkendelserne omkring 2007 evt. som følge af kommunalreformen. Siden 2010 har der som nævnt været en faldende tendens i tilkendelserne, dog ses der lige før reformens ikrafttræden i januar 2013 en stigning i antallet af tilkendelser. Herefter faldt antallet af tilkendelser frem til maj 2013, hvorefter antallet af tilkendelser har været støt stigende. Tilkendelser af førtidspension påvirkes af afgang og varigheden på ressourceforløb jf. afsnit 5.1.3. Tilkendelsesniveauet ligger foreløbigt på ca. det halve af niveauet før reformen, men er fortsat stigende og det er endnu for tidligt at vurdere det endelige niveau for tilkendelser efter reformen, da ressourceforløbsordningen fortsat er under indfasning.

I tabel 31 er afvigelsen mellem forudsat og realiseret tilgang dekomponeret for hhv. de under 40-årige og de over 40-årige:

Tabel 31. Forudsat og faktisk udvikling i antal nytilkendelser til førtidspension, personer 2013-2016.

	2013	2014	2015	2016
Førtidspension				
Forudsat i reform under 40 år	1.000	1.400	1.800	2.100
Realiseret tilgang under 40 år	1.300	1.100	1.300	1.600
Forskel	+300	-100	-300	-400
Forudsat i reform over 40 år	5.700	8.200	10.700	10.900
Realiseret tilgang over 40 år	4.400	5.100	5.600	6.500
Forskel	-1.300	-3.100	-5.100	-4.400

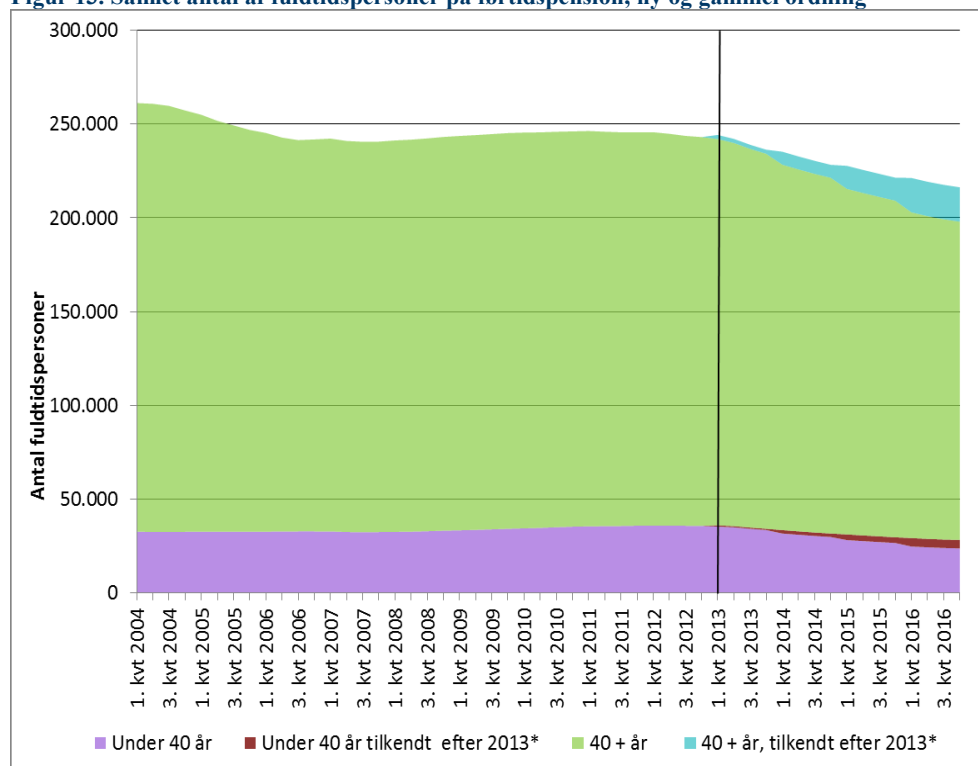
Kilde: Ankestyrelsen samt egne beregninger.

Dekomponeringen af tilgangen i hhv. under og over 40-årige viser, at det især er tilgangen til førtidspension for de over 40-årige, som har ligget under det forudsatte i reformen. I 2016 udgør de over 40-årige således ca. 90 pct. af mindretilgangen i forhold til reformforudsætningerne. Dette er påvirket af varigheden af ressourceforløb for de over 40-årige, jf. afsnit 5.1.3. Persongruppen over 40 år bliver således længere i deres ressourceforløb og overgår til førtidspension senere end forudsat i reformen. Det nuværende tilkendelsesniveau er således ikke udtryk for den forventede langsigtede tilgang til området. Forudsætningerne om tilgangen til førtidspension bygger på forudsætninger om tilkendelsesniveauet for 2008-2011, og afspejler således ikke fuldt ud, at der fra 2010 sås et fald i antallet af tilkendte førtidspensioner. På længere sigt forventes tilkendelsesniveauet til førtidspension at stige i takt med, at der sker en øget afgang fra ressourceforløb.

7.2. Udvikling i fuldtidspersoner i førtidspension

I figur 13 er udviklingen i antallet af fuldtidspersoner på førtidspension både på den nye og den gamle ordning fra før 2003 vist:

Figur 13. Samlet antal af fuldtidspersoner på førtidspension, ny og gammel ordning



Kilde: Jobindsats, Ankestyrelsen og egne beregninger

Samlet set er der siden 2004 sket et fald i det samlede antal af førtidspensionister på ca. 30.000 fuldtidspersoner. Faldet har været ekstra kraftigt efter 2013, jf. figur 13. Dette følger bl.a. af den lavere tilgang til ordningen som følge af reformens krav om ressourceforløb før tilkendelse af førtidspension.

7.3. Økonomien på området

I reformen er det forudsat, at tilgangen til førtidspension ville falde, og at udgifterne til førtidspension, isoleret set, dermed ville falde. Effekten af reformen på førtidspensionsområdet hænger snævert sammen med udviklingen i tilgangen på reformområdet, og dermed aktiviteten for den nye fleksjobordning og ressourceforløb og i mindre grad sammen med den samlede aktivitetsudvikling på hele førtidspensionsområdet. Da reformen trådte i kraft i 2013 var der ca. 240.000 fuldtidsmodtagere af førtidspension, antallet er faldet til 214.000 i 2016, langt de fleste førtidspensionister er således ikke påvirket af reformen fra 2013.

Som nævnt er de beregningstekniske forudsætninger for aftalen er baseret på tal for tilkendelser af førtidspension og fleksjob for 2008-2011. Allerede fra 2010 og frem mod vedtagelsen af reformen var antallet af tilkendelser af førtidspension faldende. Det vurderes, at det anvendte afsæt for tilkendelser af førtidspension, kan have ført til en overvurdering af målgruppen for reformen. Dertil kunne det se ud til, at der i 2013 var en betydelig overvurdering af den samlede bestand af førtidspensionister. Denne overvurdering af bestanden kan skyldes en forventning om tilkendelsesniveauet frem imod reformens ikrafttræden i 2013, der senere har vist sig at være et særligt højt niveau. Det har ført til, at man på Finansloven for 2013 har forventet en større bestand af førtidspensionister, end der blev realiseret.

I *tabel 31* ovenfor, er der taget udgangspunkt i den forudsatte og realiserede *tilgang* til førtidspension. *Tabel 32* nedenfor er en omregning til fuldtidspersoner af konsekvensen af den mindre tilgang beskrevet i *tabel 31*. I *tabel 32* omregnes de faktiske og forudsatte tilkendelser således til fuldtidspersoner på førtidspension. Forskellen imellem den forudsatte og realiserede tilgang er omregnet til forskellen i fuldtidspersoner i året, og tilgangen er akkumuleret for perioden 2013-2016.

Kun personer, der er overgået til førtidspension efter 2013, er berørt af reformen af førtidspension og fleksjob. Personer, der er overgået til førtidspension inden 2013, er ikke påvirket af reformen, og der er i reformforudsætninger ikke indlagt forudsætninger om deres adfærd. Det er således søgt at beregne den faktiske og den forudsatte del af det samlede antal førtidspensionister, der er påvirket af reformen i 2013. Det bemærkes, at ikke kun førtidspensionsreformen påvirker den realiserede tilgang til førtidspension, idet tilgangen er påvirket også af bl.a. sygedagpengereformen.

Tabel 32. Beregnet forudsat og faktisk akkumuleret tilgang til førtidspension efter reformens ikrafttræden i 2013, 2013-2016.⁷

	2013	2014	2015	2016
Førtidspension				
Forudsat tilgang	6.700	9.600	12.500	13.100
Realiseret tilgang	5.700	6.200	6.900	8.100
Forskel i tilgang	-1.000	-3.400	-5.600	-5.000
Forudsat akkumuleret antal fuldtidspersoner	3.300	11.500	22.500	35.300

⁷ I ovenstående opgørelse, er der ikke taget hensyn til, at der i de enkelte år er nogle af de nytilkendte førtidspensionister, der afgår over tid. Dette gælder både for de forudsatte og realiserede tal, hvorfor det vurderes at påvirkningen i opgørelsen er minimal. Enhedsomkostningen til opregning fra fuldtidspersoner til offentlige udgifter, er den realiserede enhedsomkostning på "nyfleks" fra regnskab 2016 på 189.360 kr. (17- PL).

Realiseret akkumuleret antal fuldtidspersoner	2.900	8.900	15.400	22.900
Forskel i tilgang omregnet til akkumulerede antal fuldtidspersoner i året	-500	-2.600	-7.100	-12.400
Forskel i mia. kr. 2017-pl*	-0,1	-0,5	-1,3	-2,3

Kilde: Egne beregninger og Ankestyrelsen. Tallene er afrundet til nærmeste hele antal hundreder.

Anm.: * Der er forudsat en gennemsnitlig udgift pr. fuldtidsperson på førtidspension på 189.360 kr., svarende til den realiserede enhedsomkostning i 2016, der var i reformen forudsat en enhedsomkostning svarende til ca. 191.000 kr.

Af *tabel 32* fremgår, at der var forudsat et betydeligt større antal personer på førtidspension overgået efter reformen (35.300 i 2016) end der faktisk er overgået (22.900 i 2016). Der er således 12.400 færre fuldtidsmodtagere i 2016, end det var forudsat. Dette betyder, at mindreudgiften til førtidspension, der var forudsat i reformen, er større end forventet. Mindreudgiften på området er, akkumuleret set, på ca. 2,3 mia. kr. i 2016. Mindreudgiften skal ses i sammenhæng med den foreløbige mindretilgang til førtidspension fra ressourceforløb. Samtidig er der betydelig usikkerhed om skønnet for tilkendelsesniveauet. Set i lyset af udviklingen i tilkendelsesniveauet frem mod reformen i 2013, vurderes det, at det fremtidige tilkendelsesniveau er noget overvurderet. I beregningerne er der forudsat, at det fremtidige tilkendelsesniveau svarer til et gennemsnit af tilkendelsesniveauet for 2008-2011.

Det bør bemærkes, at tallene ikke er udtryk for en reel mindreudgift som følge af reformen, men viser alene mindreudgiften på førtidspensionsområdet som følge af lavere tilgang til området end forudsat i reformen. En stor del af mindreudgiften vil blive opvejet af, at borgerne er på andre ydelser for bruttomålgruppen for udsatte, herunder ressourceforløb. Yderligere er udviklingen i tilgangen til førtidspension påvirket af en række yderligere faktorer, herunder andre reformer, og kan derfor ikke entydigt isoleres til reformen af førtidspension og fleksjob

Det samlede førtidspensionsområde vedrører en betydeligt større gruppe end dem, der er påvirket af reformen af førtidspension og fleksjob i 2013, jf. *figur 15*.

I *tabel 33* fremgår de faktiske udgifter til hele førtidspensionsområdet fra 2013-2016 sammenholdt med det niveau, der var forudsat på Finansloven for 2013, hvor forudsætningerne vedr. førtidspension og fleksjobreformen også er indregnet. Reformen påvirker kun forventningerne til tilgangen til førtidspension, hvorimod de forventede udgiftsniveauer på Finansloven for 2013 dækker over forventningerne til udviklingen på det samlede førtidspensionsområde.

Tabel 33. Forudsat og faktisk udvikling i off. udgifter til førtidspension 2013-2016.

Mia. kr. 17-PL.	2013	2014	2015	2016
Førtidspension				
Forudsat i 2013	47,3	46,4	46,1	46,5
Realiseret	43,2	43,2	41,9	40,7
Forskel	-4,1	-3,2	-4,2	-5,8

Som det fremgik af *tabel 4*, ligger udviklingen i aktiviteten på reformområdet væsentligt under det niveau, der var forudsat i 2013. Aktiviteten på det samlede reformområde ligger knap 30.000 fuldtidspersoner under det forudsatte i 2013. Dette afspejler sig også i de samlede udgifter til førtidspension, hvor udgifterne siden 2013 har ligget under det niveau, der var forudsat på Finansloven for 2013.

Som det fremgik af forrige afsnit, jf. *tabel 32*, kan en del af mindreudgifterne på det samlede førtidspensionsområde henføres til, at de forudsætninger, der blev indlagt ift. tilgangen til førtidspension efter reformen, ikke er blevet opfyldt. Her kunne en mindreudgift på 2,3 mia. kr. henføres til færre tilkendelser end det var forudsat i reformen.

Der er en samlet afvigelse på 5,8 mia. kr. i 2016 i forhold til det niveau, der var forudsat i 2013, hvoraf størstedelen ikke kan henføres til reformen fra 2013, svarende til 3,5 mia. kr. i 2016. Afvigelserne må således skyldes andre faktorer, der ikke direkte vedrører reformen. Afvigelserne kan bl.a. skyldes en mindre overgang fra gammel til ny ordning end forventet og ændrede afgangsmønstre fra førtidspensionsordningen. En lille afvigelse i andelen får stor konsekvens for den samlede økonomi, fordi der er tale om en forholdsvis stor population. Samtidig kunne det se ud til, at der allerede i 2013 var en betydelig overvurdering af den samlede bestand af førtidspensionister. Denne overvurdering af bestanden kan skyldes en forventning om tilkendelsesniveauet frem imod reformens ikrafttræden i 2013, der senere har vist sig at være et særligt højt niveau. Det har ført til, at man på Finansloven for 2013 har forventet en større bestand af førtidspensionister, end der blev realiseret. Der er således tale om overbudgettering ift. de realiserede udgifter, hvilket er blevet justeret med senere finanslove.

Tallene ikke er udtryk for et reelt mindreforbrug. Personerne, der ikke modtager førtidspension, vil typisk være på en anden forsørgelsesydelse og således medføre en merudgift på dette område. Dertil skal bemærkes, at der er tale om afvigelser mellem Finansloven for 2013 og den faktiske udvikling i 2016. Der er efterfølgende sket tilpasninger på Finansloven af det samlede skøn for førtidspension, hvorfor der aktuelt kun er mindre afvigelser mellem de budgetterede og faktiske udgifter til førtidspension.

7.4. Opsummering

Et af hovedmålene i reformen om en opbremsning i udvikling på førtidspensionsområdet synes at være realiseret. Tilgangen lå i 2013-2016 hhv. 1.000, 3.400, 5.600 og 5.000 personer under det forudsatte i reformen. Den samlede tilgang er faldet for både de under og over 40-årige. Udviklingen i tilgangen afspejles også i udvikling i det samlede antal fuldtidspersoner på førtidspension, der ved udgangen af 2016 ligger 12.400 fuldtidspersoner under det forudsatte i reformen, som følge af mindretilgangen, der er påvirket af reformen. Samlet ligger førtidspensionsområdet 24.200 under det forudsatte i reformen. Den realiserede tilgang til førtidspension kan ikke isoleres til reformen, i det den er påvirket af bl.a. sygedagpengereformen.

- Det månedlige tilkendelsesniveau ligger på nuværende tidspunkt på ca. halvdelen af, hvad det var før reformen, og har ikke stabiliseret sig som følge af, at ressourceforløbsordningen stadig er under implementering. Faldet er størst for de under 40-årige, hvilket

er i tråd med hensigten i reformen om, at ressourceforløb som udgangspunkt erstatter førtidspension for de under 40-årige.

- For de over 40-årige er tilkendelsesniveauet betydeligt lavere end forudsat med over 5.600-5.000 færre personer i tilgang til førtidspension i både 2015 og 2016. Denne udvikling skal ses i sammenhæng med udvikling i varigheden af ressourceforløb. I 2016 udgør de over 40-årige således ca. 90 pct. af mindre tilgangen i forhold til reformforud-sætningerne. Dette er påvirket af varigheden af ressourceforløb for de over 40-årige.
- Kun personer, der er overgået til førtidspension efter 2013, er berørt af reformen af førtidspension og fleksjob. Mindretilgangen til førtidspension efter reformen skønnes at betyde, at der er ca. 12.400 færre fuldtidsmodtagere i 2016 på førtidspension, end det var forudsat i reformen.
- Forskydningen væk fra førtidspension ses bl.a., som forudsat i reformen, at ske til ressourceforløb og fleksjob, hvor der har været en øget tilgang siden reformen.

8. Reformøkonomi

Som beskrevet i *afsnit 1.2.* var der i aftalen om reformen i 2012 forudsat tre hovedbevægelser i reformen, der tilsammen vil være med til at realisere de forventede mindreudgifter på 2,1 mia. kr. (17-PL) i 2020 med en langsigtet mindreudgift på 3,9 mia. kr. (17-PL). I analysen er de tre forventede hovedbevægelser, der primært skal bidrage til mindreudgifter på området, undersøgt. Overordnet set tyder nedslagene i de tre hovedbevægelser på, at reformen er godt på vej. De tre nedslagpunkter gennemgås særskilt nedenfor.

Ny tilskudsmodel for fleksjob

Den nye tilskudsmodel for fleksjob efter reformen var forudsat at medføre et fald i det gennemsnitlige tilskud fra 193.600 kr. (17-PL) til ca. 162.900 kr. (17-PL). Tallene viser, at det er realiseret en mindreudgift i alle årene efter reformen i form af en lavere gennemsnitlig enhedsomkostning end før reformen. Det gennemsnitlige tilskud lå under det forventede i 2013, men har ligget over det forventede i perioden 2014-2016 med en stigende trend. Det gennemsnitlige tilskud ligger i 2016 15.300 kr. under niveauet før reformen, hvor det var forudsat at ville ligge 30.700 kr. under det gennemsnitlige tilskud fra før reformen. Udviklingen afspejler, at den gennemsnitlige arbejdstid i den nye fleksjobordning ligger under det forudsatte i reformen, og at tilskuddet dermed udgør en større andel af den samlede indkomst end antaget i reformen. Den forventede besparelse er, når man kun kigger på fleksjobområdet isoleret set, dermed ikke fuldt men delvist indfriet.

Målretning af fastholdelsesfleksjob

I reformen blev det forudsat, at kravet om 12 måneders forudgående ansættelse på skånevilkår ville give anledning til færre personer i fastholdelsesfleksjob. Ved fuld indfasning i 2023 er ændringen forudsat at indebære godt 3.000 færre personer i fleksjob og en mindreudgift på godt 0,6 mia. kr. (17-PL). Der kan ikke følges direkte op på udviklingen i antallet af fastholdelsesfleksjob. Det skyldes, at fastholdelsesfleksjob ikke registreres særskilt og at virksomhedernes eventuelle skånehensyn i ansættelsen ikke registreres. I stedet er en opgørelse over fleksjobansættelser, hvor den enkelte person forinden har haft løn i samme virksomhed undersøgt som en indikator på, om målet med færre i fastholdelsesfleksjob er realiseret. Den gennemsnitlige månedlige tilgang i 2009-2010 var på 115 personer, mens den gennemsnitlige månedlige tilgang i 2016 var på 85, svarende til et fald på 30 pct. Faldet

i tilgangen på ca. 30 pct., når man sammenligner reference årene 2009-2010 med tilgangen i 2016, er på niveau med det forventede i reformen. Hvis tilgangen til fastholdelsesfleksjob fastholdes på det nuværende niveau, vil det således i vid udstrækning flugte med det forventede. Niveauet har dog ikke stabiliseret sig endnu, og det er derfor endnu for tidligt at udlede niveauet for fastholdelsesfleksjob efter reformen.

Afgang fra ressourceforløb

I forbindelse med reformen var det antaget, at der årligt vil være en afgang fra bestanden af ressourceforløb på ca. 1 pct. til ordinær fuldtidsbeskæftigelse og ca. 1 pct. til fleksjob. Andelen i fleksjob er eksklusiv andelen, der er på ledighedsydelse. Yderligere var der antaget afgang til en række andre ydelser end førtidspension med en lavere enhedsomkostning. Forskellen mellem mindreudgifter til ydelser mv. fratrasket merudgifter til en aktiv indsats m.m. vil på lang sigt medføre en nettomindreudgift på ca. 0,9 mia. kr. (17-PL)

Det er endnu for tidligt at konkludere, om afgang fra ressourceforløb afspejler reformforudsætningerne, idet der endnu kun er afsluttet relativt få ressourceforløb. De foreløbige tal tyder på, at de forudsætninger, der er gjort i reformen om andelen, som afgår til ordinær lønmodtager beskæftigelse og ansættelse i fleksjob stemmer relativt godt overens med den faktiske udvikling. Da tilgangen til ressourceforløb har været mindre end forudsat, er antallet i beskæftigelse og fleksjob mindre end forudsat, men *andelen* af dem, som er i ordningen, der overgår til beskæftigelse, svarer omtrent til det forudsatte.

Udover de tre hovedbevægelser, ny tilskudsmodel for fleksjob, målretning af fastholdelsesfleksjob og afgang fra ressourceforløb, kan det konstateres, at aktiviteten for den samlede reformgruppe ligger ca. 30.000 fuldtidspersoner under det forudsatte i reformen. Det bør bemærkes, at selve reformen kun påvirker tilgangen til førtidspension og dermed aktiviteten for førtidspensionister, der har fået tilkendt førtidspension efter år 2013. Disse udgør en mindre del af den samlede bestand af førtidspensionister. Hovedparten af disse må antages at befinde sig i andre ordninger for bruttomålgruppen for udsatte, idet bruttomålgruppens andel af befolkningen har ligget nogenlunde stabilt over perioden.