



NOTAT

Kultur- og Økonomiforvaltningen
Økonomisk Afdeling

Dato Dokumentnummer

6. august 2018 2018-001943-28

Bilag 11. Håndtag

Køge Rådhus
Torvet 1
4600 Køge

www.koege.dk

Tlf. 56 67 67 67

Ved Byrådets behandling af sagen "Budget 2019-22 – Tilpasning af budgetvejledningen" på mødet d. 26. juni 2018 (pkt. 126) blev det besluttet at arbejde videre med en række "håndtag", som ses nedenfor:

Kontakt:
Signe Møllegaard Larsen
Tlf. +45 56 67 20 38
Mail koef@koege.dk

1. Puljebesparelse svarende til p-fremskrivning
2. Skattestigning
4. Herningmodellen
5. Outsourcing af boligbyggeri på ældre og sociale institutioner beskrives i notat.

Håndtag 1. Puljebesparelse svarende til p-fremskrivning

Problemstilling

Formålet med at afsætte puljebesparelser svarende til P-fremskrivning er at opnå brede/tværgående besparelser. Med puljebesparelser opnås en hurtig reduktion af budgettet, men det vil udestå at få puljerne omsat til konkrete besparelser og/eller effektiviseringer under de enkelte aktivitetsområder og forvaltninger.

Puljebesparelserne er beregnet på den del af budgettet, som vedrører serviceudgifter, da forvaltningen vurderer, at det ikke er muligt at reducere budgettet med et beløb svarende til det i notatet beskrevne uden at gennemføre servicereduktioner.

Beregning

Budgetterne fremskrives på vanlig vis med KL's seneste pris- og lønskøn. Samtidig laves en beregning på, hvad prisdelen af fremskrivningen udgør fra 2018 til 2019. Uden prisfremskrivning 2018-2019 ville kommunens samlede netto udgiftsbudget til service i 2019 være 16,782 mio. kr. lavere end med prisfremskrivning. Det er altså dette beløb, der skal afsættes som besparelsepulje i alle årene 2019-2022.

Bestemmelsen af puljens størrelse er udelukkende baseret på regneteknik, og samme regneteknik kan i princippet gennemføres til ud i yderste led af

kommunens budget – så det eksempelvis vil være muligt at se hver enkelt institutions andel af de 16,782 mio. kr. og dermed hvad denne institution ifølge besparelsesforslaget forventes at spare. Her kommer besparelsesforslaget imidlertid i konflikt med virkeligheden, kommunen kan ikke spare penge bare ved at regne; når de beregnede prisbesparelser skal omsættes til konkrete besparelser opstår udfordringer:

- I praksis er der tale om en grønthøstermetode, som ikke tager hensyn til konkrete budgetforudsætninger.
- Områder med store prisstigninger rammes hårdere end områder med små prisstigninger.
- De beregnede besparelser vil være misvisende på områder, der budgetteres med mange indtægter, idet indtægter også vil blive reduceret ved undladelse af prisfremskrivning. Men i praksis vil indtægterne være baseret på takster, der hovedsagelig bestemmes af lønudgifter, og sidstnævnte berøres ikke af, at der ikke foretages prisregulering. Derfor opstår et misforhold mellem indtægter og udgifter forårsaget af, at der er en forbindelse mellem budgettets løn- og prisdelt.

Med baggrund i ovenstående præsenteres i første omgang en overordnet fordeling af de 16,782 mio. kr. på politiske udvalg, hvorefter det er op til den enkelte forvaltning og/eller udvalg at udmønte rammebesparelsen. Dette vil i så fald ske efter budgettets vedtagelse.

Økonomi

Baseret på de seneste skøn for udviklingen i priser (KL, juni 2018) udgør prisfremskrivningen fra budget 2018-niveau til budget 2019-niveau samlet 16,782 mio. kr., fordelt på de politiske udvalg som i tabellen nedenfor.

<i>I 1.000 kr.</i>	Prisregulering fra budget 2018 til budget 2019
Økonomiudvalget	3.373
Ældre- og Sundhedsudvalget	2.993
Social- og Arbejdsmarkedsudvalget	3.027
Børneudvalget	864
Skoleudvalget	2.173
Kultur- og Idrætsudvalget	593
Klima- og Planudvalget	74
Teknik- og Ejendomsudvalget	3.684
I alt	16.782

Forudsætninger: Pris- og lønskøn fra KL juni 2018. Netto serviceudgifter. Kun prisregulering, dvs. ekskl. løn (art 1). Budgetversion B74, 11-07-2018.

Besparelsesforslaget vil således reducere kommunens serviceudgifter i budgetforslag 2019-22 med 16,782 mio. kr. årligt (2019-priser).

Håndtag 2. Skattestigning

Baggrund

Ved Byrådets behandling af sagen "Budget 2019-22 – Tilpasning af budgetvejledningen" på mødet d. 26. juni 2018 (pkt. 126) blev det besluttet at arbejde videre med en række af de såkaldte "håndtag". Et af disse var forslaget om skattestigninger. Notatet her uddyber dette forslag.

Problemstilling

For at sikre et budget i balance kan Byrådet ændre kommunens skattesatser. Lovgivningen fastsætter nogle minimum- og maksimumsatser, inden for hvilke kommunerne selv kan bestemme deres skatteudskrivning.

I praksis har kommunerne dog ikke fuldkomment frit spillerum til at justere sine skatteindtægter gennem ændring af skattesatser, idet statens sanktionslovgivning og afledte udligningsmæssige effekter også spiller ind. I en vurdering af den provenumæssige ændring ved en given skatteændring skal der tages højde for dette. Desuden bør konsekvenserne ved en kommende boligaftale overvejes.

Rammer i lovgivningen

Skatteopkrævning, hvor kommunen fastsætter satsen ved budgetvedtagelsen:

- Indkomstskat opkræves med den af Byrådet bestemte udskrivningsprocent.
- Grundskyld på almindelige ejendomme opkræves med en promille på mindst 16 og højst 34.
- Grundskyld på produktionsjord opkræves med den almindelige grundskyldspromille fratrukket 14,8, dog højst 7,2.
- Dækningsafgift på forretningsejendommers forskelsværdi er frivillig, og må højst udgøre 10 promille.
- Dækningsafgift på offentlige ejendommers forskelsværdi er frivillig, og må højst udgøre 8,75 promille.
- Dækningsafgift på offentlige ejendommers grundværdi er frivillig, og opkræves med det halve af den almindelige grundskyldspromille, dog højst 15.

Skattekilder, som kommunen er uden indflydelse på:

- Selskabsskatten er på 22%, og kommunen modtager en bestemt andel (15,24%) af selskabsskatten betalt af virksomhederne i kommunen.
- Dødsboskat og forskerskat – disse poster er som regel af meget beskeden størrelse.

Sanktioner ved skatteforhøjelser

Staten nedsætter tilskuddet til kommunerne, hvis de under ét sætter skatten op. Sanktionslovgivningen omfatter alle skattetyperne indkomstskat, grundskyld og dækningsafgift, og om kommunerne samlet set har hævet skatten afgøres ud fra, om kommunernes samlede beregnede provenu ved de ændrede skattesatser målt i kroner og øre er større end ved de tidligere skattesatser.

En kommune kan dermed godt være heldig at slippe afsted med at hæve skatten uden at blive ramt af sanktioner, men det kræver, at andre kommuner sænker skatten tilsvarende. I den faseopdelte budgetlægning forsøger KL at koordinere kommunernes planer om skatteændringer, således at det er muligt for kommunerne at vurdere risikoen for sanktioner, men i sagens natur kan det ikke forudsiges uden usikkerhed inden budgetvedtagelsen.

Sanktionen fra staten side er én til én, dvs. statstilskuddet reduceres med det beløb, kommunerne under ét hæver skatten med. Modregningen er i det første år (budgetåret) 75% individuel og 25% kollektiv. I de tre efterfølgende år er den individuelle modregning hhv. 50%, 50% og 25%, og først derefter undgår kommunen individuel sanktion. Tabel 1 viser eksempel på fuld individuel sanktion (bemærk at kollektiv sanktion ikke er medregnet, hvorfor kommunens merprovenu i praksis vil være lidt mindre):

<i>Mio. kr.</i>	2019	2020	2021	2022	2023
Merprovenu før sanktion	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0
Individuel sanktion	-37,5	-25,0	-25,0	-12,5	0,0
Merprovenu efter sanktion	12,5	25,0	25,0	37,5	50,0

Tabel 1. Eksempel på fuld individuel sanktion.

Hvis nogle kommuner hæver skatten og andre sænker den, vil kommunerne kun blive sanktioneret på nettoforhøjelsen, og den individuelle sanktion fordeles da forholdsmæssigt på de pågældende kommuner efter deres andel skattestigningen.

Der gælder særlige regler om frit lejde mht. den individuelle sanktion for kommuner, som tidligere har sat skatten ned. Dette er ikke aktuelt for Køge Kommune, da man ikke har sat skatten ned i perioden. Omvendt gælder fremadrettet, at hvis en kommune hæver skatten og rammes af en sanktion, vil kommunen inden for de næste fire år delvis kunne afbøde sanktionen ved at sænke skatten igen, da sanktionen da genberegnes ud fra den nye skattesats.

I økonomaftalen for 2019 er der aftalt en pulje, der yder kompensation til kommuner, som sætter skatten ned inden for en ramme på 250 mio. kr. Puljen giver de kommuner, der overvejer skattenedsættelse, et ekstra incitament og øger dermed også chancen for, at kommuner, der ønsker at hæve skatten, kan gøre det uden sanktioner.

Der har i tidligere års økonomaftaler været aftalt en ramme på 200 mio. kr., inden for hvilken kommuner kunne få lov til at hæve skatten uden at blive ramt af individuelle sanktioner. Denne er dog ikke videreført i aftalen for 2019.

Afledte effekter af skatteforhøjelser

Den kommunale medfinansiering af det skrå skatteloft indebærer, at kommuner, der hæver udskrivningsprocenten, vil skulle medfinansiere

statens eventuelle udgifter til et nedslag i topskatten (skrå skatteloft), som er udløst af den kommunale skattestigning. Som det ses i regneeksemplerne længere nede, er dette tilfældet ved en skatteforhøjelse i Køge Kommune.

En anden ting, der eventuelt skal tages højde for, er teknikken i udligningssystemet vedr. overudligning, som tilsiger en maksimal udligningsprocent på 93. En ændring af en kommunes udskrivningsprocent kan have en afledte effekt på overudligningen, hvis kommunens udskrivningsprocent er/var tilpas lav. Dette har ikke betydning for Køge Kommune ved overvejelser om at sætte skatten op, da kommunens udskrivningsprocent allerede ligger over det niveau, der udløser overudligning.

I udregningen af en kommunes merprovenu ved en skatteændring medregnes de afledte effekter, og kommunen vil kun blive sanktioneret ud fra dette nettoprovenu.

Særligt om en kommende ændring af boligskatter

Med regeringens boligaftale, som forventes vedtaget ved lov i efteråret 2019, kan der ske væsentlige ændringer i kommunernes mulighed for at påvirke sine indtægter fra grundskyld og dækningsafgifter. Aftalen indebærer bl.a. at staten overtager opkrævningen af disse, samt et forbud mod stigninger fra 2021 til 2025.

KL forventer, at omlægningen sker således, at kommunerne under ét kompenseres fuldt ud for provenuændringer, men mange punkter i omlægningen har potentiel indvirkning på kommunernes budgetter og er fortsat uafklarede. Herunder om kommunerne med opgaveoverdragelsen til staten mister den mulighed for at påvirke egne indtægter, de i dag har i den kommunale grundskyld. Er det tilfældet, kan der være et incitament til at bringe grundskyldspromillen op på et vist niveau inden 2021.

Løsning

Hvis Køge Kommuner ønsker at øge sine skatteindtægter, er det relevant at kigge på en justering af 1) udskrivningsprocent, 2) grundskyldspromille, 3) dækningsafgiftspromille på forretningsejendommens forskelsværdi eller 4) en kombination af disse. I tabel 2 er Køge Kommunes skattesatser for indkomstskat og grundskyld sammenlignet med andre kommuners.

<i>(2018-tal, Kommunale Nøgletal, gns. vægtet med udskrivningsgrundlag/grundværdier)</i>	Udskrivningsprocent	Grundskyldspromille
Køge Kommune	24,9	21,038
K4*	25,08	23,996
Region Sjælland	25,38	25,500
Region Hovedstaden	24,10	26,792
Hele landet	24,91	26,120

Tabel 2. Sammenligning af skattesatser 2018. (*K4 er kommunerne Køge, Slagelse, Næstved og Holbæk)

Køge Kommunes udskrivningsprocent er landsgennemsnitlig, men ligger under gennemsnittet for Region Sjælland. Sammenlignet med Region Hovedstaden er den dog høj.

Køge Kommunes grundskyldspromille er generelt lav, både sammenlignet med landet, Region Sjælland og Region Hovedstaden.

Køge Kommune opkræver i dag ikke dækningsafgift på forretningsejendomme. I 2018 er der 5 ud af 17 kommuner i Region Sjælland, der opkræver denne skat (med satser mellem 2 og 7,5 promille), mens 26 ud af 29 kommuner i Region Hovedstaden opkræver skatten (satser mellem 5 og 10 promille).

I afsnittet om økonomi herunder regnes på den provenumæssige ændring ved en justering af udskrivningsprocent og grundskyldspromille til gennemsnittet for hhv. hele landet og Region Sjælland samt ved opkrævning af dækningsafgift på forretningsejendomme med 10 promille

Økonomi

Tabel 3 viser eksempler på provenu ved skatteforhøjelser i Køge Kommune.

Grundskyldspromille forhøjes - effekt i 2019:		
	Til landsgennemsnit (26,120)	Til gennemsnit i Region Sjælland (25,500)
I 1.000 kr.		
Grundskyld, almindelige grunde	60.241	52.891
Grundskyld, produktionsjord	784	784
Dækningsafgift, offentlige ejendommers grundværdi	145	128
Nettogeinst, inden sanktioner	61.170	53.803

Udskrivningsprocent forhøjes - effekt i 2019:		
	Til landsgennemsnit (24,91) - den viste beregning er den mindst mulige forhøjelse til 25,0 da højst 1 decimal	Til gennemsnit i Region Sjælland (25,4)
I 1.000 kr.		
Indkomstskat	10.546	52.728
Tab vedr. medfinansiering af det skrå skatteloft	-1.100	-5.989
Nettogeinst, inden sanktioner	9.446	46.739

Dækningsafgift på erhvervsjendomme forhøjes fra 0 til 10 promille:

Data foreligger ikke. Ved opkrævning i 2019 kontaktes SKAT hurtigst muligt for forberedelse af systemet til at køre vurderinger på relevante ejendomme.

Opgørelser fra tidligere år viser en gevinst i størrelsesordenen 40 mio. kr. (inden sanktioner).

Tabel 3. Eksempler på skatteforhøjelser i Køge Kommune. Inden eventuel sanktion.

Som tommelfingerregel giver det kommunen ca. 10,5 mio. kr. at hæve indkomstskatten med 0,1 procentpoint og ca. 12,5 mio. kr. at hæve grundskyldspromillen med 0,1 promillepoint - begge inden eventuelle sanktioner.

Væsentligste lovgivning på området:

- *Bekendtgørelse af lov om kommunal indkomstskat, lovbekendtgørelse nr. 725 af 26. juni 2006*
- *Bekendtgørelse af lov om kommunal ejendomsskat, lovbekendtgørelse nr. 1104 af 22. august 2013*
- *Lov om nedsættelse af statstilskuddet til kommuner ved forhøjelser af den kommunale skatteudskrivning, jf. lov nr. 477 af 17. juni 2008*
- *Lov om ændring af lov om nedsættelse af statstilskuddet til kommuner ved forhøjelser af den kommunale skatteudskrivning (Ændring af perioden for individuelle nedsættelser af bloktilskuddet mm.), jf. lov nr. 709 af 25. juni 2010.*

Håndtag 4. Herningmodellen

Resumé

Køge Kommune påbegyndte i juni 2016 implementeringen af en tillempet Herning-model i arbejdet med udsatte børn og unge i Køge Kommune, kaldet projekt 'Ned ad trappen - Ud i livet' (NU-projektet).

NU-projektet er et socialt investeringsprojekt i arbejdet med udsatte børn og unge på tværs af Børne- og Uddannelsesforvaltningen med forankring i Familiecenter Køge. Projektet er inspireret af Herningmodellen, der har vist, dels at udsatte børn og unge bedst hjælpes, hvis de opspores tidligt, hjælpes hurtigt og sikres en tilværelse så tæt på et normalt hverdagsliv, som muligt; dels at det med en tidlig effektiv indsats er muligt at spare penge på sigt, når der investeres i det faglige.

Familiecenter Køges midtvejsevaluering af NU-projektet viser, at Familiecenter Køge på de socialfaglige fokusområder i høj grad er lykkedes med at skabe forudsætninger for en sagsbehandlingspraksis med bl.a. en tidlig forebyggende indsats og hyppigere opfølgning. Økonomisk ses bl.a. en succesfuld omstilling til en øget investering i forebyggelse og et ændret anbringelsesmønster med øget brug af plejefamilie frem for døgninstitution. Køge Kommune har - som også andre kommuner, der har indført Herningmodellen - oplevet et øget økonomisk pres, som følge af den øgede investering i forebyggelse og en øget belastning i antal sager og anbringelser. Til trods heraf ligger udgiftsniveauet i Køge Kommune for området for udsatte børn og unge fortsat under landsgennemsnittet, og det forventes, at NU-projektet vil medføre faldende serviceudgifter fra budget

6. august 2018

2018-001943-28

2019 i forhold til regnskab 2017, hvorved budgettet ikke skal tilføres så mange midler som i de forudgående år.

Samlet konkluderer midtvejsevalueringen, at der såvel fagligt, som økonomisk ses grund til at fastholde indsatsen i NU-projektet, så gevinsten af NU-projektets socialøkonomiske investering kan høstes på både kort og langt sigt.

Midtvejsevalueringen suppleres af en tilfredshedsundersøgelse blandt forældre til børn og unge med sag i Familiecenter Køge. Megafon gennemfører undersøgelsen, som forventes afrapporteret i efteråret 2018.

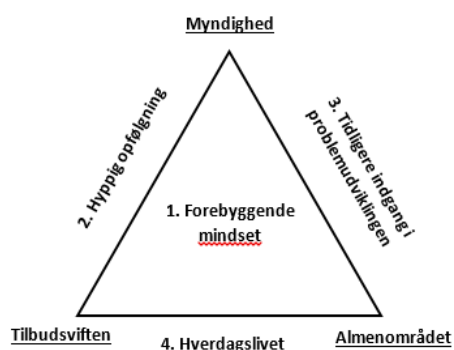
Baggrund

Køge Byråd besluttede ved budgetvedtagelse for 2016 at investere 5 mio. kr. i implementering af Herning-modellen i arbejdet med udsatte børn og unge i Køge Kommune. Familiecenter Køge igangsatte herefter projektet, som blev navngivet Projekt 'Ned ad trappen – Ud i livet' (i daglig tale 'NU-projektet').

NU-projektet er ikke en 'fuld' Herningsmodel, da det af ressourcemæssige årsager ikke var muligt at reducere sagstallet til 25 sager per sagsbehandler, som Herning Kommune og Socialstyrelsen opstillede som forudsætning for at følge modellen. Projektet er derfor en reduceret udgave, som dog arbejder med samme målsætninger og tager udgangspunkt i samme tankesæt.

Projektet har til formål at omlægge praksis i

arbejdet med udsatte børn og unge med fokus på en tidligere forebyggende indsats og bygger på en model, som er kendt som Herningmodellen. Modellens primære aktører og fokuspunkter er illustreret i **Figur 1**.

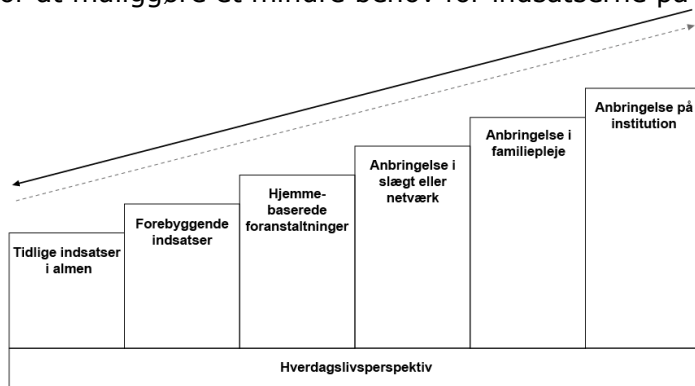


Figur 1: Illustration af omlægningens aktører og evalueringens fokuspunkter. Kilde: Socialstyrelsen, Evaluering af omlægning af indsatsen for udsatte børn og unge, 2018.

Ud over de fire socialfaglige fokuspunkter vedrørende forebyggende mindset, hyppig opfølgning, tidligere inddragelse i problemudviklingen og hverdagslivet har projektet haft fokus på økonomien i arbejdet med de udsatte børn og unge.

Indsatstrappen

Indsatstrappen, som vist ved **Figur 2**, illustrerer grafisk inddelingen af den kommunale tilbudsvifte i en række trin fra mindst til mest indgribende. Det er et mål for omlægningen, at der i sagsbehandlingen arbejdes så meget 'ned ad trappen' som muligt, således at børn og unge hjælpes så tæt på et almindeligt hverdagsliv som muligt, og at der investeres på de laveste trin for at muliggøre et mindre behov for indsatserne på trappens øverste trin.



Figur 2: Indsatstrappen. Kilde – Socialstyrelsen (<https://socialstyrelsen.dk/tvaergaende-omrader/socialstyrelsens-viden/indsatstrappens-udgiftsmodel>)

Evalueringen

Midtvejsevalueringens form og metode er inspireret af Socialstyrelsens evaluering af partnerskabsprojektet, hvor man fulgte omlægningen til en

6. august 2018

2018-001943-28

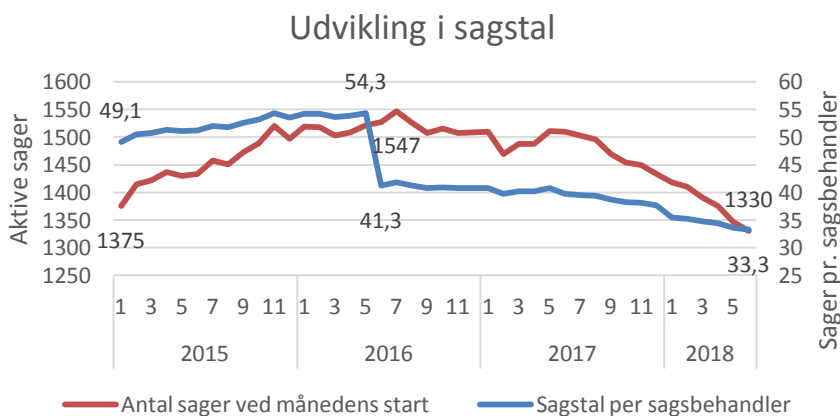
tidlig forebyggende indsats i partnerskabskommunerne Herning, Hvidovre og Haderslev Kommune tæt. Midtvejsevalueringen er derfor fokuseret på de af projektets målsætninger, som giver mulighed for sammenligning med evalueringen af partnerskabskommunerne, med forbehold for at kommunerne ressourcemæssigt har haft forskellige vilkår, og at det i Køge Kommune blev besluttet af implementere en reduceret Herningmodel.

Datagrundlaget for Midtvejsevalueringen udgøres af en spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlerne i Familiecenter Køge, besvarelser og data fra Socialstyrelsens evalueringen af partnerskabskommunernes implementering, interview med områdeledere i Familiecenter Køge og udtræk fra Familiecenterets sagsbehandlingssystem (DUBU), Køge Kommunes økonomisystem, Økonomi og Indenrigsministeriets Kommunale Nøgletal og Danmarks Statistiks Statistikbank. Midtvejsevalueringen suppleres af en tilfredshedsundersøgelse blandt forældre til børn og unge med sag i Familiecenter Køge. Megafon gennemfører undersøgelsen, som forventes afleveret i efteråret 2018.

Socialfaglig udvikling

Af sagsbehandlerne besvarelser og områdeledernes udsagn fremgår det, at det i forbindelse med NU-projektet er lykkedes at etablere et kollektivt mindset i sagsbehandlingen med et styrket fokus på en tidlig forebyggende indsats. Det fremgår af sammenligningen med partnerskabskommunerne, at støtten til omlægningen er fuldt ud tilsvarende fra sagsbehandlerne i Køge Kommune, som også udtrykker et lignende eller højere engagement i arbejdet med at sikre målrettede og tidsafgrænsede indsatser.

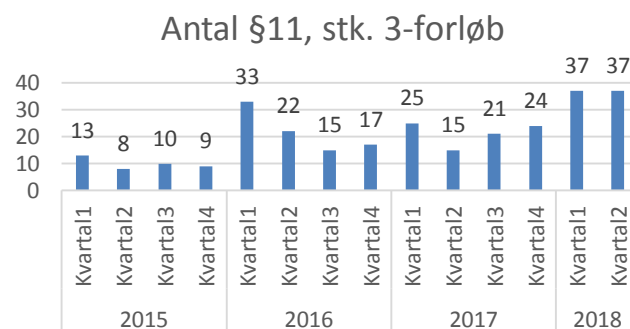
Hen over projektperioden er der skabt gode forudsætninger for en praksis med hyppigere opfølgninger, hvilket afspejler sig i, at sagsbehandlerne i høj grad oplever, at de har mulighed for at følge relevant og rettidigt op i deres sager. Der er etableret en standard for hyppig opfølgning, som sikrer et fælles sprog og en rettesnor for en hyppigere opfølgingsfrekvens, samtidig med at sagstallet per sagsbehandler er nedbragt ved hjælp af opnormeringer og et skærpet fokus på afslutning af sager, som ikke længere hører til i Familiecenter Køge (se **Figur 3**). Sagsbehandlerne har medio 2018 knap 33 sager i gennemsnit, hvilket er tilnærmelsesvist på niveau med sagsbehandlerne i Herning Kommune (31,2).



Figur 3: Figuren illustrerer udviklingen i samlet sagsmængde i Familiecenter Køge og sagstal per sagsbehandler fra starten af 2015 og frem til juni 2018. Bemærk, at sagstallene er for sager indenfor både social- og specialområdene. Kilde – DUBU.

Analysen viser samtidig, at der med omlægningen er skabt gode forudsætninger for, at udsatte børn og unge i Køge Kommune modtager en tidlig og kvalificeret forebyggende indsats. Sagsbehandler oplever i høj grad, at de nu har mulighed for at komme tidligt ind og handle hurtigt i deres sager, hvilket afspejler sig i brugen af forebyggende indsatser efter § 11, stk. 3, som har været stigende hen over perioden (se Figur 4). Det er samtidig lykkedes af højne kvaliteten i brugen af dem, når der

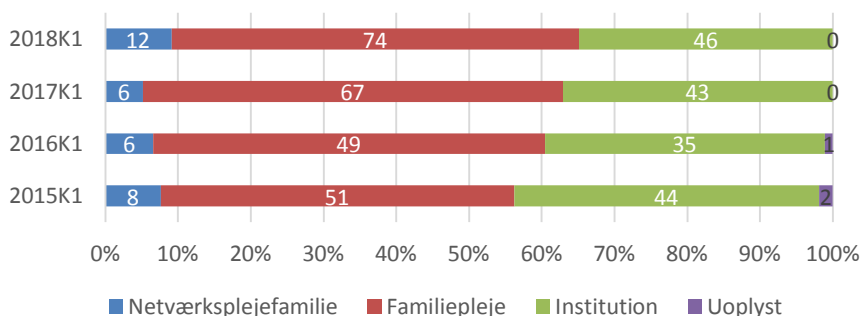
måles på antallet af indsatserne, som efterfølges af en Børnefaglig Undersøgelse efter Servicelovens §50.



Figur 4: Udvikling i antal indsatser efter servicelovens § 11, stk. 3, i Køge Kommune. Kilde – DUBU

Sagsbehandlerne besvarelsen antyder et potentiale for at styrke indsatsen i forhold til at sikre barnets tilknytning til hverdagslivet, men over projektperioden er det alligevel lykkedes at ændre anbringelsesmønsteret, således at en større del af de anbragte børn nu modtager hjælp tættere på et almindeligt hverdagsliv i enten netværks- eller familiepleje. Udviklingen skal ses i lyset af, at der i marts 2018 var 132 anbragte i Køge Kommune, hvilket var 28 flere anbragte end ved projektstart i juni 2016.

Udvikling i anbringelsesmønsteret



Figur 5: Figuren viser andel og antal anbringelser fordelt på anbringelsestyper. Kilde – Statistikbanken.

Evalueringen viser, at det i omlægningen til en tidlig forebyggende indsats i Køge Kommune er lykkedes at etablere et forebyggende mindset blandt

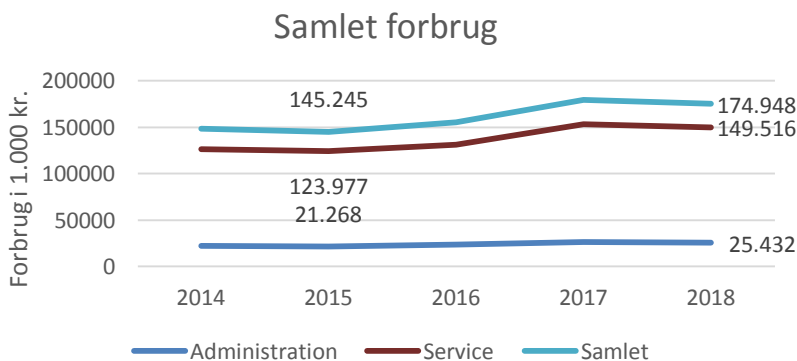
sagsbehandlerne samt muliggøre hyppig opfølgning og tidlig indgang i sagerne på linje med de tre partnerskabskommuner. Samtidig er det lykkedes at øge kvantitet og kvalitet i brugen af forebyggende indsatser og et ændret anbringelsesmønsteret, så der trods en stigning i antal anbringelser er nået en større andel anbringelser i netværks- og familiepleje frem for på institution.

Økonomisk udvikling

Det er en økonomisk målsætning for projektet at øge investeringen i forebyggelse og forskyde kommunens forbrug på anbringelser fra institution til anbringelse i familie- og netværkspleje.

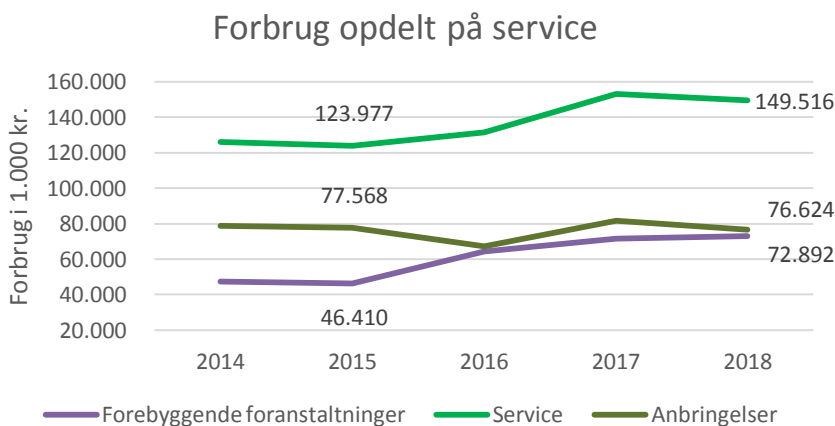
NU-projektet har samtidig haft som målsætning at bidrage til en reduktion af serviceforbruget - det vil sige en reduktion af udgifterne til indsatser - da en øget investering i forebyggelse forventes at medføre en besparelse på anbringelsesomkostningerne, som samlet giver en økonomisk gevinst for kommunen, der overstiger de øgede omkostninger til administration.

Figur 6 viser udviklingen i Familiecenter Køges økonomi hen over projektperioden. Modsat ambitionen om at sænke Familiecenterets samlede forbrug, fremgår det, at omkostningerne til service og administration tilsammen er steget med 30 mio. kr. fra 2015 til 2018.



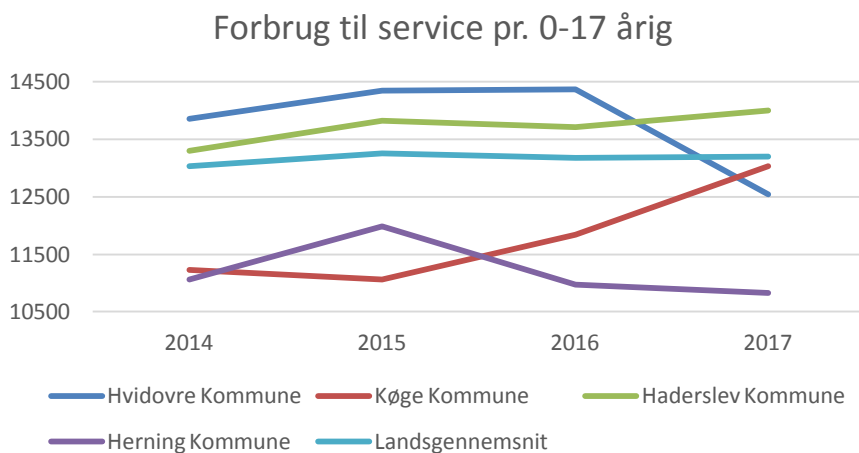
Figur 6: Udvikling i Køge Kommunes samlede forbrug på det specialiserede børne- og ungeområde fra 2014 til projektstart medio 2016 og frem til det estimerede forbrug for 2018. Beløbene er angivet i 2018-priser. Refusioner er ikke inkluderet i de samlede serviceudgifter.

Siden projektstart er de samlede omkostninger til service (indsatser/foranstaltninger) steget fra 124 mio. kr. i 2015 til 150 mio. kr. i estimeret forbrug for 2018. Bag stigningen ligger et let faldende omkostningsniveau for anbringelser og en kraftigt stigende investering i forebyggende foranstaltninger, som det fremgår af **Figur 7**. Grafen viser, at stigningen i de samlede omkostninger toppe i 2017 og aftager let i 2018, hvilket estimeres at fortsætte i 2019 svarende til en budgetreduktion på 6,6 mio. kr. i forhold til regnskabet for 2017, hvorfor budgetforslaget til 2019 kun er søgt øget med 13,3 mio. kr.



Figur 7: Figuren viser udviklingen i Køge Kommunes forbrug på service på det specialiserede børne- og ungeområde fra 2014 til projektstart medio 2016 og frem til det estimerede forbrug for 2018. Beløbene er angivet i 2018-priser. Refusioner og ikke trinspecifikke placeringer er ikke inkluderet i de samlede serviceudgifter.

Når serviceniveauet opgøres per 0-17 årige og herefter sammenlignes med de øvrige partnerskabskommuner og landsgennemsnittet, fremgår det (se **Figur 8**), at serviceniveauet i Køge Kommune kommer fra et forholdsvis lavt niveau, som fortsat lå under landsgennemsnittet ved den økonomiske spidsbelastning i 2017. Kommunens omkostninger til service på området for udsatte børn og unge har således over projektperioden tilnærmet sig det forventede udgiftsniveau omkring landsgennemsnittet, som kommunens befolkningsmæssige sammensætning som regel afspejler.



Figur 8: Kilde – Kommunale Nøgletal, Økonomi og Indenrigsministeriet. Priser er angivet i 2018-niveau. Bemærk, at der skal tages forbehold for, at beløbene indeholder omkostninger til sager på både social- og specialområdet, samt at det ikke inkluderer omkostningerne til unge, som er fyldt 18 og modtager efterværn. 2018 ikke er medtaget, da der på tidspunktet for evalueringen kun foreligger budgettal for året.

Herning Kommunes midtvejsevaluering fra 2016 viste en hurtig økonomisk gevinst ved omlægningen til en tidlig forebyggende indsats, men Socialstyrelsens evaluering af partnerskabskommunernes omlægning fra 2018 giver klare indikationer af, at når sagsbehandlerne får færre sager og fokus på at agere tidligt og forebyggende, så vil forbruget på service stige de første år. Udviklingen i Køge Kommunes serviceudgifter på det specialiserede børne- og ungeområde afspejler således lignende erfaringer fra partnerskabskommunerne (Herning, Hvidovre og Haderslev), som dog var mindre i omfang.

En mulig forklaring på det højere merforbrug i Køge Kommune knytter sig til sagsmængden, antal anbringelser samt det lave udgiftsniveau, som kommunen havde ved projektstart. Den samlede sagsmængde i Familiecenter Køge steg markant fra starten af 2015 og til projektstart i 2016, hvilket sammenlagt med projektets målsætning om at sikre en tidlig

og forebyggende indsats i både nye og gamle sager, bidrager det til at forklare den markante stigning i omkostningerne til forebyggende foranstaltninger umiddelbart efter projektets begyndelse. Det øgede forbrug på forebyggende foranstaltninger blev ikke modvirket af et tilsvarende fald i omkostningerne til anbringelser, da det over perioden var nødvendigt at anbringe væsentligt flere børn. Dertil kan tilføjes, at serviceforbruget til anbringelser alt andet lige ville have været højere, hvis det med mere end 25 procent flere anbringelser ikke via projektet var lykkedes at øge brugen af familie- og netværkspleje samt helt undgå anbringelse ved brug af forebyggende foranstaltninger som kostskole eller eget værelse.

Samlet bidrog en voksende sagsmængde, projektets fokus på tidlig forebyggende indsats og et øget anbringelsesbehov til at give en økonomisk spidsbelastning i projektets første år. Efter 2017 peger udviklingen nu på faldende omkostninger som konsekvens af projektets succes med de socialfaglige målsætninger og faldet i sagsmængden, samtidig med at investeringen i forebyggende foranstaltninger giver udslag i mindre behov for omkostningsfulde og indgribende indsatser.

Konklusion

NU-projektet har til formål at omlægge praksis i arbejdet med udsatte børn og unge med henblik på at ændre brugen af foranstaltninger og indsatser, så der sættes tidligere ind i forhold til problemudviklingen.

Tanken med Herning-modellen, som NU-projektet følger i en modereret form, er, at udsatte børn og unge bedst hjælpes, hvis de opspores tidligt, hjælpes hurtigt og sikres en tilværelse så tæt på et normalt hverdagsliv, som muligt, og at en tidlig indsats er både effektiv og omkostningseffektiv. I midtvejsevalueringen er der gjort status for arbejdet med NU-projektets fokusområder fra forebyggende mindset hen over hyppig opfølgning, tidlig indsats, bevaring af tilknytningen til hverdagslivet til gennemgangen af projektets økonomiske konsekvenser.

Det fremgår på tværs af fokusområderne, at Køge Kommune på de socialfaglige fokusområder er lykkedes med at skabe forudsætninger for en sagsbehandlingspraksis med en tidlig forebyggende indsats.

Der er etableret et kollektivt mindset i sagsbehandlingen med et styrket fokus på en tidlig forebyggende indsats, hvor støtten til omlægningen er fuldt ud tilsvarende den, der findes i partnerskabskommunerne. Sammenlignet med sagsbehandlere i Haderslev, Herning og Hvidovre Kommune udtrykker sagsbehandlere i Køge Kommune et lignende eller højere engagement i arbejdet med at sikre målrettede og tidsafgrænsede indsatser, mens de ligger i top, hvad angår oplevelsen af at have medindflydelse på implementeringen af omlægningen i deres daglige praksis.

Hvad angår opfølgning er der over projektperioden skabt gode forudsætninger for en praksis med hyppigere opfølgninger. Sagsbehandlere oplever i høj grad, at de har mulighed for at følge relevant og rettidigt op i deres sager, hvilket understøttes af etableringen af en standard for hyppig opfølgning, som sikrer et fælles sprog og en rettesnor

for den hyppigere opfølgingsfrekvens. Sagstallet per sagsbehandler har været udfordret af en stigning i den samlede sagsmængde, men det er over projektperioden lykkedes at nedbringe det gennemsnitlige sagstal til 33 sager per sagsbehandler, så det nu er sammenligneligt med gennemsnittet for sagsbehandlerne i Herning Kommune. Den hyppigere opfølgning understøttes samtidig af, at sagsbehandlerne oplever at have tilstrækkeligt adgang til sparring om deres sager, og at leverandørerne af § 11,3-forløb og forebyggende foranstaltninger er indstillede på at arbejde målrettet og tidsafgrænset. Der er dog fortsat mulighed for at forudsætningerne for hyppig opfølgning ved at styrke sagsbehandlernes kontakt til barnet/den unge og familien, samt styrke indstillingen til målrettet og tidsafgrænsede indsatser hos leverandører af institutionsanbringelser.

I forhold til arbejdet med tidlig indsats i Køge Kommune viste analysen, at det med omlægningen er lykkedes at skabe øget kontinuitet i sagsbehandlingen ved omplaceringen af ansvaret for § 11,3-forløbene. Sagsbehandlerne oplever samtidig, at de i høj grad har mulighed for at komme tidligt ind og handle hurtigt og kvalificeret i deres sager, hvilket konkret giver udslag i en stigende kvantitet og kvalitet i benyttelse af forebyggende indsatser efter § 11, stk. 3. De væsentligste opmærksomhedspunkter i forbindelse med den tidlige indsats er at sikre, at alle sagsbehandlere har mulighed for at komme tidligt ind i sagerne, og at indsatserne kan igangsættes hurtigst muligt, når sagens karakter tilsiger det.

Det største socialfaglige udviklingspotentiale, når omlægningen i Køge Kommune sammenlignes med partnerskabskommunerne, ligger i fokus på bevaringen af barnet/den unges tilknytning til hverdagslivet. Det fremgår her, at sagsbehandlerne i Køge Kommune i nogen grad har fokus på det, men at det ikke i samme omfang kommer til udtryk i praksis, som det ses i partnerskabskommunerne.

Analysen af NU-projektets økonomiske konsekvenser viser en succesfuld omstilling til en øget investering i forebyggelse og et ændret anbringelsesmønster, samtidig med at der over perioden er genereret et væsentligt merforbrug, som dog fortsat placerer udgiftsniveauet i Køge Kommune under landsgennemsnittet. Det fremgår af analysen, at merforbruget er en konsekvens af den øgede investering i forebyggelse og af en øget belastning i sagsmængde og anbringelser. Særligt forbruget på forebyggende foranstaltninger er vokset markant over projektperioden som en følge af den øgede sagsmængde og sagsbehandlernes øgede kapacitet til at handle i nye såvel som gamle sager. Samtidig er merforbruget på forebyggelse ikke blevet modsvaret af et tilsvarende fald i omkostningerne til anbringelser, da antallet af anbringelser er steget over perioden. Til trods heraf er det lykkedes Køge Kommune at opnå en mindre reduktion i forbruget på anbringelser ved øget brug af familiepleje og reduceret brug af institutionsanbringelse.

Det kan konkluderes, at Køge Kommune i stor udstrækning er lykkedes med en omlægning til en tidlig forebyggende indsats, men at projektets økonomi har været udfordret af en spidsbelastning i projektets to første år, hvilket følger en lignende tendens hos partnerskabskommunerne. Til trods herfor ligger Køge Kommune fortsat på et lavere niveau end landsgennemsnittet for

serviceomkostninger, hvilket afspejler, at Køge Kommune forud for projektet havde et udgiftsniveau, som var væsentligt lavere end det forventelige niveau ud fra kommunens befolkningsmæssige og socioøkonomiske sammensætning.

Det forventes, at omkostningerne til service har toppet i 2017 og 2018, hvorefter der i 2019 estimeres med faldende udgifter til service svarende til en budgetreduktion på 6,6 mio. kr. i forhold til regnskabet for 2017, hvorfor budgetforslaget til 2019 kun er søgt øget med 13,3 mio. kr.

Trods en vis usikkerhed omkring opdelingen af serviceforbruget over projektperioden, fremgår det tydeligt, at NU-projektet i de første projektår har medført øgede omkostningerne til investering i forebyggelse af sociale problemstillinger hos udsatte børn og unge i Køge Kommune. Midtvejsevalueringen viser, at ambitionen om en omlægning til en tidlig forebyggende indsats er godt på vej, og at der er grund til at fastholde indsatsen, så gevinsten af NU-projektets socioøkonomiske investering kan høstes på både kort og langt sigt.

Håndtag 5. Outsourcing af boligbyggeri på ældre og sociale institutioner beskrives i notat.

Baggrund

Ved Byrådets behandling af sagen "Budget 2019-22 – Tilpasning af budgetvejledningen" på mødet d. 26. juni 2018 (pkt. 126) blev det besluttet at arbejde videre med en række af de såkaldte "håndtag". Et af disse var forslaget om mulighederne for privatisering / konkurrenceudsættelse eller shared service med fokus på boligbyggeri på ældre- og socialområdet.

Notatet her uddyber dette forslag.

Problemstilling

Formålet med forslag er at undersøge, om kommunens anlægs- eller driftsudgifter kan nedsættes ved en privatisering / konkurrenceudsættelse, alternativt om samme tiltag kan have betydning i forhold til de service- eller anlægsrammer, som er aftalt i forbindelse med økonomiaftalen med Regeringen. Forslagene skal have særligt fokus på boligbyggeri på ældre- og socialområdet.

Løsning

I Køge Kommune drives i dag plejecentrene som kommunale institutioner ligesom opførelsen af plejecentrene varetages af kommunen. Plejecentrene opføres som støttet byggeri, hvilket f.eks. indebærer, at anlægsudgifterne til etape 2 af plejecenteret i Køge Nord i budget 2018 er sat til 70 mio. kr., men at der er anlægsindtægter (lån og beboerindskud) på 56,23 mio. kr., hvorfor nettoanlægsudgiften udgør 13,77 mio. kr.

På samme måde drives institutionerne på socialområdet som kommunale institutioner, dog anvendes der på socialområdet i videre udstrækning end

ved plejeboliger tilbud i andre kommuner, i regionen og i privat drevne tilbud. Der er i anlægsplanen afsat midler til opførelse af erstatningsbyggerier for sociale institutioner. Disse byggerier påtænkes også opført som støttet byggeri på samme måde som plejeboliger.

Når en borger er visiteret til en plejebolig har borgeren mulighed for at søge om plejebolig i en anden kommune end Køge Kommune. På det sociale område visiteres borgeren af kommunen til et bestemt tilbud og der er således ikke frit valg på samme måde som ved plejeboliger.

I medfør af friplejeboligloven er der mulighed for, at private opfører og driver friplejeboliger. I den forbindelse er der i loven mulighed for, at der indgås aftale med kommunen om hel eller delvis anvisning af boligerne. Det sidste har betydning for, i hvilket omfang opførelse af en friplejebolig skal medregnes til kommunens låneramme eller ej. Hvis kommunen køber en plads på et friplejehjem afregnes driftsudgiften med en takst der svarer til taksten for kommunens egne tilbud, med mindre andet er aftalt.

I forhold til driften af både kommunale plejecentre og sociale institutioner er der mulighed for at konkurrenceudsætte driften, således at en privat aktør overtager driften af enheden. Der skal i forbindelse med et udbud tages stilling til, hvordan tildelingskriterierne skal vægtes, dvs. hvordan kvalitet og pris skal vægtes.

Social- og Sundhedsudvalget i Køge Kommune drøftede i 2014 og 2015 muligheden for at konkurrenceudsætte driften af et plejedistrikt eller plejecenter. Byrådet besluttede den 27. oktober 2015 pkt. 274, at forvaltningen ikke skulle arbejde videre med konkurrenceudsættelse af plejecentre og hjemmeplejen.

Økonomi

Som anført ovenfor sker opførelse af friplejehjem som udgangspunkt uden påvirkning af kommunens økonomi. På samme måde foregår afregning for de pladser, som kommunen køber på et friplejehjem, som udgangspunkt sker til den samme takst, som kommunen driver sine egne plejehjem for. Begge dele kan dog ændres, hvis der indgås aftaler mellem den private aktør og kommunen.

I forhold til udbud af driften af kommunale institutioner afhænger økonomien af, i hvilket omfang der skal konkurreres på prisen, eller om udbuddet gennemføres som en fast ramme, hvor det er kvaliteten der vægtes højest. En plejeboligplads koster i dag, rundt, ca. 600.000 kr. om året. Hvis udgiften nedsættes med f.eks. 5% vil det i forhold til Køge Nords 32 pladser svare til lige knap 1 mio. kr. om året¹.

¹ Helt præcist 960.000 kr. ved ovenstående regnestykke, hvor driftsudgiften ved 1. etape af Køge Nord er sat til 600.000 kr. pr plads, hvilke er en lille nedrunding af de 606.265 kr. der fås ved at dele det fremskrevne 2018 budget til afledt drift (19,4 mio. kr.) med 32 pladser.