

20. Social Service - Sektor 6

Opgaver i Social Service

Sektor 6 inkluderer arbejdsmarkedsområdet, herunder kontanthjælp, aktivering og sygedagpenge samt førtidspension. Denne sektor inkluderer desuden integration af flygtninge, forskellige socialt betingede tilskudsordninger, arbejdsmarkedsforanstaltninger samt indsatsen for voksne, børn og unge med særlige behov.

Social Service er et område med mange lovbundne ydelser, hvor forbruget er meget præget af den aktuelle samfundsmæssige udvikling. På andre områder, f.eks. børn, unge samt voksne med særlige behov, er der tale om skønsmæssige foranstaltninger, hvor man politisk kan beslutte kommunens serviceniveau. Mange af myndighedsopgaverne inden for sektor 6 varetages af Tårnby Kommune som led i det forpligtende samarbejde. Det gælder hele beskæftigelsesområdet, støtte til voksne med særlige behov, mærudgifter og tabt arbejdsfortjeneste til familier med syge eller handicappede børn.

Særlige forhold, der præger budgetperioden

Der er vedtaget flere nye love, som kan få betydning for budgettet i sektor 6 i 2011 og overslagsårene.

Der er vedtaget en ny lov, der ændrer sammenhængen mellem betalingskommune og handlekommune på det specialiserede område for voksne. Loven er vedtaget for bedre at kunne styre udgiftsudviklingen på området.

Hidtil har loven været sådan, at hvis en voksen blev anbragt i botilbud i en anden kommune, var denne kommune borgerens handlekommune, mens Dragør Kommune var betalingskommune. Med den nye lov vil Dragør Kommune fra 1. januar 2011 være både handle- og betalingskommune for alle de voksne, der bor i dagtilbud. På grund af lov om forpligtende samarbejde vil det i realiteten betyde, at det er Tårnby Kommune, der fremover skal varetage "handlekommune-opgaverne" for Dragør Kommune. Der forhandles i øjeblikket med Tårnby Kommune om en aftale på dette område.

Den nye lov giver mulighed for at hjemtage eksisterende sager på borgere, der er i botilbud i andre kommuner. Dragør Kommune har gennemgået 41 sager efter de nye regler. Det er besluttet at hjemtage 10 sager, som efter den 1. januar 2011 varetages af Tårnby Kommune. De resterende 31 sager behandles af de hidtidige handlekommuner.

Der er vedtaget en ny lov, der skal styrke indsatsen overfor kriminalitetstruede unge. Det betyder, at alle kommuner fremover skal have en plan for bekæmpelse af ungdomskriminalitet. Indtil nu har alle kommuner solidarisk betalt til de sikrede institutioner for unge. Fremover vil denne ordning blive ændret, så den objektive finansiering mindskes, og en større andel af udgifterne betales af de kommuner, der rent faktisk gør brug af pladserne. I de seneste 4 år har Dragør Kommune brugt de sikrede institutioner i 2 kortvarige perioder. Den kriminelle lavalder er nedsat fra 15 år til 14 år.

Regeringen har vedtaget "Barnets Reform", som træder i kraft den 1. januar 2011. Sigtet med loven er at øge kvaliteten i indsatsen for udsatte børn og unge. Det betyder, at der tilskyndes til tidlig indsats, og at børnenes retssikkerhed styrkes. Reformen forventes at medføre øgede udgifter for kommunerne, svarende til ca. 153,7 mio. kroner i 2011. De endelige økonomiske konsekvenser fastsættes gennem forhandlinger mellem Kommunernes Landsforening og Soci-

alministeriet. Dragør Kommune har i flere år arbejdet efter retningslinjer, der harmonerer med intentionerne i Barnets Reform, så de nye regler forventes ikke at øge udgifterne på området.

Den centrale refusionsordning for særligt dyre enkeltsager på voksen- og børneområdet, nåede i 2010 det endelige niveau efter udfasningen efter strukturreformen. Det betyder, at kommunerne ikke oppebærer statsrefusion for de første 900.000 kr., som en borger koster om året. Der gives 25 pct. refusion på udgiften mellem 900.000 kr. og 1.689.999 kr. årligt, og 50 pct., når udgiften overstiger 1.690.000 kr. årligt. Beløbene pristalsreguleres årligt i oktober måned med satsreguleringsprocenten.

Beskæftigelsesområdet er et af de områder, der er hårdt ramt af finanskrisen, og dette har store konsekvenser for Dragør Kommunes økonomi. Det er svært at forudsige, hvordan antallet af kontanthjælpsmodtagere vil udvikle sig i 2011. Dragør Kommune har første halvår af 2010 oplevet et mindre fald i antallet af kontanthjælpsmodtagere. Regeringen har vedtaget en såkaldt "unge-pakke", da det har vist sig, at gruppen af unge er særligt udsatte i forhold til ledighed. Der er herefter skærpede krav til, hvor ofte jobcentret skal indkalde de unge, ligesom der fra start skal være tilbud om aktivering, arbejde eller uddannelse. Kommunerne får tilført penge til opgaven.

Det er jobcentret i Tårnby Kommune, der varetager samtlige opgaver for Dragør Kommune inden for beskæftigelsesområdet. Samarbejdet med Jobcenter Tårnby er fortsat forbundet med en lang række vanskeligheder. Forvaltningen har en løbende dialog med jobcentret om vanskelighederne. Vanskelighederne betyder bl.a., at de ledige borgere ikke får den nødvendige bistand, der skal støtte dem, så de kan vende tilbage på arbejdsmarkedet. Lovgivningen er bygget op, så der er en del formelle krav, der skal opfyldes, hvis kommunerne skal oppebære statsrefusionen. Således gælder eksempelvis:

- At der ydes 35 % refusion på passive kontanthjælpsmodtagere og sygedagpengemodtagere, men 65 % refusion på aktiverede kontanthjælpsmodtagere og sygedagpengemodtagere.
- At der er i lovgivningen er krav til opfølgning på alle områder. Overholdes disse tidsfrister ikke, mistes refusion.
- At borgere, der er visiteret til fleksjob, men er ledige, kan få ledighedsydelse. Er borgeren på ledighedsydelse i mere end 18 måneder, falder refusionen til 0 %.
- Er borgeren på sygedagpenge igennem længere tid, aftrappes refusionen gradvist.

Arbejdsdirektoratet har påtalt kritik over generelle fejl i sagsbehandlingen fra jobcentrets side, hvilket bl.a. har betydet, at Dragør og Tårnby kommuner er under skærpet tilsyn. Dragør Kommune er herefter blevet pålagt at gennemføre en gennemgang af samtlige sager på ydelsesområdet i 2008, sådan at der er sikkerhed for, at Dragør Kommune ikke har hjemtaget for meget i refusion. Denne gennemgang kan betyde, at Dragør Kommune skal betale et større beløb tilbage til staten.

Den 1. august 2009 overtog jobcentrene arbejdet med de forsikrede ledige fra staten. I 2011 ændres finansieringsordningen, så kommuner allerede efter 12 uger får et medfinansieringsansvar. I 2010 betalte staten de første 18 uger fuldt ud. Der ydes 75 % refusion til aktive dagpengemodtagere, men kun 50 % til passive.

Aktuelle problemstillinger

På baggrund af aftalen om et enstrengt kommunalt beskæftigelsessystem overtog kommunerne den 1. august 2009 ansvaret for den fulde beskæftigelsesindsats. Det betyder, at kommunerne overtog ansvaret for de forsikrede ledige samt driften af de statslige dele af jobcentrene. Efter en overgangsperiode fra den 1. august 2009 til den 1. januar 2010 overtog kom-

munerne den 1. januar 2010 ligeledes udgifterne til dagpenge og aktivering af forsikrede ledige samt udgifterne til driften af jobcentre.

Kommunernes administrative udgifter til den nye opgave finansieres efter DUT-princippet, således at de enkelte kommuner kompenseres i forhold til deres andel af bloktilskuddet. Dragørs andel af finansieringen til administrative udgifter udgør i 2010 1,8 mio. kr. Kommunernes udgifter til dagpenge og aktivering af forsikrede ledige finansieres via en finansieringsordning, som indeholder tre overordnede elementer: 1) refusion, 2) beskæftigelsestilskud og 3) en forsikringsordning.

Kommunen modtager refusion på dagpenge og aktiveringsudgifter. Refusionen på dagpengeydelsen er afhængig af, hvorvidt dagpengemodtageren er aktiv eller passiv modtager. Således er refusionen på dagpengene 75 pct. for en aktiv modtager, mens den er 50 pct. for en passiv modtager. Der modtages 50 pct. refusion af aktiveringsudgifterne indenfor rådighedsloftet.

I praksis varetages udbetalingen af dagpenge fortsat af A-kasserne. Refusionen på dagpenge fungerer derfor ikke som øvrige refusionsordninger. Derimod kommer kommunerne til at indbetale deres medfinansiering af udgiften til staten.

Ordnningen indføres med en overgangsperiode, således at kommunerne i 2010 friholdes for udgifter til dagpenge i en startperiode på de første 18 ledighedsuger. Perioden, hvori kommunerne friholdes for udgifter til dagpenge, nedtrappes derefter til de første 12 uger i 2011, de første 8 uger i 2012 samt de første 4 uger i 2013 og frem.

Kommunernes nettodriftsudgifter til dagpenge og aktivering af forsikrede ledige finansieres udover refusionen af et beskæftigelsestilskud. Beskæftigelsestilskuddet er omfattet af en budgetgaranti, således at udgifterne for kommunerne under ét stemmer, når efterreguleringen er gjort op. Beskæftigelsestilskuddet fordeles ikke efter bloktilskudsnøglen. Det fordeles i stedet via den særlige tilskudsordning, som fordeler finansieringen efter ledigheden. Dragørs beskæftigelsestilskud udgør 13,5 mio. kr. i 2010.

I finansieringsordningen er der desuden et særligt tilskud, en forsikringsordning, der kompenserer kommuner, som oplever en særlig negativ udvikling i ledigheden i forhold til de øvrige kommuner i landsdelen. Det særlige tilskud finansieres af kommunerne i fællesskab. For hver kommune, der modtager et særligt tilskud, vil de øvrige kommuner skulle finansiere dette tilskud efter deres andel af det samlede folketal.

Et væsentligt økonomisk incitament i opgaveløsningen knytter sig til mér-refusionen til aktive ledige. Det forudsætter dog dels en lav gennemsnitspris for aktivering og dels aktivering, der fører til job. Derudover er det grundlæggende incitament i den nye finansieringsordning, at den enkelte kommune vinder økonomisk, hvis kommunens andel af ledigheden i landsdelen bliver mindre over tid. Teknisk set realiseres det på den måde, at kommunen i efterreguleringen af beskæftigelsestilskuddet får en andel af tilskuddet i landsdelen, som er større end kommunens aktuelle andel af ledige i landsdelen.

Der er i november 2010 indgået politisk aftale om at omlægge refusionen på sygedagpenge og aktivering. De nye regler træder i kraft den 1. januar 2011 eller i løbet af 2011. Kommunerne kan fremadrettet hjemtage mere i refusion, når aktiveringen foregår i virksomhedspraktik eller i løntilskud. På sygedagpengeområdet ønsker man fremover en mere individuelt tilpasset indsats. I perioder, hvor borgeren er delvist raskmeldt og i virksomhedsrettet aktivering eller ansat med løntilskud gives 50 % refusion og i alle andre perioder 30 % refusion.

Som den øvrige beskæftigelsesindsats må Dragørs indsats på dette område varetages i tæt samarbejde med Jobcenter Tårnby.

Udviklingsperspektiver

- Dragør Kommune er nødsaget til at kunne købe tilbud til børn og voksne med særlige behov, da vi ikke har disse tilbud til rådighed i eget regi. I fremtiden skal der arbejdes på at blive en del af tværkommunale samarbejder, hvor en større aftagergruppe i fællesskab kan stille krav til leverandører af ydelser. I 2008 har der været arbejdet på at indgå en samarbejdsaftale på stofmisbrugsområdet, hvilket har resulteret i mere nuancerede ydelser og takster.
- Fortsat arbejde på at få indført resultatstyring som en del af betalingsaftalen med Tårnby Kommunes jobcenter.
- Igennem dialogen med jobcentret vil Dragør Kommune søge indflydelse og skærpe samarbejdet. Vi vil tilbyde at være med til at opbygge et bedre samarbejde med lokale virksomheder, så flere kan aktiveres lokalt.
- På grund af den stigende ledighed er der brug for flere løntilskudsjob og seniorjob. Her spiller Dragør Kommunes egen HR-funktion en rolle. Samarbejdet mellem Dragørs HR-team og jobcentret i Tårnby skal styrkes.

Kommunale frihedsgrader og handlemuligheder

Mange af områderne i socialafdelingen handler om lovbestemte ydelser. Det betyder ikke, at kommunen ikke har mulighed for at minimere udgiftsniveauet, da der som tidligere nævnt er større refusion, hvis borgerne er aktive m.m. Det vil sige, at kommunalbestyrelsen kan beslutte at gøre en ekstraordinær indsats ved f.eks. at købe ekstern leverandør til aktivering. Et sådant initiativ vil som tidligere nævnt skulle iværksættes i samarbejde med Tårnby Kommune, hvilket naturligvis besværliggør processen. Hertil kommer, at succesen i sidste ende afhænger af, at vores samarbejdskommune rent faktisk er i stand til at udføre det bestilte.

Forvaltningen af området om børn og voksne med særlige behov sker i vidt omfang med udgangspunkt i en samlet skønsmæssig vurdering. Her kan kommunalbestyrelsen og fagudvalget fastsætte og styre et serviceniveau ved f.eks. temadrøftelser om niveauet for forskellige ydelser. Det kunne f.eks. være

- Lokale tilbud til utilpassede unge
- Drøftelse af niveau for aflastning til handicappede familier
- Økonomisk støtte til efterskoletilbud
- Fastlæggelse af rådighedsbeløb
- Flere lokale tilbud til voksne med særlige behov, så de ikke skal have botilbud i andre kommuner

Styring af området for Social Service

Social Service følger hele tiden forbruget tæt, og der tages løbende dialog med de medarbejdere, der varetager myndighedsområdet, hvad enten de er ansat i Tårnby eller i Dragør Kommune.

I dialogen med jobcentret udfærdiges en beskæftigelsesplan med initiativer, der skal understøtte udviklingen. Efter etableringen af det forpligtende samarbejde er det blevet meget vanskeligt at få direkte indflydelse på de tiltag, der iværksættes for at sikre borgeren udenfor arbejdsmarkedet den bedst mulige indsats.

Der har i de seneste 2 år været arbejdet intenst med at sikre en tidlig indgriben i forhold til familier, der har behov for særlig indsats. Der har været megen fokus på et bedre samarbejde

mellem børneteam, skoler og daginstitutioner. Arbejdet har afstedkommet gode resultater, og i 2009 kunne vi konstatere et fald i udgifterne til børn med særlige behov. Der arbejdes naturligvis på at fastholde den positive udvikling i 2010.

Budget- og aktivitetsforudsætninger

I følgende tabel fremgår budget 2011 og budgetoverslagsårene 2012-2014 fordelt på funktioner. Tallene er opgjort som nettodriftsudgifter i faste priser (2011 niveau). Dernæst fremgår de aktivitetsforudsætninger, der ligger til grund for budgettet.

Tabel 1: Basisbudget 2011-14 funktionsopdelt

| Netto, faste priser i 2011 pl. 1.000 kr. | Budget 2011 | Budget 2012 | Budget 2013 | Budget 2014 |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Kontanthjælp, aktivering og sygedagpenge | 54.020.000 | 55.021.000 | 56.021.000 | 56.021.000 |
| Pension, revalidering og tilbud til voksne med særlige behov | 63.905.000 | 63.905.000 | 63.905.000 | 63.905.000 |
| Integration | -314.000 | -314.000 | -314.000 | -314.000 |
| Boligsikring, boligydelse m.v. | 6.988.000 | 7.103.000 | 7.153.000 | 7.153.000 |
| Arbejdsmarkedsforanstaltninger | 1.924.000 | 1.924.000 | 1.924.000 | 1.924.000 |
| Børn og unge med særlige behov | 19.825.000 | 18.983.000 | 18.735.000 | 18.735.000 |
| I alt | 146.348.000 | 146.622.000 | 147.424.000 | 147.424.000 |

Tabel 2: Aktivitetsforudsætninger

| Aktivitet | 2007 | 2008 | 2009 (opgjort 31.05.09) | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|-------|-------|-------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Sygedagpenge m.ref./ u. ref.-helårspersoner | 93/36 | 95/35 | 87/33 | 87/33 | 87/33 | 87/33 | 87/33 |
| Kontanthjælp (35 pct. refusion)/helårspersoner | 69 | 76 | 100 | 164 | 164 | 164 | 164 |
| Kontanthjælp (65 pct. refusion)/ helårspersoner | 22 | 16 | 16,5 | 42 | 42 | 42 | 42 |
| Bøtilbud §§107 og 108 Faktiske indskrevet i løbet af året | 25/28 | 23/27 | 20/27 | 16/27 | 16/27 | 16/27 | 16/27 |
| Ledighedsydelse - efter 18 mdr. u. refusion | 25/0 | 9/25 | 11/18 | 11/18 | 11/18 | 11/18 | 11/18 |
| Førtidspensionister helårspersoner | 278 | 267 | 204 | 204 | 204 | 204 | 204 |
| Anbragte børn og unge. (Hvor vi er betalingskommune) | 35 | 33 | 26 | 26 | 26 | 26 | 26 |

| | | | | | | | |
|---|----|----|----|----|----|----|----|
| Antal børn i heldags-skoletilbud | 7 | 9 | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 |
| Tabt arbejdsfortjeneste til borgere med handicappede eller kronisk syge børn. | 43 | 44 | 40 | 40 | 40 | 40 | 40 |
| Merudgifter til borgere med handicappede eller kronisk syge børn. | 57 | 55 | 41 | 41 | 41 | 41 | 41 |

Budgetanalyse

I det følgende foretages en benchmarkinganalyse, hvor Dragør Kommunes udgifts- og aktivtetsudvikling for perioden 2008-2010 sammenholdes med den gennemsnitlige udvikling i hele landet, kommunerne i Region Hovedstaden, nabokommunen Tårnby samt to kommuner med samme rammevilkår som Dragør. Det gælder Allerød og Vallensbæk Kommuner.

Data anvendt til benchmarking er hentet fra Danmarks Statistik og Indenrigs- og Sundhedsministeriets Kommunale Nøgletal. Sammenligningsgrundlaget er regnskabstal for 2008 og 2009 og budgettal for 2010 med mindre andet er angivet. Analysens generelle konklusioner og tendenser skal læses med forbehold for usikkerhed forbundet med budgettal og generelle forskelle i kommunernes konteringspraksis.

Tabel 3: Bruttodriftsudgifter til overførsler pr. indbygger

| | 2008 | 2009 | 2010 |
|--------------------|--------|--------|--------|
| Hele landet | 15.250 | 16.512 | 17.291 |
| Region Hovedstaden | 14.092 | 15.123 | 15.851 |
| Allerød Kommune | 7.835 | 8.584 | 8.820 |
| Dragør Kommune | 7.701 | 8.365 | 8.225 |
| Tårnby Kommune | 11.934 | 13.161 | 12.569 |
| Vallensbæk Kommune | 8.262 | 9.069 | 8.901 |

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriets Kommunale Nøgletal

Opgørelsen ovenfor omfatter overførsler vedrørende tilbud til udlændinge, førtidspensioner og personlige tillæg, kontante ydelser som kontanthjælp, sygedagpenge og førtidspension, revalidering samt beskæftigelsesordninger¹.

Som det fremgår af ovenstående, har Dragør relativt lave udgifter til overførsler. Gennemsnittet på landsplan og for kommunerne i Region Hovedstaden samt de udvalgte kommuner har således alle højere udgifter pr. indbygger end Dragør. Det er desuden værd at bemærke, at Dragør fra 2008 til 2009 havde en mindre nedgang i udgifterne, mens flere af de øvrige sammenlignede kommuner havde en lille stigning.

Idet kommunernes statsrefusioner til kontanthjælp og arbejdsløshedsdagpenge afhænger af, hvorvidt modtagerne er aktiverede eller passive, foretages nedenfor en benchmarkinganalyse på aktiveringsgrader.

¹ Funktion 5.46.60-5.46.61, 5.46.65, 5.48.67-5.48.70, 5.57.71-5.57.77, 5.58.80 (ekskl. grp. 004, 005 og 007) samt 5.68.98

Tabel 4: Aktiveringsgrader for dagpengemodtagere

| | 2007 | 2008 | 2009 |
|-------------------------------------|------|------|------|
| Hele landet | 21,6 | 26,1 | 18,5 |
| Beskæftigelsesregion Hovedstaden og | 19,2 | 23,8 | 18 |
| Allerød Kommune | 18,0 | 23,2 | 16,7 |
| Dragør Kommune | 9,9 | 15,8 | 13,1 |
| Tårnby Kommune | 16,0 | 26 | 18,3 |
| Vallensbæk Kommune | 22,3 | 24,9 | 23,4 |

Kilde: Jobindsats.dk

Aktiveringsgraden måler den andel af perioden på ydelsen, hvor personerne er i aktivering. Som det fremgår af ovenstående, har Jobcenter Tårnby en meget lav beskæftigelsesgrad for ledige dagpengemodtagere fra Dragør. Gennemsnittet på landsplan og for Beskæftigelsesregion Hovedstaden og Sjælland, samt tallene for sammenligningskommunerne er alle væsentligt højere end for Dragør. Det er således særlig interessant, at aktiveringsgraden for Tårnby er væsentligt højere, idet indsatsen for Tårnby og Dragør varetages af Jobcenter Tårnby.

Tabel 5: Aktiveringsgrader for kontant- og starthjælpsmodtagere

| | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|------|------|------|
| Hele landet | 24,6 | 27,5 | 28,5 |
| Beskæftigelsesregion Hovedstaden og Sjælland | 22,6 | 26,7 | 28,0 |
| Allerød Kommune | 22,6 | 25,5 | 29,6 |
| Dragør Kommune | 21,9 | 14,5 | 13,7 |
| Tårnby Kommune | 25,6 | 16,1 | 14,5 |
| Vallensbæk Kommune | 23,1 | 37,4 | 20,5 |

Kilde: Jobindsats.dk

Som det fremgår af ovenstående, har Jobcenter Tårnby også på kontanthjælpsområdet en aktiveringsgrad, der ligger væsentligt under gennemsnittet på landsplan og gennemsnittet for Beskæftigelsesregion Hovedstaden og Sjælland. Samme billede tegner sig, når sammenligningen gælder Tårnby og de øvrige kommuner. På kontanthjælpsområdet er aktiveringsgraden lav for både Dragør- og Tårnby-borgere. Oversigten viser ligeledes, at den indsats, som Jobcenter Tårnby leverer i perioden, er faldende, mens den i de øvrige sammenlignede kommuner aktiveringsgraden er voksende, bortset fra i Vallensbæk Kommune.

Tabel 6: Bruttodriftsudgifter til anden social service pr. indbygger

| | 2008 | 2009 | 2010 |
|--------------------|--------|--------|--------|
| Hele landet | 10.899 | 11.801 | 11.997 |
| Region Hovedstaden | 10.356 | 10.992 | 11.254 |
| Allerød Kommune | 7.519 | 8.313 | 8.695 |
| Dragør Kommune | 7.265 | 7.392 | 7.536 |
| Tårnby Kommune | 6.857 | 8.182 | 7.420 |
| Vallensbæk Kommune | 6.203 | 7.085 | 6.096 |

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriets Kommunale Nøgletal

Opgørelsen over anden social service inkluderer en lang række af de øvrige opgaver under sektor 6. Øvrige opgaver omfatter udgifter til plejefamilier, opholdssteder og døgninstitutioner for børn og unge, diverse hjælpemidler til ældre og handicappede, vederlag og hjælp til pasning af døende i eget hjem, rådgivning, tilbud til voksne med særlige behov, revalidering, jobcentre og løntilskud til fleksjob, servicejob, seniorjob og andre løntilskudsstillinger, samt støtte til frivilligt socialt arbejde og øvrige sociale formål².

² Funktion 5.28.20-5.28.21, 5.28.23-5.28.24, 5.32.35, 5.32.37, 5.35.40, 5.38.42, 5.38.44-5.38.45, 5.38.50, 5.38.52-5.38.53, 5.38.58-5.38.59, 5.58.80 (grp. 004, 005 og 007), 5.58.81, 5.68.93-5.68.97 samt 5.72.99