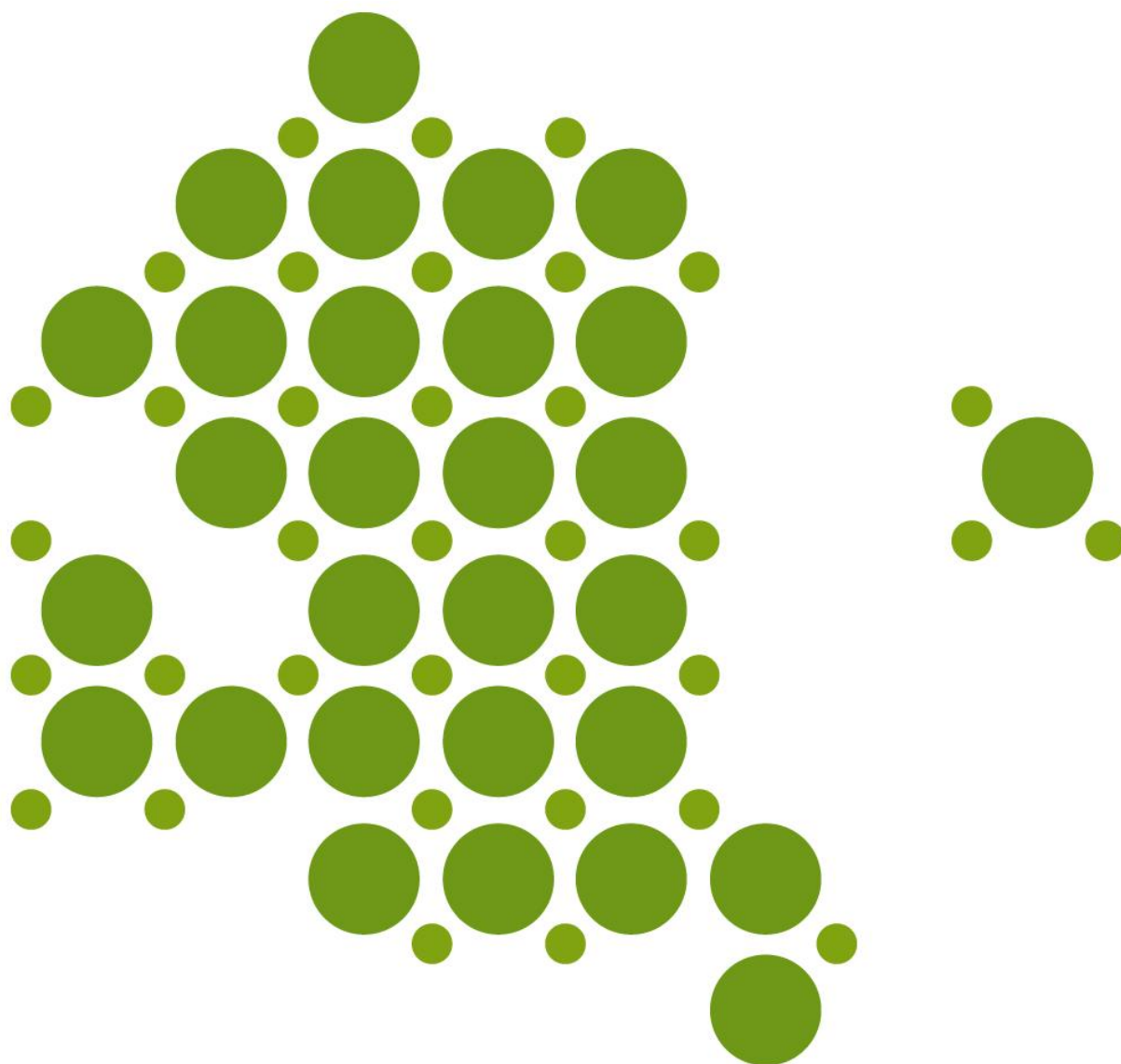


Etablering og lukning af tilbud på det specialiserede socialområde



**Arbejdsgruppen vedrørende
styringsaftalen**

August 2012

INDHOLDSFORTEGNELSE

Resumé	3
Indledning.....	6
Beskrivelse og afgrænsning af fokusområderne	7
Lovgrundlaget.....	9
Analyse af styringsaftale 2012.....	10
Fokusområderne i de andre KKR	13
KKR Nordjylland.....	13
KKR Midtjylland	14
KKR Syddanmark.....	14
KKR Sjælland.....	14
Mulige løsningsveje	15
Modeller for deling af risici og omkostninger	17
Tre kategorier af tilbud.....	17
Typer af omkostninger	19
Modeller for etablering af tilbud.....	20
Modeller for lukning af tilbud	26
Arbejdsgruppens anbefalinger	30
Etablering af tilbud	31
Lukning af tilbud	32
Bilag 1: Oversigt over arbejdsgruppens medlemmer.....	34



RESUMÉ

Embedsmandsudvalget for Social og Uddannelse og Kommunaldirektørudvalget under KKR Hovedstaden har i samarbejde nedsat en arbejdsgruppe vedrørende styringsaftalen på det specialiserede socialområde i hovedstadsregionen.

Den overordnede målsætning med arbejdsgruppens arbejde er at afdække, hvordan det sikres, at styringsaftalen understøtter, at de rette tilbud til borgerne i hovedstadsregionen er til stede. Samtidig skal kommunernes behov for budgetsikkerhed og gennemsigtighed i udbuddet af tilbud efterleves. Arbejdet skal foregå inden for følgende fire fokusområder:

1. Takststruktur, der understøtter sammenhæng mellem pris og indhold i tilbuddet til den enkelte borger.
2. Efterregulering af over- og underskud.
3. Deling af risici ved etablering af tilbud.
4. Dækning af omkostninger ved lukning af tilbud.

Denne afrapportering omfatter fokusområde 3 og 4, og afdækker, om styringsaftalen i sin nuværende form giver mulighed for deling af risici og omkostninger ved etablering og lukning af tilbud, samt opstiller mulige løsningsveje til justeringer af styringsaftalen for opnåelse heraf. Baggrunden for Embedsmandsudvalgets valg af de to fokusområder er, at etablering og lukning af tilbud er forbundet med store risici og omkostninger for driftsherre, og at det derfor bør afdækkes, hvorvidt det kan gøres mere attraktivt at være driftsherre i disse situationer. Dette kan i sidste ende være med til at sikre, at de rette tilbud til borgerne i hovedstadsregionen er til stede.

Arbejdsgruppens afdækning af den eksisterende styringsaftale viser, at det i dag alene påhviler driftsherren at afholde udgifterne forbundet med lukning af tilbud, mens den ikke eksplicit giver mulighed for deling af risici ved etablering. Den overordnede gevinst ved disse principper er, at brugerkommunerne ikke bliver pålagt uforudsete udgifter, samtidig med at driftsherre har incitament til både ved etablering og lukning at drive tilbuddet økonomisk forsvarligt. Desuden er de administrative omkostninger og transaktionsomkostninger forholdsvis lave ved denne model. De overordnede udfordringer er, at det er mindre attraktivt for driftsherrekommuner at etablere og drive tilbud på fællesskabets vegne, hvilket kan få den konsekvens, at der trods efterspørgsel ikke bliver oprette de nødvendige tilbud. Risikoen ved etablering af tilbud kan også få betydning for brugerkommunerne, som kan blive pålagt efterreguleringer i taksten og opleve lukning af tilbud, og derved at skulle flytte borgere.

Arbejdsgruppen beskriver løsningsveje og modeller for deling af risici og omkostninger for tre kategorier af tilbud, som er:

1. Tilbud uden for udviklingsstrategien i rammeaftalen,
2. Tilbud omfattet af udviklingsstrategien, og
3. Tilbud der vurderes som værende de mest specialiserede i hovedstadsregionen.

Fælles for alle tre kategorier af tilbud er, at de er afhængige af salg af pladser til andre kommuner end driftsherrekommunen for at kunne opretholde driften. Rapporten opstiller



ikke løsningsveje eller modeller for deling af omkostninger ved lukning for tilbud i kategori 3. Dette arbejde foregår som led i en igangværende proces omkring definition og afgrænsning af de mest specialiserede tilbud i regi af KKR Hovedstaden.

ANBEFALINGER VEDRØRENDE DELING AF RISICI VED ETABLERING AF TILBUD

Arbejdsgruppen vurderer på baggrund af sin analyse, at spørgsmålet om indførelse af muligheden for deling af risici ved etablering af tilbud er en normativ beslutning, som ikke kan foretages med baggrund i objektive kriterier alene. Spørgsmålet vil i sidste ende være, om man finder det rimeligt, at andre kommuner skal pålægges, at dele risikoen, eller omvendt om det er rimeligt, at én kommune skal påtage sig hele risikoen på andres vegne.

På denne baggrund finder arbejdsgruppen, at det ligger uden for dens beføjelser, at komme med en anbefaling, om hvorvidt deling af risici ved etablering af tilbud skal være en eksplicit mulighed i styringsaftalen.

Såfremt der træffes beslutning om, at det skal være muligt at dele risici ved etablering af tilbud, anbefaler arbejdsgruppen imidlertid, at der opstilles rammebetingelser i styringsaftalen. Opstillingen af rammebetingelser giver mulighed for at udforme delingen af risici, så den er tilpasset de involverede kommuners behov og interesser i den konkrete sag. Arbejdsgruppen vurderer, at tilpasning fra sag til er vigtigt, for at kunne gøre det attraktivt for de driftsherre- og brugerkommuner at engagere sig. Arbejdsgruppen anbefaler, at rammebetingelserne udformes forskelligt for de forskellige kategorier af tilbud.

Ved tilbud omfattet af kategori 1 og 2 vurderer arbejdsgruppen, at en model med lav belægningsprocent i opstartsperioden vil være den mest operationaliserbare af de gennemgåede modeller. Arbejdsgruppen foretrækker denne model, da det ofte kan være svært at forpligte kommuner på for eksempel at anvende et bestemt antal pladser eller være med til at dække omkostninger efter regning, som ikke er kendte på forhånd. Samtidig sikres det, at driftsherrekommunen fortsat har incitament til at minimere omkostningerne forbundet med etableringen. Med en lavere belægningsprocent betaler brugerkommunerne en højere takst i en periode, hvilket kan afholde dem fra at anvende tilbuddet. Til gengæld er prisen kendt på forhånd af brugerkommunerne, og der kommer sandsynligvis ikke yderligere regninger.

For de mest specialiserede tilbud omfattet af kategori 3 vurderer arbejdsgruppen, at en model med delvis objektiv finansiering i en opstartsperiode i de fleste tilfælde vil være mest hensigtsmæssig. Objektiv finansiering sikrer både en grundfinansiering af tilbuddet, og via den aktivitetsfinansierede del får tilbuddet incitament til effektiv drift.

Arbejdsgruppen anbefaler, at styringsaftalen fastsætter en klar afgrænsning af opstartsperioden. Dette kan være med til at sikre fremdrift i processerne samt minimering af omkostningerne. Afgrænsningen bør i forbindelse med etablering ikke være længere, end der er behov for i forhold til at konsolidere tilbuddets drift.

ANBEFALINGER VEDRØRENDE DELING AF OMKOSTNINGER VED LUKNING AF TILBUD

Vedrørende lukning af tilbud anbefaler arbejdsgruppen, at det eksisterende princip i styringsaftalen stadig skal gælde for tilbud i kategori 1 og 2. Det vil sige, at driftsherre alene



skal stå for at afholde udgifterne forbundet med lukning af tilbud omfattet af udviklingstrategien.

Begrundelsen for denne anbefaling er, at arbejdsgruppen vurderer, at udfordringerne ved deling af omkostninger vil overstige gevinsterne. Såfremt en brugerkommune på forhånd ved, at den skal medfinansiere eventuelle lukningsomkostninger, vurderes det, at kommunen vil afholde sig fra at visitere borgere til tilbud med faldende belægning. På denne måde kan tilbud med faldende belægning ende i en ond spiral og få svært ved genoprette tilbuddet. Samtidig kan man risikere, at tilbud med faldende belægning, lukkes før det reelt set er nødvendigt, fordi driftsherre ønsker, at så mange brugerkommuner som muligt er med til at dække lukningsomkostningerne. Muligheden for deling af omkostninger i forbindelse med lukning kan således medføre en adfærd både hos driftsherre og brugerkommune, som resulterer i at tilbud lukker, selvom de med fordel kunne have fortsat.

For at sikre, at beslutningen om lukningen af tilbud foregår på grundlag af en så korrekt vurdering af efterspørgslen som muligt, er det arbejdsgruppens anbefaling, at styringsaftalen skal indeholde nogle meget klare og forpligtende principper for varsling af forventede ændringer i efterspørgslen. Styringsaftalen indeholder i dag en henstilling til, at brugerkommunerne varsler væsentlige ændringer i forbrugsmønstret. Denne henstilling bør gøres mere konkret og blandt andet angive, hvornår varslingen skal foretages og under hvilke forudsætninger.

Til sidst retter arbejdsgruppen opmærksomheden på, at principperne for etablering og lukning bør tænkes sammen med principperne for efterregulering i fokusområde 2, og at der foretages en vurdering af, hvilken indvirkning tiltag på de enkelte områder har for de samlede incitamenter for køb og salg af pladser i hovedstadsregionen.

Arbejdsgruppen vurderer, at ovenstående anbefalinger vedrørende etablering og lukning af tilbud tager højde for anbefalingerne i afrapporteringen af fokusområde 2 om efterregulering af over- og underskud og omvendt. Således kan mulighederne for deling af risici, såfremt det indføres, gøre det mere attraktivt at etablere nye tilbud, og giver de nye tilbud mulighed for at konsolidere sig. Samtidig vurderer arbejdsgruppen, at anbefalingen i afrapporteringen af fokusområde 2, om at fastholde grænseværdien på fem procent, samt anbefalingen om, at driftsherre selv afholder omkostningerne ved lukning, giver incitament til at drive tilbud økonomisk forsvarligt og tilpasse dem skiftende efterspørgsel. På denne måde kan principperne bidrage til, at de rette tilbud til borgerne i hovedstadsregionen er til stede.



INDLEDNING

Embedsmandsudvalget for Social og Uddannelse og Kommunaldirektørudvalget under KKR Hovedstaden har i samarbejde nedsat en arbejdsgruppe vedrørende styringsaftalen på det specialiserede socialområde i hovedstadsregionen.

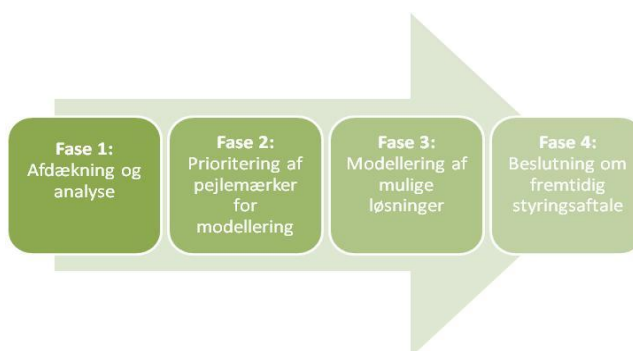
Den overordnede målsætning med arbejdsgruppens arbejde er at afdække, hvordan det sikres, at styringsaftalen understøtter, at de rette tilbud til borgerne i hovedstadsregionen er til stede. Samtidig skal kommunernes behov for budgetsikkerhed og gennemsigtighed i udbuddet af tilbud efterleves.

Arbejdsgruppens opdrag er fastsat i kommissoriet af februar 2012¹. Opdraget er at analysere, i hvilket omfang den eksisterende styringsaftale understøtter den overordnede målsætning, beskrive mulige løsningsveje samt udarbejde mulige modeller for justeringer af styringsaftalen inden for følgende fire fokusområder:

5. Takststruktur, der understøtter sammenhæng mellem pris og indhold i tilbuddet til den enkelte borger.
6. Efterregulering af over- og underskud.
7. Deling af risiko ved etablering af tilbud.
8. Dækning af omkostninger ved lukning af tilbud.

Arbejdet med styringsaftalen er inddelt i fire faser. I fase 1 skal arbejdsgruppen udarbejde en analyse af den eksisterende styringsaftale, og opstille mulige løsningsveje til opnåelse af den overordnede målsætning inden for hvert af fokusområderne. På baggrund af arbejdsgruppens afrapportering i fase 1 tager Embedsmandsudvalget og Kommunaldirektørudvalget i fase 2 stilling til, om der skal arbejdes videre med de enkelte fokusområder, og i så fald opstille retningslinjer for arbejdsgruppens videre behandling af områderne i fase 3. Faseinddelingen er illustreret i figur 1.

Figur 1: Faser i arbejdsprocessen



Nærværende rapport omfatter arbejdsgruppens afrapportering i Fase 1 af fokusområderne 3 og 4. Jævnfør kommissoriet skal arbejdsgruppen i afrapporteringen i fase 1:

¹ Kommissorium for arbejdsgruppe om styringsaftalen på det specialiserede socialområde, Fælleskommunalt sekretariat, februar 2012



- beskrive gevinster og udfordringer i den eksisterende styringsaftale set i forhold til det overordnede formål,
- synliggøre incitamenter og handlemuligheder i den eksisterende styringsaftale inden for fokusområdet,
- beskrive løsningsmuligheder i regi af styringsaftalen , der kan føre til opfyldelse af målsætningen inden for fokusområdet, samt
- synliggøre gevinster og udfordringer samt incitamenter og handlemuligheder ved de beskrevne løsningsmuligheder.

Arbejdsgruppen er sammensat af repræsentanter fra følgende kommuner²:

- Brøndby Kommune
- Gentofte Kommune
- Gladsaxe Kommune
- Gribskov Kommune
- Hillerød Kommune
- Hvidovre Kommune
- Københavns Kommune
- Lyngby-Taarbæk Kommune
- Rudersdal Kommune.

Nedenfor følger arbejdsgruppens afgrænsning af fokusområdet efterfulgt af en beskrivelse af lovgrundlaget for oprettelse og lukning af tilbud og pladser samt principper for indregning af driftsherrens udgifter forbundet hermed. Derefter følger analysen af Styringsaftale 2012 på det specialiserede socialområde og til sidst gennemgås en række mulige løsningsveje og modeller for deling af risici og omkostninger ved etablering og lukning af tilbud.

BESKRIVELSE OG AFGRÆNSNING AF FOKUSOMRÅDERNE

Ifølge kommissoriet for arbejdsgruppen er baggrunden for Embedsmandsudvalgets og Kommunaldirektørudvalgets ønske om en analyse af fokusområde 3, at der er store omkostninger forbundet med etablering af nye tilbud, og samtidig er det forbundet med høj risiko, hvis ikke tilbuddet opnår den forventede belægning. Det ønskes således afdækket, hvad der skal til for, at det er attraktivt for en driftsherre at etablere nye tilbud til mindre målgrupper, der er afhængig af salg til andre kommuner.

Baggrunden for fokusområde 4 er, at der typisk er store omkostninger forbundet med lukning af et tilbud. I dag står en driftsherre i hovedstadsregionen alene med disse udgifter. Flere kommuner har derfor ytret ønske om mulighed for at sprede disse udgifter på de brugerkommuner, som har anvendt det givne tilbud.

Arbejdsgruppen finder, at den overordnede målsætning med at sikre de rette tilbud til borgerne under hensyntagen til budgetsikkerhed og gennemsigtighed fordrer en sammentænkning af de to fokusområder. Incitamenter for henholdsvis driftsherre og

² Liste over medlemmer af arbejdsgruppen fremgår af bilag 1



potentielle brugerkommuner spiller en væsentlig rolle i forbindelse med etablering af tilbud. Incitamenterne kan imidlertid ikke begrænses til etableringen alene, men også vilkårene for lukning af tilbud har indflydelse på, hvor attraktivt det er for driftsherren at etablere nye tilbud. På samme måde har det også betydning for brugerkommunernes incitament for anvendelse af tilbud, hvordan deling af risici og omkostninger for både etablering og lukning udformes. De to fokusområder kan således ikke ansues adskilt, men fordrer tværtimod en sammentænkning, således at der sker en afstemning af de gensidigt indvirkende hensyn og incitament inden for de enkelte områder. Arbejdsgruppen har derfor valgt at behandle de to fokusområder samtidigt og afrapportere dem samlet.

Fokus for afrapporteringen er således, hvordan principper for deling af omkostninger og risici i forbindelse med etablering og lukning af tilbud kan medvirke til at gøre det attraktivt at drive tilbud, som er afhængige af salg til andre kommuner, og dermed sikre, at de rette tilbud til borgerne i hovedstadsregionen er tilstede. Arbejdsgruppen opstiller en række gevinster og udfordringer ved indførelse af principper for deling af omkostninger og risici ved etablering og lukning af tilbud i styringsaftalen, og beskriver en række mulige løsningsveje og modeller herfor.

Nærværende rapport omhandler alene deling af omkostninger ved etablering og lukning af kommunalt drevne tilbud. Regionalt drevne tilbud må ikke operere med over- eller underskud på det takstfinansierede driftsområde, og vil derfor have særlige vilkår, hvad angår dækning af omkostninger ved etablering og lukning af tilbud. Når der i rapporten refereres til "tilbud" omfatter dette således alene de kommunale tilbud i hovedstadsregionen.

Kommissoriet for arbejdsgruppen opstiller en række hensyn, som arbejdsgruppen skal tage højde for i opstillingen af mulige løsningsveje for fokusområde 3 og 4. Hensynene er følgende:

- Modellerne skal sikre, at det er attraktivt for en enkelt kommune eller en gruppe af kommuner at etablere nye tilbud, som der er bred efterspørgsel efter.
- Modellerne skal udformes, så den er administrativt nem at håndtere.
- Modellerne skal vægte hensynene til den enkelte kommunes frie handlemuligheder og den fælles forpligtelse.
- Der skal tilstræbes en fair fordeling af omkostningerne mellem driftsherren og brugerkommuner ved lukning af tilbud.
- Der skal være incitament til fortsat at drive et tilbud så længe det er økonomisk forsvarligt, frem for at lukke det.
- Det skal så vidt muligt undgås, at en kollektiv dækning af omkostningerne medfører incitament for brugerkommuner til at trække borgere ud af tilbud med faldende belægning.
- Der skal tages højde for både omkostninger og indtægter (fx ved salg af ejendom) forbundet med lukning af tilbud.

Arbejdsgruppen har medtaget disse hensyn i sit arbejde, og de indgår både i analysen i beskrivelserne af de mulige løsningsveje og modeller nedenfor.



LOVGRUNDLAGET

Ifølge bekendtgørelsen om rammeaftaler på det specialiserede socialområde skal kommunerne indgå aftaler i styringsaftalen om oprettelse og lukning af tilbud og pladser, samt aftale om principper for indregning af driftsherrens udgifter forbundet hermed.

Formuleringen i § 11 punkt 4 og 5 er følgende:

”§ 11 Styringsaftalen skal indeholde:

(...)

4) Aftaler om oprettelse og lukning af tilbud og pladser.

5) Aftaler om principper for evt. indregning af driftsherrens udgifter ved oprettelse og lukning af tilbud aftalt i rammeaftaleregion.³

Ifølge KL's pjece om styringsaftaler er det lovpligtige krav ved punkt 5 alene: *”At der aftales principper for i hvilket omfang driftsherrens udgifter forbundet med oprettelse og lukning af tilbud og pladser håndteres.”*⁴

Det er således ikke et krav i lovgivningen, at der skal indgås aftaler om kollektiv dækning af omkostninger forbundet med etablering og lukning af tilbud. Samtidig må § 11 punkt 5 læses således, at der heller ikke stilles krav om, at der skal vedtages faste retningslinjer for etablering og lukning af tilbud i styringsaftalen, men at der kan indgås aftaler i konkrete sager.

Ifølge KL kan driftsherren i forbindelse med oprettelse af et nyt tilbud have behov for at vide, om der vil være efterspørgsel efter det pågældende tilbud, hvilket kan ske gennem mere eller mindre forpligtende tilsagn fra mulige brugerkommuner. Tilsagnene kan for eksempel gives i regi af et klyngesamarbejde mellem få interesserede kommuner, og kan blandt andet udmøntes ved, at disse kommuner forpligter sig til at købe pladser i det nyetablerede tilbud i en fastsat periode.

KL anbefaler i pjecen, at der i forbindelse med lukning af tilbud fastsættes principper for, hvem der i tilfælde af lukning kan stilles økonomisk til ansvar, og dermed bør deltage i finansieringen. Hvis man vælger, at brugerkommunerne skal være med til at finansiere omkostningerne, bør man tage stilling, hvilke brugerkommuner det drejer sig om og hvor store andele af omkostningerne, de skal betale. Desuden anbefaler KL, at man indgår aftaler om varslingsperioder for flytning af borgere fra tilbuddet.

Endelig anbefaler KL, at der i udformning af en model for etablering og lukning af tilbud tages højde for både bruger- og driftsherrehensyn, således at det fortsat vil være attraktivt for driftsherren at drive tilbud og attraktivt for brugerkommuner at anvende tilbud i andre kommuner.

³ Bekendtgørelse om rammeaftaler m.v. på det sociale område og på det almene ældreboligområde

⁴ Styringsaftaler – et tværkommunalt styringsredskab på det specialiserede socialområde, april 2011, side 15.



ANALYSE AF STYRINGSAFTALE 2012

Formålet med dette afsnit er at anskueliggøre, hvilke gevinster og udfordringer samt incitamenter og handlemuligheder den eksisterende styringsaftale giver kommunerne i forhold til de to fokusområder. Analysen er et udtryk for de problemstillinger, som arbejdsgruppens medlemmer har erfaret gennem sit eget og andres arbejde med køb og salg af pladser i regi af styringsaftalen, samt mere teoretiske overvejelser omkring incitamenter og handlemuligheder.

Dækning af omkostninger i forbindelse med etablering og lukning af tilbud i hovedstadsregionen er reguleret i den eksisterende styringsaftale med principperne for betaling ved oprettelse og lukning af tilbud og pladser. Principperne er formuleret, således:

"(...) alle udgifter ved lukning af et tilbud påhviler driftsherren, og at udgifterne ved omlægning kan indregnes i taksterne fremadrettet efter gældende takstregler, således at de takstændringer dette må medføre, er kendte på forhånd. Der kan fra 2012 ikke ske en eftersendelse af regninger til brugerkommunerne som følge af uventede ekstraudgifter eller lavere belægningsprocenter end forventet.

Princippet er baseret på, at brugerkommunerne varsler om markante ændringer i forbrugsmønstre, som giver udbyderen mulighed for at tilpasse kapacitet og indhold i tilbuddet."⁵

Den eksisterende styringsaftale forholder sig ikke direkte til, om driftsherren har mulighed for at få dækket eventuelle meromkostninger i forbindelse med etablering af nye tilbud. Det vil sige, at styringsaftalen ikke forhindrer kommuner i at indgå aftaler om etablering, hvis de ønsker dette, men den pålægger ikke brugerkommuner at skulle indgå i delingen af risici. Til gengæld fastsætter den, at der ved omlægning af tilbud ikke kan eftersendes regninger for uforudsete udgifter og lavere belægning end forventet. De forventede ekstra driftsomkostninger, som omlægningen medfører, skal indregnes i taksterne fremadrettet. Selvom det ikke fremgår af styringsaftalen, er det arbejdsgruppens opfattelse, at principperne i forbindelse med omlægning af tilbud i praksis også vil skulle anvendes ved etablering af nye tilbud.

Til trods for, at der ifølge styringsaftalen ikke kan eftersendes regninger for meromkostninger, har driftsherren mulighed for at efterregulere ved over- og underskud i tilbuddet. Det vil sige, at driftsherren i praksis både kan regulere i taksten som følge af uforudsete ekstraudgifter, samt hvis belægningen har været lavere end forventet. Altså er brugerkommunerne i dag i praksis med til at dække risikoen i forbindelse med etablering af nye tilbud. Efterreguleringen kan altså medføre takststigninger, som ikke var kendte, da brugerkommunerne valgte at anvende tilbuddet. Risikoen ved at købe pladser i tilbuddet er altså ikke synliggjort for brugerkommunerne på købstidspunktet.

I praksis kan det imidlertid være svært for driftsherren at indregne eventuelle underskud i taksterne senere hen. Brugerkommunerne vil have en forventning om, at den oplyste pris i forbindelse med etableringen af tilbuddet ikke ændrer sig væsentligt de første år, og vil

⁵ Styringsaftale 2012 for kommunerne i hovedstadsregionen og Region Hovedstaden, oktober 2011, side 8.



derfor som udgangspunkt stille sig kritisk over for en eventuel takststigning, og eventuelt reagere ved at tage borgere ud af tilbuddet. Dette kan betyde, at driftsherren vil være tilbageholdende med at indregne eventuelle underskud og kan derfor i realiteten stå med hele risikoen selv.

Endelig giver styringsaftalen mulighed for at indregne forrentninger og afskrivninger i taksterne, hvilket giver driftsherrekommunen mulighed for at få dækket sine investeringer ved etablering på sigt. Denne mulighed har dog ingen indflydelse på den risiko, som driftsherrekommunen påtager sig.

Princippet for dækning af udgifter ved lukning af tilbud er formuleret i princippetets første linje, som lyder, at alle udgifter ved lukning af et tilbud påhviler driftsherren. Det er i hovedstadsregionen således ikke muligt for en driftsherrekommune at pålægge eventuelle meromkostninger forbundet med lukning af tilbud på andre kommuner i hovedstadsregionen.

En vigtig forudsætning for dette princip er, som det videre fremgår, at brugerkommunerne varslers om markante ændringer i forbrugsmønstret. På denne måde opnår tilbud og driftsherren mulighed for at tilpasse kapaciteten og indholdet af tilbuddet, således tilbuddet kan drives økonomisk rentabelt. Arbejdsgruppen er i tvivl om, hvorvidt brugerkommunerne i hovedstadsregionen i alle tilfælde følger denne del af styringsaftalen i praksis. Princippet er ikke formuleret som et påbud, men nærmere som en opfordring, og har således ikke en bindende karakter. For at princippet skal have mere vægt, kan det overvejes, om det skal formuleres mere konkret, således at det i højere grad forpligter brugerkommunerne på at varsle om væsentlige ændringer i forbrugsmønstret.

Endelig finder arbejdsgruppen, at princippet om lukning af tilbud også har indflydelse på risikoen forbundet med etablering af tilbud. Ifølge styringsaftalen påhviler alle udgifter i forbindelse med lukning af tilbud driftsherren. Det vil sige, at hvis et nyetableret tilbud viser sig ikke at kunne opnå den nødvendige belægning, og bliver nødt til at lukke, skal driftsherrekommunen alene dække omkostningerne forbundet hermed.

På baggrund af ovenstående har arbejdsgruppen udledt følgende gevinster og udfordringer ved den eksisterende styringsaftale.

Gevinster og udfordringer i styringsaftalen ved etablering af tilbud:

Gevinster

- Driftsherre- og brugerkommuner kan på frivillig basis indgå aftaler om etablering af tilbud, såfremt man finder det hensigtsmæssigt.
- Driftsherrekommunen får over tid dækket sine omkostninger til etablering gennem indregning af afskrivninger og forrentninger i taksten for tilbuddet.
- Brugerkommunerne skal i udgangspunktet alene betale taksten for omkostningerne forbundet med driften af tilbuddet, og skal ikke betale ekstra for etablering af tilbud, som de kun måske vil bruge.
- Driftsherren kan i princippet indregne eventuelle omkostninger ved etablering i taksten for tilbuddet i form af efterreguleringer.



Udfordringer

- Det fremgår ikke direkte af styringsaftalen, om driftsherre kan få dækket sine omkostninger af andre brugerkommuner ved etablering af tilbud.
- Det kan være mindre attraktivt som driftsherre at etablere nye tilbud, som skal anvendes af andre kommuner, da driftsherre som udgangspunkt står med risikoen selv.
- Dette kan i yderste konsekvens betyde, at der ikke bliver oprettet de rette tilbud til borgerne i hovedstadsregionen.
- Brugerkommunerne kan i forbindelse med efterregulering i taksten for nyetablerede tilbud risikere takststigninger, som ikke var kendte, da kommunerne valgte at placere sine borgere i tilbuddet.
- Driftsherre for nye tilbud kan i praksis have lille incitament til indregne underskud i taksten, da det kan medføre fald i belægningen, fordi brugerkommunerne vil vælge andre tilbud.

Gevinster og udfordringer i styringsaftalen ved lukning af tilbud:

Gevinster

- Det eksisterende princip sikrer, at driftsherrekommunen har et incitament til at minimere de samlede omkostninger forbundet med lukning.
- Det eksisterende princip betyder, at driftsherrekommunen har incitament til at tilpasse sine tilbud ændret efterspørgsel og derved omlægge tilbuddet frem for at lukke det.
- Princippet om brugerkommunernes varsling om væsentlige ændringer i forbrugsmønstret giver i teorien mulighed for, at kapacitet og indhold i tilbuddene kan tilpasses, således at muligheden for at drive et økonomisk rentabelt tilbud øges. Det er dog uvist, om princippet efterlevs i praksis.
- For brugerkommuner er det en fordel, at man ikke risikerer at få store regninger med tilbagevirkende kraft.
- Det eksisterende princip betyder, at brugerkommunerne ikke vil have nogle udgifter forbundet med lukningen af et tilbud.
- Princippet betyder endvidere, at der er forholdsvis få transaktionsomkostninger forbundet med lukning.

Udfordringer

- For driftsherrekommune kan det give store udgifter, når et tilbud skal lukkes som følge af manglende salg af pladser, både i perioden hvor det går nedad med salget og ved selve lukningen.
- Driftsherre kan ikke som normalt få dækket et eventuelt underskud gennem efterregulering i taksterne, da tilbuddet lukkes, og der derfor ikke vil være en takst at indregne underskuddet i to år efter.
- Den manglende deling af omkostninger ved lukning af tilbud kan betyde, at ingen kommuner vil være villige til at påtage sig risikoen ved at etablere nye tilbud til små målgrupper, som er afhængige af salg til andre kommuner.



I næste afsnit gennemgås styringsaftalerne KKR i de øvrige regioner med henblik på at indhente inspiration til alternative løsninger på, hvordan ovenstående problemstillingerne kan imødekommes.

FOKUSOMRÅDERNE I DE ANDRE KKR

Kommunerne i de fem KKR har alle fastsat principper for deling af omkostninger forbundet med etablering og lukning af tilbud. Principperne strækker sig fra modeller, hvor driftsherren alene står for alle udgifter, til modeller hvor omkostningerne dækkes fuldt ud af andre kommuner i regionen.

Nedenfor gennemgås principperne om etablering og lukning i de fire andre KKR's styringsaftaler. Gennemgangen fokuserer primært på de områder, hvor principperne i de andre KKR adskiller sig fra princippet i hovedstadsregionens styringsaftale og giver alternative løsninger til deling af risici og omkostninger ved etablering og lukning af tilbud.

KKR NORDJYLLAND

I forhold til etablering af tilbud anvender styringsaftalen i KKR Nordjylland to principper til deling af risici, der adresserer forskellige typer af omkostninger. For det første kan nyopstartede tilbud budgetteres med en lavere belægningsprocent i forbindelse med takstfastsættelsen i første driftsår. Samtidig kan driftsherren afskrive eventuelle driftstab fra første driftsår over en årrække på tre år frem for normalt et år. Det defineres ikke nærmere, hvad disse driftstab kan omfatte, eller hvordan driftstabene afskrives i praksis. Formålet med at anvende begge principper er at sikre, at det ikke kun er de betalingskommuner, som først anvender tilbuddet, der betaler alle opstartsomkostninger.

Principperne i styringsaftalen er indskrevet ud fra en enighed om, at der er opstartsomkostninger forbundet med udvikling af nye tilbud (herunder større ændringer ved allerede eksisterende tilbud), og at det derfor er nødvendigt at sikre, at risikoen ved oprettelsen af nye tilbud ikke pålægges driftsherren alene. Som det nævnt arbejder Nordjyllands styringsaftale med en opstartsperiode på et år, hvor der gælder særlige vilkår for nyoprettede tilbud. Det antages således, at risikoen er størst i det første leveår for et nyetableret tilbud.

Ifølge styringsaftalen i KKR Nordjylland kan driftsherren fordele underskuddet fra det lukkede rammeaftaletilbud ud på driftsherrens øvrige rammeaftaletilbud, selvom disse tilbud ikke hører under samme målgruppe som det lukkede tilbud. Underskuddet skal dækkes ind ved, at driftsherren trækker på en eventuel hensættelse ved driftsherrens øvrige rammeaftaletilbud, eller ved at der forekommer en takststigning ved de øvrige rammeaftaletilbud. I de tilfælde, hvor der ikke er andre rammeaftaletilbud under driftsherren, der kan dække underskuddet, kan underskuddet dækkes ved udlæg fra kommunekassen, som vil blive finansieret af takststigninger det næste år.

KKR Nordjylland giver således driftsherren mulighed for at få dækket sine udgifter fuldt ud ved lukning af tilbud, hvis ikke udgifterne kan dækkes af hensættelser fra tilbuddet selv. Ifølge styringsaftalen er denne model valgt, fordi den er i overensstemmelse med



princippet om, at de vedtagne takster for et rammeaftaletilbud er endelige, ligesom den i videst mulig udstrækning foranlediger, at driftsherren udviser økonomisk ansvarlighed.

KKR MIDTJYLLAND

I KKR Midtjylland er det ligesom i hovedstadsregionen driftsherren, der alene dækker eventuelle meromkostninger i forbindelse med etablering af nye tilbud. Ifølge Midtjyllands styringsaftale er det, ved oprettelse og lukning af et tilbud, alene driftsherren der er ansvarlig for eventuelle uforudsete problemstillinger, herunder eventuelle økonomiske problemstillinger. Der kan dog efter aftale i forbindelse med takstberegningen fastsættes en lavere belægningsprocent ved igangsætning af nye tilbud, hvor der er en særlig risiko for afvigelse fra de faste belægningsprocenter.

I styringsaftalen i KKR Midtjylland er det ved oprettelse og lukning af et tilbud driftsherren, der alene er ansvarlig for eventuelle uforudsete problemstillinger, herunder eventuelle økonomiske problemstillinger. I KKR Midtjylland gælder således samme principper som i hovedstadsregionen, det vil sige, at driftsherren selv afholder udgifterne forbundet med etablering og lukning. Dog kan der i forbindelse med etablering efter aftale anvendes en lavere belægningsprocent.

KKR SYDDANMARK

I KKR Syddanmark er det ligesom i hovedstadsregionen som udgangspunkt driftsherren alene der afholder risikoen ved etablering af tilbud. Det står dog ifølge styringsaftalen i KKR Syddanmark kommunerne frit for at oprette tilbud og pladser samt at indgå aftaler med andre kommuner omkring forholdene ved oprettelsen.

I KKR Syddanmark giver styringsaftalen mulighed for deling af omkostningerne ved lukning af tilbud gennem efterregulering. Efterreguleringen fordeles forholdsmæssigt mellem betalingskommunerne efter det samlede antal anvendte belægningsdage i to regnskabsår forud for det år, hvori beslutning om lukning af tilbud træffes.

I efterreguleringen indregnes driftsudgifter og salg af inventar m.v., som er afskrevet. Værdien af bygninger, grunde samt inventar, der ikke er afskrevet, indgår ikke i opgørelsen, mens forrentning og afskrivning kan indregnes i forhold til det antal måneder, tilbuddet har været i drift i det sidste år.

Styringsaftalen definerer således, hvilke kommuner der skal indgå i delingen af omkostninger ved lukning, og hvordan omkostningerne fordeles mellem dem. Samtidig indeholder den retningslinier for, hvilke omkostningselementer der skal indgå i efterreguleringen.

KKR SJÆLLAND

Styringsaftalen for KKR Sjælland giver mulighed for deling af omkostninger i forbindelse med etablering såvel som lukning af tilbud. Dog er det i henhold til styringsaftalen ikke tilladt at akkumulere et overskud over flere år. Vurderingen af overskuddet vil indgå i monitoreringen af takst udviklingen.



Deling af omkostninger ved etablering af nye tilbud fordeles efter følgende principper i styringsaftalen: Sådanne indkøringsudgifter, der ikke skal forrentes og afskrives, fordeles mellem brugerkommunerne i startåret samt efterfølgende kalenderår. Den konkrete fordelingsperiode aftales i forbindelse med tilbuddets etablering. Som indkøringsudgifter defineres udgifter afholdt, inden der indskrives brugere samt forskellen mellem a conto taksten og den faktiske takst, såfremt der er lav belægning i indkøringsperioden.

Sjællands styringsaftale fastsætter således en opstartsperiode på maksimum to år, hvor længden af perioden kan aftales fra sag til sag. Indkøringsudgifterne omfatter omkostninger som følge af lav belægning i opstartsperioden samt driftsudgifter inden tilbuddet tages i brug. Delingen af omkostninger forbundet med etablering sker altså bagudrettet, hvilket betyder, at brugerkommunerne ikke nødvendigvis kender alle udgifter, hvis borgerne henvises ved opstarten af tilbuddet.

I KKR Sjælland giver styringsaftalen ligeledes mulighed for deling af omkostningerne forbundet med lukning af tilbud. Fra det tidspunkt, hvor et tilbud besluttet nedlagt, betaler brugerkommunerne normal takst frem til lukningstidspunktet. Merudgifter som følge af lukningen i forhold til denne a conto takst fordeles efterfølgende mellem de kommuner, der har anvendt tilbuddet i lukningsperioden. Omkostningerne fordeles ud fra kommunernes belægningsmæssige andel i denne periode. Eventuelle lukningsudgifter, bogført i efterfølgende regnskabsår samt det akkumulerede over-/underskud vedrørende tidligere år, medtages i efterreguleringen, som derfor først kan ske, når alle poster er bogført. Således giver Sjællands styringsaftale mulighed for, at brugerkommunerne dækker omkostningerne forbundet med faldende belægning såvel som engangsudgifter og uforudsete udgifter i forbindelse med lukningen af et tilbud.

Formålet med dette princip er, ifølge Sjællands styringsaftale, at sikre, at nye brugerkommuner kan anvende tilbuddet i lukningsperioden uden at skulle betale ekstra herfor. Regningen for meromkostningerne ved lukningen vil dog komme efterfølgende, således at brugerkommunerne ikke på forhånd ved, hvilke udgifter lukningen vil medføre for dem.

MULIGE LØSNINGSVEJE

I dette afsnit beskrives på baggrund af analysen af den eksisterende styringsaftale samt beskrivelsen af styringsaftalerne i de andre KKR tre løsningsveje, som arbejdsgruppen finder kan være relevante at anvende til håndtering af deling af risici og omkostningerne ved etablering og lukning af tilbud. De tre løsningsveje fremgår af figur 2, og er henholdsvis ingen ændringer af styringsaftalen, opstilling af rammebetingelser og indførelse af en egentlig model i styringsaftalen. Løsningsvejene kan kombineres med de forskellige modeller for deling af risici og omkostninger, som gennemgås i det efterfølgende afsnit.



Figur 2: De tre Løsningsveje



LØSNINGSVEJ 1: INGEN ÆNDRINGER AF EKSISTERENDE STYRINGSAFTALE

I løsningsvej 1 foretages ingen ændringer i styringsaftalen, således at de gældende principper bevares. Gevinster og udfordringer med denne løsningsvej er beskrevet i analysen af den eksisterende styringsaftale og opsummeres kort nedenfor.

Den overordnede gevinst ved denne løsningsvej vil være, at brugerkommunerne ikke bliver pålagt uforudsete udgifter, samtidig med at driftsherren har incitament til, både ved etablering og lukning, at drive tilbuddet økonomisk forsvarligt. Desuden vil de administrative omkostninger og transaktionsomkostninger være forholdsvis lave ved denne løsningsvej. Desuden er det ved etablering af tilbud muligt at indgå aftaler om deling af risici på frivillig basis.

De overordnede udfordringer vil være, at det fortsat vil være mindre attraktivt for kommuner at etablere og drive tilbud på fællesskabets vegne, hvilket kan betyde, at tilbud ikke bliver oprettet, selvom der er efterspørgsel efter dem. Risikoen ved etablering af tilbud vil fortsat være høj, hvilket i sidste ende også kan få betydning for brugerkommuner i form af efterreguleringer og muligvis lukning af tilbud. Endelig vil en driftsherren fortsat selv skulle afholde alle udgifter i forbindelse med lukning.

LØSNINGSVEJ 2: OPSTILLING AF RAMMEBETINGELSER FOR OMKOSTNINGSDELING I STYRINGSAFTALEN

Formålet med denne løsningsvej er at opstille rammebetingelser og/eller retningslinjer i styringsaftalen for dækning af omkostninger i forbindelse med etablering og lukning af tilbud.

Styringsaftalen i KKR Syddanmark opstiller for eksempel rammebetingelser for deling af omkostningerne ved etablering og lukning af tilbud. I Syddanmarks styringsaftale fastsættes en række centrale elementer i forbindelse med lukning af et tilbud, der definerer, hvem der indgår i betalingen, hvordan udgifterne fordeles, og hvad der skal indgå i betalingen, men uden at regulere i detaljen. Dette giver de involverede kommuner mulighed for at indgå aftaler tilpasset de konkrete sager.

Den overordnede gevinst ved denne løsningsvej er, at der sikres fleksibilitet i forhold til at tilpasse delingen af risici og omkostninger i de konkrete sager. Samtidig sikrer rammebetingelserne, at der eksisterer en fælles ramme, som de involverede kommuner kan støtte sig til.



Udfordringen ved denne løsningsvej er, at der mangler helt konkrete retningslinjer for, hvordan delingen af omkostningerne skal udformes. Dette kan give en øget risiko for, at der opstår konflikt mellem kommunerne, hvilket kan trække processen ud. Løsningsvejen har altså forholdsvis høje transaktionsomkostninger, da den forudsætter en del forhandling.

På den ene side betyder rammebetingelserne, at de konkrete sager kan udformes, så de interesserede kommuner finder det attraktivt at indgå i et samarbejde. På den anden side kan det betyde, at forhandlingerne trækker ud og måske bryder sammen, eller at sagen får et langt efterspil, hvor omkostningerne skal fordeles.

LØSNINGSVEJ 3: INDFØRELSE AF MODEL FOR OMKOSTNINGSDELING I STYRINGSAFTALEN

Ved denne løsningsvej fastsætter styringsaftalen principper for egentlige modeller til deling af risici og omkostninger ved etablering og lukning af tilbud. Der vil således være konkrete modeller, der bestemmer hvilke risici og omkostninger, der skal indgå, og hvordan de fordeles mellem driftsherre- og brugerkommuner, som er gældende i alle tilfælde ved etablering og lukning af tilbud. Der kan enten være tale om, at styringsaftalen indeholder en bestemt model for deling af risici og omkostninger eller anvender kombinationer af modellerne beskrevet nedenfor.

Den overordnede gevinst ved denne løsningsvej er, at vilkårene for etablering og lukning af tilbud er kendte på forhånd af både driftsherre- og brugerkommuner. På denne måde vil processen omkring lukningen være åben for alle parter, og risikoen for lange forhandlinger om deling af omkostningerne vil dermed blive minimeret. Der kan således være lavere transaktionsomkostninger forbundet med denne løsningsvej end ved opstilling af rammebetingelser.

Udfordringen er, at forudbestemte modeller kan blive ufleksible og ikke tager højde for, at der kan være forskellige vilkår og hensyn at tage i de konkrete lukningsager. Dette kan for eksempel afholde interesserede kommuner i at indgå i etablering af tilbud, da vilkårene ikke kan tilpasses deres ønsker og behov.

I det efterfølgende beskrives en række gevinster og udfordringer ved forskellige modeller for deling af risici og omkostninger ved henholdsvis etablering og lukning af tilbud.

MODELLER FOR DELING AF RISICI OG OMKOSTNINGER

I dette afsnit gennemgås gevinster og udfordringer ved konkrete modeller for deling af risici og omkostningerne ved etablering og lukning af tilbud.

Inden gennemgangen af modellerne beskrives først tre kategorier af tilbud, hvor det kan være hensigtsmæssigt, at omkostninger og risici i forbindelse med etablering og lukning deles mellem flere kommuner. Desuden beskrives også tre typer af omkostninger ved etablering og lukning af tilbud, som modellerne forholder sig forskelligt til.

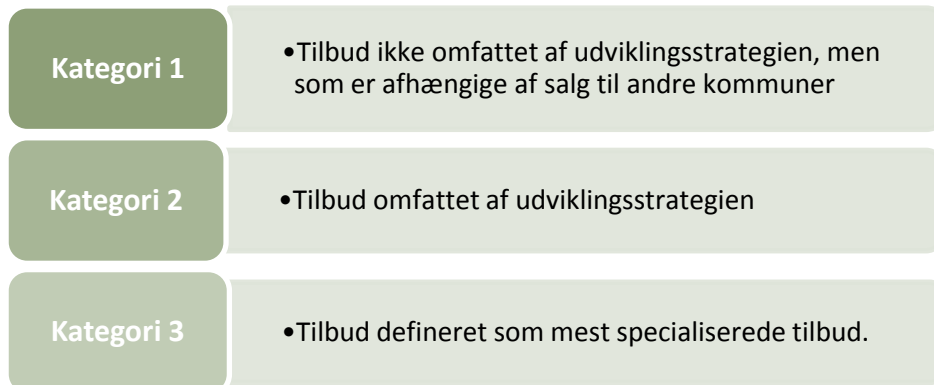
TRE KATEGORIER AF TILBUD

Arbejdsgruppen har som nævnt valgt at inddele de kommunale tilbud i tre kategorier af tilbud, hvor det kan være hensigtsmæssigt, at omkostninger og risici i forbindelse med etablering og lukning deles mellem flere kommuner. De tre kategorier af tilbud kræver



forskellige hensyn og derfor forskellige tilgange i forbindelse med etablering og lukning. De tre kategorier er følgende:

Figur 1: Tre kategorier af tilbud



Kategori 1 omfatter tilbud, som ikke umiddelbart lever op til afgrænsningen i udviklingsstrategien, men som alligevel er afhængige af, at andre kommuner har en interesse i tilstedeværelsen af tilbuddet, og anvender en væsentlig andel af pladserne. Det kan for eksempel være tilbud, som ikke har en høj specialiseringsgrad, men fordrer en volumen, som ikke kan dækkes af en enkelt kommune. Det kan også være tilbud, der udbyder en bestemt ydelse til en given målgruppe, som med fordel kan varetages af ét tilbud for flere kommuner. Ofte vil denne kategori af tilbud blive anvendt at et begrænset antal kommuner i geografisk nærhed af tilbuddet.

Kategori 2 omfatter tilbud, der indgår i udviklingsstrategien i rammeaftalen. Udviklingsstrategien fokuserer primært på tilbud til borgere med de mest komplekse og specielle behov, og som kræver et stort befolkningsgrundlag, for at tilbuddene kan drives rentabelt og med høj faglighed. Udviklingsstrategien rummer således de højt specialiserede tilbud samt tilbud, der kræver et stort befolkningsgrundlag og anvendes af mange kommuner. Udviklingsstrategien for 2013 rummer 166 tilbud på det specialiserede socialområde fordelt med 147 tilbud på voksenområdet og 19 tilbud på børne- og ungeområdet.

Kategori 3 omfatter de tilbud, som er defineret som de mest specialiserede tilbud, hvis specialiseringsgrad eller målgruppe er så sjælden, at der kan være behov for give særlige driftsvilkår for at sikre deres eksistens. Tilbuddene i denne kategori vil typisk også være omfattet af udviklingsstrategien, og kategorien er således en delmængde af kategori 2. Der foregår på nuværende tidspunkt arbejde i regi af Embedsmandsudvalget for Social og Uddannelse omkring definition og afgrænsning af de mest specialiserede tilbud i hovedstadsregionen. Arbejdet omfatter også en afdækning af forskellige muligheder for at give de mest specialiserede tilbud særlige driftsvilkår. I den forbindelse er arbejdsgruppen blevet bedt om i nærværende rapport at undersøge mulighederne for at give denne kategori af tilbud særlige vilkår i forbindelse med etablering. Der er på indeværende tidspunkt ikke foretaget en endelig udvælgelse af de mest specialiserede tilbud eller besluttet, hvorvidt sådanne tilbud skal gives særlige vilkår. Nærværende rapport opstiller



således en række forslag til, hvordan de særlige vilkår kunne udformes, så vidt beslutning om indførelse heraf træffes.

Rapporten opstiller ikke løsningsveje eller modeller for deling af omkostninger ved lukning af tilbud i kategori 3. Dette arbejde foregår i regi af den nævnte proces omkring definition og afgrænsning af de mest specialiserede tilbud, og vil således ikke blive berørt i nærværende rapport.

Det er også muligt at etablere og lukke tilbud, som ikke er omfattet af de tre kategorier. Det kan for eksempel være tilbud, som alene anvendes af driftsherrekommunen, eller hvor der kun foregår et begrænset og lejlighedsvist salg af pladser til andre kommuner.

Arbejdsgruppen vurderer imidlertid, at disse tilbud ikke har relevans for en bredere kreds af kommuner og derfor ikke bør være omfattet af muligheden for deling af risici og omkostninger.

TYPER AF OMKOSTNINGER

Arbejdsgruppen vurderer, at der kan være forskellige typer af risici og omkostninger forbundet med etablering og lukning af tilbud.

Belægning: For det første kan driftsherre have omkostninger som følge af lav eller faldende belægning. Ved etablering af tilbud giver dette sig til udtryk ved, at belægningen i opstartsperioden bliver lavere end forventet, fordi det kan være svært at besætte pladserne i starten. Faldende belægning vil i lang de fleste tilfælde være årsagen til lukning af tilbud, og er således en væsentlig omkostning for driftsherre.

Engangsudgifter: En anden omkostningstype er engangsudgifter i forbindelse med etablering og lukning. Ved etablering af tilbud kan det for eksempel være udgifter i anlægsfasen, som ikke kan afskrives eller forrentes, såvel som driftsudgifter inden der indskrives borgere. Ved lukning kan det for eksempel være udgifter til afskedigelse af personale.

Som driftsherre kan man også realisere indtægter ved lukning af tilbud, for eksempel ved salg af ejendom. Ud fra den betragtning, at forrentninger og afskrivninger indgår i takstberegningen, kan det vurderes rimeligt, at salget modregnes i fordelingen af lukningsomkostningerne. Det er dog ikke nødvendigvis i alle tilfælde, at salg af ejendom kan indgå i afregningen. For eksempel kan driftsherrekommunen vælge at lade ejendommen overgå til andet formål i kommunen uden at realisere nogen værdier i den. Desuden er der også forskellige forudsætninger for tilbuddene afhængigt af, om det er tidligere amtslige tilbud, eller tilbud driftsherrekommunen selv har oprettet. Det bør således være ud fra en konkret vurdering og efter aftale mellem parterne, om ejendommens værdier skal indgå i fordelingen af lukningsomkostningerne.

Uforudsete udgifter: Endelig kan der i forbindelse med etablering og lukning af tilbud som en tredje omkostningstype forekomme uforudsete ekstraudgifter.



MODELLER FOR ETABLERING AF TILBUD

I dette afsnit beskrives fire modeller, der på forskellig vis håndterer delingen af risici i forbindelse med etablering af tilbud. Modellerne adresser alle eller dele af de forskellige omkostningstyper beskrevet ovenfor. Modellerne kan enten anvendes enkeltvis eller kombineres, så flere af aspekterne adresseres samtidigt.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at det i udgangspunktet altid vil være frivilligt for en kommune, om den vil være med til at dele risikoen i forbindelse med etablering af et tilbud. Hvilke kommuner, der indgår i delingen af omkostninger ved etablering af tilbud afhænger altså i høj grad af hvilke kommuner, der har en interesse i det konkrete tilbud, og derfor vil forpligte sig.

For tilbud i kategori 1 og 2 kan det for eksempel være den gruppe af kommuner, som med størst sandsynlighed vil anvende tilbuddet, der samles om at dele risikoen. Ofte vil de interesserede kommuner være dem, som ligger i geografisk nærhed af tilbuddet, og dermed vil have størst sandsynlighed for at anvende det. For de mest specialiserede tilbud i kategori 3 bør det overvejes, om alle kommuner i fællesskab skal være med til at dele risikoen, da der for disse tilbud i mindre grad vil være åbenlyst, hvilke kommuner, der vil anvende dem.

I forlængelse af dette finder arbejdsgruppen, at det vil være hensigtsmæssigt at fastsætte procedurer for etablering af tilbud i kategori 3. Da de mest specialiserede tilbud har en tværkommunal interesse, kan det være fordelagtigt, at etablering af disse tilbud og deling af risici forbundet hermed drøftes og besluttet i regi af KKR. Behovet for fast procedure for de mest specialiserede tilbud skal findes i, at den enkelte kommune ikke nødvendigvis kan se en interesse i at støtte disse tilbud, da de enten ikke har anvendt eller forventer at ville anvende disse tilbud på grund af målgruppens størrelse. Til gengæld kan kommunen drage nytte af tilbuddet i det øjeblik behovet opstår. Spørgsmål omkring etablering og eventuel medfinansiering heraf kan derfor med fordel løftes op i mellemkommunalt regi.

Det kan også være hensigtsmæssigt med procedurer for tilbud omfattet af udviklingsstrategien, om end der i disse tilfælde ikke nødvendigvis vil være behov for en beslutningsproces i regi af KKR. KKR bør dog som minimum informeres om etablering.

En procedure for etablering af tilbud og deling af risici forbundet hermed kan for eksempel definere følgende trin:

1. Hvornår driftsherren skal indsende oplysninger om forventet etablering af tilbud?
2. Hvem der træffer beslutning om etablering af tilbud og eventuel deling af risici?
3. Hvem der træffer beslutning om, hvilken model for deling af risici der skal anvendes?

Trinene i proceduren vil være de samme uanset, hvilke af de to kategorier det pågældende tilbud tilhører, men beslutningsniveauet kan med fordel være forskelligt. Samtidig behøver tilbud i kategori 2 ikke medføre fælleskommunale beslutninger om deling af risici.



Udfordringen ved en procedure for etablering af tilbud vil være de administrative omkostninger forbundet hermed, samt at processen kan trække etableringen af tilbuddet ud. Der bør derfor i forbindelse med fastsættelse af en proces også fastsættes klare tidsfrister for behandling af sagerne.

Da omkostningerne forbundet med etablering af tilbud altid vil være for en midlertidig periode, kan det også være hensigtsmæssigt at fastsætte, hvor længe opstartsperioden skal være. Opstartsperioden kan blandt andet definere, hvor længe et tilbud vil kunne anvende en lavere belægningsprocent i forbindelse med takstberegningen, eller hvor længe eventuelle uforudsete udgifter kan dækkes. Længden af opstartsperioden skal afvejes mellem hensynet til, at det nystartede tilbud får mulighed for at konsolidere sig, og hensynene til at de særlige vilkår i opstartsperioden ikke bliver en sovepude for tilbuddet, samt at brugerkommunerne stadig finder det attraktivt at betale ekstra for tilbuddet.

Styringsaftalen kan både fastsætte en generelt gældende opstartsperiode på for eksempel et år, eller fastsætte om det skal være op til de involverede kommuner at aftale længden af perioden.

Endelig kan etablering af nye tilbud både foregå ved etablering af et helt nyt tilbud eksempelvis placeret på en ny matrikel og med nyt personale og ny ledelse, eller ved at et eksisterende tilbud omlægges eller udvides til at rumme det nye tilbud. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at det i praksis ofte vil være, at nye tilbud af organisatoriske og økonomiske hensyn oprettes i regi af eksisterende tilbud. Der vil være risiko forbundet med begge situationer, hvorfor de særlige hensyn, som skal tages i forbindelse med omlægning af tilbud, gennemgås i et selvstændigt afsnit.

Nedenfor beskrives gevinster og udfordringer ved de fire modeller for etablering af tilbud.

MODEL 1: FORPLIGTELSE TIL BETALING FOR PLADSER I OPSTARTSPERIODE

En mulig model er, at en gruppe af kommuner forpligter sig til at betale for et bestemt antal pladser i det nyetablerede tilbud i en opstartsperiode. Formålet med denne model er at undgå, at tilbuddet mangler indtægter som følge af lav belægning i opstartsperioden, hvorved driftsherren opnår større driftssikkerhed og mulighed for at konsolidere tilbuddet. Når tilbuddet er blevet konsolideret, og det vurderes at ville kunne opretholde belægningen på normale vilkår, vil forpligtelsen bortfalde. Modellen adresserer ikke engangudgifter og eventuelle uforudsete udgifter i opstartsperioden.

En gevinst ved denne model er, at driftsherren får dækket sine omkostninger til driften af tilbuddet, hvilket kan være med til at sikre tilbuddets eksistens. Dette er til fordel for både driftsherren og de brugerkommuner, som har ønsket tilbuddet oprettet. En anden gevinst er, at færre kommuner skal blive enige om etableringen, hvilket øger sandsynligheden for at tilbuddet bliver etableret, end hvis alle kommuner i hovedstadsregionen skal godkende projektet. Endelig betyder modellen, at både driftsherren- og brugerkommuner kender vilkårene på forhånd, og ikke vil blive udsat for uventede udgifter, som følge af en lavere belægning eller uforudsete udgifter.



Den overordnede udfordring ved denne model er, at brugerkommunerne kan risikere at skulle betale for pladser, som de ikke anvender, fordi de ikke har borgere til pladserne. Det kan ofte være uhensigtsmæssigt for en brugerkommune at forpligte sig, da kommunens behov kan nå at ændre sig i perioden fra aftalen indgås til tilbuddet er oprettet. På denne måde kan modellen være med til at afholde kommunerne fra at indgå i et projekt om etablering af et nyt tilbud.

En anden udfordring er, at antallet af pladser kan blive holdt kunstigt oppe i opstartsperioden i forhold til den reelle efterspørgsel, hvorfor tilbuddet efter opstartsperioden kan få belægningsproblemer. På denne måde udskydes risikoen ved etableringen af tilbuddet.

Samtidig er der en række udfordringer i forhold til den aftale, der indgås mellem driftsherre- og brugerkommuner. For det første skal det afklares, om andre kommuner har mulighed for at købe pladser i tilbuddet, eller om det alene er de forpligtede kommuner, som har ret til pladserne. Desuden skal det gøre klart, hvilken indflydelse brugerkommunerne kan have på indholdet af tilbuddet, og hvor langt tilbuddet skal strække sig for at kunne rumme borgere fra brugerkommunerne. Hvis udenforstående kommuner ikke gives mulighed for at købe pladser i opstartsperioden, kan man i teorien risikere, at disse kommuners borgere ikke får det rette tilbud, samtidig med, at der er tomme pladser i tilbuddet.

Desuden kan efterregulering af over- og underskud blive en udfordring for modellen. Som udgangspunkt bør modellen bevirke, at tilbuddet ikke genererer hverken over- eller underskud, men hvis der alligevel opstår over- eller underskud skal det afklares, om der skal foretages efterregulering i forhold til de forpligtede kommuner. Hvis ikke disse dele er fastlagt på forhånd kan det medføre væsentlige omkostninger i forbindelse med forhandlinger og administration af modellen for både driftsherre- og brugerkommuner.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at denne model med enkelte modificeringer vil kunne anvendes for alle tre kategorier af tilbud. Modellen kan både udmøntes inden for løsningsvej 2 og 3, hvor der som minimum opstilles rammebetingelser for modellen.

MODEL 2: ANVENDELSE AF LAV BELÆGNINGSPROCENT I OPSTARTSPERIODE

En anden model, som blandt andet anvendes i KKR Nordjylland, er at give driftsherre mulighed for i opstartsperioden at anvende en lavere belægningsprocent ved beregning af taksten. Formålet med denne model er at imødegå risikoen for lavere indtægter i tilbuddet som følge af lavere belægning ved opstarten. Ved at fastsætte en lavere belægningsprocent hæves taksterne, således at brugerkommunerne i opstartsperioden betaler en højere pris per plads, og at tilbuddets omkostninger dækkes ind. Arbejdsgruppen er af den opfattelse, at det bør være op til driftsherre at vurdere, hvor lavt belægningsprocenten sættes. I denne vurdering bør indgå overvejelser omkring balancen mellem den forventede belægning i opstartsperioden og den fastsatte pris. En for lavt sat belægningsprocent kan for eksempel betyde, at prisen bliver så høj, at færre kommuner end forventet vil anvende tilbuddet.

Denne model giver driftsherren incitament til at gøre sig overvejelser omkring tilbuddets rentabilitet på kort sigt i opstartsperioden med henblik på at sikre tilbuddet på længere sigt.



Fordelen ved denne model er også, at driftsherre ikke behøver at forpligte brugerkommunerne inden oprettelse, men ud fra overvejelser omkring pris og efterspørgsel frit kan oprette et tilbud.

Den overordnede gevinst ved denne model er, at både driftsherre- og brugerkommune kender vilkårene på forhånd, og sandsynligvis ikke vil blive udsat for uventede udgifter, som følge af en lavere belægning. Samtidig vil fordelene ved at anvende en lavere belægningsprocent være, at der sikres en positiv takstudvikling end hvis belægningen blev sat for højt, hvilket vil medføre, at underskud i tilbuddet vil blive dækket af efterreguleringer i taksten to år efter.

Udfordringen ved denne model er, at brugerkommunerne i opstartsperioden betaler en højere pris end de reelle omkostninger forbundet med at drive en plads, hvilket kan afholde potentielle brugerkommuner fra at anvende tilbuddet.

Der vil være mulighed for at kombinere denne model med efterregulering af over- og underskud, således brugerkommunerne kan blive kompenseret, hvis den faktiske belægningsprocent er højere end den kunstigt lavere satte procent. I dag skal efterreguleringen ifølge hovedstadsregionens styringsaftale ske to år efter underskuddet er realiseret, hvilket betyder, at det med en opstartsperiode på for eksempel et år ikke nødvendigvis er de kommuner, som anvender tilbuddet i opstartsperioden, som får del i efterreguleringen. Det kan derfor være nødvendigt at definere, hvilke kommuner der kan få del i efterreguleringen af det eventuelle over- og underskud, som er opbygget i opstartsperioden.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at denne model med enkelte modificeringer vil kunne anvendes for alle tre kategorier af tilbud. Samtidig vil modellen være forholdsvis enkel at indskrive i styringsaftalen, hvorfor det er arbejdsgruppens vurdering, at den med fordel kan rummes inden for løsningsvej 2, der opstiller rammebetingelser i styringsaftalen.

MODEL 3: DÆKNING AF OMKOSTNINGER VIA TAKST ELLER VED EFTERSENDING AF REGNINGER

En tredje model er at fordele omkostningerne i forbindelse med etablering af tilbud mellem brugerkommunerne. Dette kan for eksempel foregå ved at eftersende regninger for de faktiske omkostninger, som kan omfatte alle tre typer af omkostninger.

Modellen fordrer en klar angivelse af hvilke omkostningselementer, der skal dækkes af brugerkommunerne. Omkostningselementerne kan enten fremgå af styringsaftalen eller aftales mellem driftsherre- og brugerkommuner i den konkrete sag. Sidstnævnte løsning vil kræve, at parterne kan opnå enighed, mens førstnævnte løsning på den anden side kan betyde, at modellen bliver for ufleksibel i forhold til de konkrete sager.

Ligeledes fordrer modellen, at det fastsættes, hvor stor en andel af omkostningerne, brugerkommunerne skal dække. En mulighed er at fordele omkostningerne i forhold til brugerkommunernes andel af pladserne i tilbuddet. Da driftsherrekommunen i de fleste tilfælde også selv vil anvende en andel af pladserne, vil den også komme til at dække sin andel af omkostningerne.



En anden mulighed er at fastsætte en fast andel, som skal betales af henholdsvis driftsherrekommune og brugerkommuner. For eksempel kan det fastsættes, at driftsherrekommunen, uanset hvor mange pladser den selv anvender i tilbuddet, skal dække 50 procent af omkostningerne. Formålet med denne regel er at give driftsherrekommunen incitament til at minimere omkostningerne i forbindelse med etablering.

Gevinsten ved model 3 er, at der alene afregnes for de faktiske merudgifter forbundet med etableringen. Udfordringen ved modellen er, at der er en vis usikkerhed for brugerkommunerne forbundet med at anvende tilbuddet, da alle udgifter ikke er kendte på forhånd. Dette kan få potentielle brugerkommunerne til at fravælge tilbuddet. Samtidig løser den ikke risikoen forbundet med lav belægning. Samtidig kan den medføre langvarige forhandlinger mellem driftsherre- og brugerkommuner, hvis ikke det er klart defineret, hvilke omkostningselementer der skal indgå i delingen.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at denne model med enkelte modificeringer vil kunne anvendes for alle tre kategorier af tilbud, og samtidig vil kunne anvendes til at supplere model 1 og 2, som primært fokuserer på belægningen. Modellen vurderes både at kunne anvendes inden for løsningsvej 2 og 3. Dog vil en løsning med indførelse af en egentlig model formentlig kunne skabe klarhed om vilkårene, og dermed minimere transaktionsomkostningerne i forbindelse med forhandling.

MODEL 4: INDGÅELSE AF FÆLLESKOMMUNALE AFTALER OM DELVIS OBJEKTIV FINANSIERING

I nogle tilfælde kan usikkerheden omkring efterspørgslen være så stor, at det kan være hensigtsmæssigt at anvende modeller med elementer af objektiv finansiering i opstartsperioden for at give en kommune incitament til at oprette tilbuddet. En sådan model kan for eksempel være delvis objektiv finansiering. Ved delvis objektiv finansiering fordeles en andel af omkostningerne ud til alle kommuner i hovedstadsregionen ud fra objektive kriterier, for eksempel kommunernes antal af borgere inden for målgruppen, mens den anden andel dækkes gennem takster.

Gevinsten ved denne model er, at tilbuddet er sikret en grundfinansiering samtidig med, at der gennem takstfinansiering fortsat er et incitament til at tilpasse udgifterne til aktiviteten. Udfordringen ved modellen er, at den er administrativ tung, idet den kræver et stort administrativt set up for at kunne fungere. For det første skal der vedtages en klar procedure for, hvornår tilbud kan indgå i en model for delvis objektiv finansiering, og hvem der træffer beslutningen herom. Dernæst skal der findes en rimelig fordeling mellem den objektive del og den takstfinansierede del, og endelig skal driftsherre opkræve bidrag fra alle kommuner i hovedstadsregionen. Dette vil kræve administrative ressourcer både hos driftsherre og de øvrige kommuner i hovedstadsregionen.

Dette tilsiger, at modellen alene bør anvendes i forbindelse med tilbud i kategori 3, hvor målgruppen er så lille eller specialiseringsgraden så høj, at det kræver mellemkommunal stillingtagen og koordination. Endelig finder arbejdsgruppen, at modellen bedst udmøntes inden for løsningsvej 2 eller 3.



Modellerne for deling af risici ved etablering af tilbud er opsummeret i tabel 1 i forhold til hvilken tilbudskategori, omkostningstype og løsningsvej, arbejdsgruppen vurderer den enkelte model mest hensigtsmæssigt vil kunne anvendes inden for.

Tabel 1: Modeller for deling af risici ved etablering af tilbud

Model for etablering af tilbud	Tilbuds-kategori	Omkostningstyper	Løsningsvej
1. Forpligtelse til betaling for pladser	1, 2, 3	Belægning	Rammebetingelser, indførelse af model
2. Lav belægningsprocent	1, 2, 3	Belægning	Rammebetingelser
3. Eftersendelse af regninger	1, 2, 3	Engangsudgifter Uforudsete udgifter	Rammebetingelser, indførelse af model
4. Delvis objektiv finansiering	3	Belægning Engangsudgifter Uforudsete udgifter	Rammebetingelser, indførelse af model

OMLÆGNING AF TILBUD

Som beskrevet i indledningen af dette afsnit omfatter etablering af tilbud også omlægning af tilbud. I dette afsnit beskrives de særlige forhold som gør sig gældende i forbindelse med omlægning af tilbud.

Omlægning af tilbud kan både omfatte omlægning af et tilbuds indhold i form af ydelser, målgruppe, paragraf m.v. samt ombygning af et tilbuds fysiske rammer. Ofte vil omlægning af tilbuddets indhold også medføre ombygning af de fysiske rammer. Omlægning af tilbud er et vigtigt instrument for driftsherre i forhold til at kunne undgå lukning, så de faglige kompetencer bevares. Dels har flere kommuner fundet det nødvendigt at modernisere en række tilbud overtaget fra amterne, og dels er driftsherrekommunerne nødt til løbende at tilpasse tilbuddene en skiftende efterspørgsel. Omlægning af tilbud er således vigtigt i forhold til at sikre de rette tilbud til borgerne i hovedstadsregionen.

Omlægning af et tilbuds indhold omfatter både et element af lukning og et element af etablering. Omlægning af tilbuddet kan medføre, at nogle borgere ikke længere vil falde inden for målgruppen, og vil derfor skulle udskiftes med andre borgere. Der kan således være perioder, hvor tilbuddet kan risikere at have underbelægning, fordi udskiftningen ikke forløber samtidigt. Risikoen for dette kan øges af, at omlægningen typisk vil medføre nye og ofte højere takster i tilbuddet.

Samtidig vil omlægningen ofte medføre en række investeringer i ombygning samt risiko for uforudsete udgifter, som også findes ved etablering af tilbud. Af hovedstadsregionens styringsaftale fremgår det, at forrentninger og afskrivninger kan indregnes som en del af det omkostningsbaserede budget, som er grundlaget for takstberegningen. Det betyder, at driftsherrekommunen kan få dækket de af sine etableringsomkostninger, som kan forrentes og afskrives, via taksten for tilbuddet. Ikke alle omkostninger forbundet med omlægning vil imidlertid kunne afskrives, da de ikke øger værdien af bygningerne, selvom de er nødvendige for omlægningen. Det kan i den forbindelse være en mulighed at arbejde med straksafskrivninger eller på anden måde i en kort periode kompensere driftsherre for disse udgifter.



Omlægning af tilbud er altså forbundet med en vis risiko for driftsherre. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at det kan være svært at vurdere i hvilke tilfælde, der er tale om tilpasning af tilbuddet, som må regnes som et led i den almindelige drift og udvikling, og hvornår der tale om situationer, hvor brugerkommunerne med rimelighed kan inddrages i delingen af risici. Arbejdsgruppen er derfor meget forbeholden overfor at give mulighed for deling af omkostninger i forbindelse med omlægning af tilbud.

MODELLER FOR LUKNING AF TILBUD

I dette afsnit beskrives en to modeller, der på forskellig vis håndterer delingen af omkostninger i forbindelse med lukning af tilbud.

Som ved etablering af tilbud, bør der ved lukning af tilbud også fastsættes en periode, hvor lukningen pågår. Perioden kan for eksempel være fra lukningen varsles til tilbuddet lukker for borgere. Nedlukningsperioden vil typisk være det tidsrum, hvor for eksempel omkostningerne lav belægning og eventuelle udfordretede udgifter forbundet med lukningen beregnes. Samtidig kan der aftales særlige forpligtelser for driftsherre- og brugerkommuner i denne periode, som kan være med til at minimere omkostningerne i forbindelse med lukningen. Længden af nedlukningsperioden kan enten fastsættes i styringsaftalen, eller man kan lade det være op til parterne i de konkrete sager at fastsætte længden.

I forlængelse heraf er det arbejdsgruppens vurdering, at et centralt element ved modellerne for lukning af tilbud er, at brugerkommunerne varsles om lukningen i god tid. En model for etablering og lukning af tilbud bør derfor indeholde principper for, hvornår driftsherrekommunen skal varsle brugerkommunerne om etablering og lukningen. I forbindelse med lukning af tilbud vil varsling blandt andet gøre det muligt for brugerkommunerne i god tid at finde alternative tilbud til sine borgere samtidig med, at de får mulighed for planlægge med eventuelle merudgifter.

For at driftsherre på den anden side har mulighed for at tage de forholdsregler ved faldende belægning, bør det være en forpligtelse for brugerkommunerne at varsle om væsentlige ændringer i forbrugsmønstret. På denne måde sikres en gensidig forpligtelse til at sikre rationel drift af tilbuddet.

Nedenfor beskrives gevinster og udfordringer ved to modeller for lukning af tilbud. Som tidligere nævnt opstiller rapporten ikke løsningsveje eller modeller for deling af omkostninger ved lukning af tilbud i kategori 3.

MODEL 1: EFTERSENDELSE AF REGNINGER

I model 1 deles omkostningerne mellem driftsherre og brugerkommunerne. Delingen af omkostningerne kan for eksempel foregå ved, at driftsherrekommunen eftersender regninger til brugerkommunerne, når udgifterne i forbindelse med lukningen er gjort op.

Der kan i princippet sendes regninger til brugerkommunerne for alle tre typer af omkostninger forbundet med lukningen, hvilket enten kan fastsættes i styringsaftalen, eller ved at lade det være op til parterne i de konkrete sager. Konkrete omkostningselementer kan være følgende:



- Udgifter til tomgangsdrift som følge af faldende belægning.
- Engangsudgifter i forbindelse med afskedigelse af personale.
- Udgifter til afvikling m.v.
- Afskrivninger og forrentninger.
- Indtægter ved afhændelse af ejendom.

Modellen bør definere, hvilke brugerkommuner der skal indgå i delingen, og hvordan omkostningerne fordeles mellem disse brugerkommuner og driftsherrekommunen. I KKR Syddanmark er det brugerkommunerne to år tilbage, som indgår i delingen af omkostningerne, således at det ikke kun er de senest ankomne kommuner, der er med til at betale. Formålet med denne afgrænsning er at undgå, at kommunerne undlader at visitere borgere til et tilbud med faldende belægning af frygt for at skulle dække omkostninger ved en eventuel lukning. Ved at lade brugerkommuner to år tilbage indgå i delingen af omkostningerne, vil det således ikke alene være de aktuelle brugerkommuner, der står med regningen.

Som ved model 3 for etablering af tilbud kan omkostningerne enten fordeles i forhold til brugerkommunernes andel af pladserne i tilbuddet eller ved at fastsætte en fast andel, som skal betales af henholdsvis driftsherrekommunen og brugerkommunerne. For eksempel kan det fastsættes, at driftsherrekommunen, uanset hvor mange pladser den anvender i tilbuddet, skal dække 50 procent af omkostningerne. Formålet med denne regel er at give driftsherrekommunen incitament til at minimere omkostningerne i forbindelse med etablering.

Derudover er en mulighed at definere, hvornår det vurderes rimeligt, at omkostningerne deles mellem brugerkommunerne. For eksempel kan der stilles spørgsmålstejn ved, om det vil være rimeligt, at brugerkommunerne skal dække omkostningerne forbundet med lukningen, såfremt lukningen skyldes dårlig drift eller manglende rettidig tilpasning af tilbuddet.

En eventuel model kan for eksempel fastsætte, at omkostningsdeling kun er en mulighed, når belægningen trods tilbuddets tilpasninger af omkostningsniveauet har nået et kritisk punkt, hvor det ikke længere er økonomisk rationelt at drive tilbuddet. Gevinsten ved dette princip vil være, at driftsherrekommunerne fortsat vil have incitament til at tilpasse tilbuddet.

Det kan i den forbindelse være hensigtsmæssigt, at driftsherrekommunen forpligtes på at foretage en analyse af årsagerne til lukningen af tilbuddet. Analysen kan for eksempel omfatte en kortlægning af belægningsudviklingen de seneste fem år samt gennemgang af regnskaberne i samme periode.

Endelig bør det defineres, i hvilken tidsmæssig afgrænset periode omkostningerne kan dækkes. Det kan i den forbindelse fastsættes, hvor længe efter nedlukningen, der kan eftersendes regninger. KKR Sjælland giver for eksempel mulighed for at eventuelle lukningsudgifter bogført i efterfølgende regnskabsår kan regnes med.



En gevinst ved model 1 er, at driftsherre får dækket samtlige udgifter i forbindelse med lukningen af tilbuddet. En anden gevinst er, at brugerkommunerne ikke er tvunget til at beholde sine borgere i tilbuddet i nedlukningsperioden, men kan finde alternative tilbud. Dette vil selvfølgelig medføre dobbelt betaling for borgeren i en periode, men til gengæld kan brugerkommunen flytte borgeren, når det rette tilbud er fundet.

Den overordnede udfordring er, at brugerkommunerne ikke kender de fulde udgifter ved varslingen af lukningen, hvilket kan give konflikt mellem driftsherre og brugerkommuner i forbindelse med afregningen.

Da omkostningerne for brugerkommunerne forbundet med lukningen ikke er kendte på forhånd, kan denne model endvidere betyde, at kommunerne bliver tilbageholdende med at henvise borgere til tilbud med faldende belægning. Som det ligeledes er beskrevet i kommissoriet for arbejdsgruppen, skal en eventuel model for lukning af tilbud så vidt muligt imødekomme denne problemstilling.

Samtidig giver modellen ikke driftsherrekommunen incitament til at minimere udgifterne i forbindelse med lukningen, da alle omkostninger bliver dækket. Dette kan også give incitament til at driftsherre vælger at varsle lukning af tilbuddet, før det er nødvendigt, fordi man ønsker at få dækket så mange af omkostningerne som muligt. Endelig kan modellen medføre forholdsvis store administrative omkostninger for såvel driftsherre som brugerkommuner i beregning og forhandling om regningens størrelse og fordelingen af den.

En variant af model 1, er at dele omkostningerne mellem driftsherrekommuner og brugerkommunerne ved fastsættelse af en forhøjet a conto takst i lukningsperioden baseret på de forventede omkostninger forbundet med lukningen. Efter lukningen efterreguleres brugerkommunernes a conto indbetaling i forhold til den endelige opgørelse af omkostningerne.

Gevinsten ved denne variant af modellen er, at brugerkommunernes betaling af lukningsomkostningerne fordeles og udjævnes over en længere periode, end hvis der blot fremsendes regninger efterfølgende, samtidig med at driftsherren sikres likviditet i lukningsperioden. På denne måde bliver den økonomiske usikkerhed for brugerkommunerne i forbindelse med delingen af omkostningerne mindre. En central udfordring ved denne variant er, at brugerkommunerne på grund af efterreguleringen ikke kender de fulde omkostninger ved varslingen af lukningen. Således er der fortsat en risiko for brugerkommunerne for uforudsete udgifter, hvilket kan afholde dem fra at placere borgere i tilbud med faldende belægning.

En anden udfordring er, at det vil være en forholdsvis kompleks model, som sandsynligvis vil kræve store administrative ressourcer for driftsherrekommune såvel som brugerkommunerne.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at begge varianter af model 1 vil kunne bruges på tilbud i kategori 1 såvel som i kategori 2. Den ville kunne udmøntes i styringsaftalen både i form af løsningsvej 2 og løsningsvej 3. Transaktionsomkostningerne og den administrative byrde vil forventeligt blive mindre jo mere præcist vilkårene for delingen er beskrevet i



styringsaftalen. Til gengæld vil der være mindre mulighed for at tilpasse delingen af omkostninger til de konkrete sager.

MODEL 2: FORANSTALTNINGER DER MINIMERER UDGIFTERNE

Model 2 for lukning af tilbud omfatter foranstaltninger, der minimerer udgifterne i forbindelse med lukningen. For eksempel kan det aftales, at brugerkommunerne forpligter sig til at anvende tilbuddet, indtil det lukker, for på denne måde at undgå tomgangsdrift.

En mulig model herfor kan være, at driftsherre dækker alle udgifter i forbindelse med den faldende belægning indtil lukningen af tilbuddet er varslet. Herefter er brugerkommunerne i nedlukningsperioden forpligtet til at anvende pladserne, indtil tilbuddet er lukket. På denne måde sikres det, at brugerkommunerne er med til at dække en del af omkostningerne forbundet med lukningen. Brugerkommunerne kan vælge at finde alternative tilbud inden tilbuddet lukker, men er i så fald forpligtet til at betale taksten i tilbuddet. Dette giver brugerkommunerne incitament til at beholde sine borgere i tilbuddet, således at der ikke sker et yderligere fald i belægningen med yderligere tab af indtægter til følge.

En yderligere gevinst ved denne model er, at driftsherrekommunen fortsat skal afholde engangsudgifterne og de uforudsete udgifter forbundet med lukningen, hvilket giver driftsherre et incitament til at minimere udgifterne i forbindelse med lukningen. Driftsherrekommunen får heller ikke dækket omkostninger som følge af faldende belægning inden lukningen varsles. Dette kan give incitament til at foretage nødvendige tilpasninger i tilbuddet for at undgå lukning, frem for hvis driftsherrekommunen også fik dækket disse omkostninger.

En central udfordring ved denne model er, at borgerne beholdes i et tilbud ud fra økonomiske hensyn frem for hensyn til borgerne. Det må forventes, at et tilbud, der skal lukkes, vil opleve et fald i det faglige niveau i nedlukningsperioden, blandt andet som følge af at personale forsvinder. Af hensyn til borgerne kan der således stadig være incitament for brugerkommunerne til at henvise borgerne til alternative tilbud. Hvis denne model anvendes, bør driftsherre derfor forpligtes på at synliggøre over for brugerkommunerne, at indsatsen over for borgeren ikke forringes i nedlukningsperioden. Dette løser dog ikke problemstillingen med, at borgerne i realiteten burde være visiteret til et andet tilbud. Såfremt brugerkommunen vælger at visitere borgeren til et andet tilbud i nedlukningsperioden, vil dette imidlertid medføre dobbeltbetaling for brugerkommunen i en periode, hvilket ikke er hensigtsmæssigt.

Det er desuden arbejdsgruppens vurdering, at modellen, ligesom model 1, kan medføre uhensigtsmæssig adfærd hos både brugerkommuner og driftsherre. Såfremt brugerkommunerne på forhånd ved, at de kan blive underlagt en forpligtelse til at anvende pladser i et tilbud med faldende belægning, vil de sandsynligvis undlade at visitere til dette tilbud. Dette kan betyde, at tilbud med faldende belægning vil få svært ved få besat pladserne, og dermed forstærkes tilbuddets krise. På den anden side kan man også forestille sig situationer, hvor en driftsherrekommune vælger at varsle lukning på et tidligt tidspunkt for sikre sig, at så mange pladser som muligt er belagt i nedlukningsperioden.



Disse adfærdsmønstre kan altså medvirke til, at tilbud lukker før andre tiltag til bevarelse af tilbuddet er afprøvet.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at denne model kan implementeres inden for løsningsvej 2 og 3, da den vil kræve nogle forholdsvis enkle principper i styringsaftalen. Modellen vil både kunne anvendes på tilbud i kategori 1 og 2.

Modellerne for deling af omkostninger ved lukning af tilbud er opsummeret i tabel 2 i forhold til hvilken tilbudskategori, omkostningstype og løsningsvej, arbejdsgruppen vurderer den enkelte model mest hensigtsmæssigt vil kunne anvendes inden for.

Tabel 2: Tilgange til deling af omkostninger ved lukning af tilbud

Tilgange	Tilbuds-kategori	Omkostningstyper	Løsningsvej
1. Deling af omkostninger	1, 2	Belægning Engangsudgifter Uforudsete udgifter	Rammebetingelser, indførelse af model
3. Foranstaltninger der minimerer udgifterne	1, 2	Belægning	Rammebetingelser, indførelse af model

DELING AF OMKOSTNINGER MED KOMMUNER UDEN FOR HOVEDSTADSREGIONEN

I forbindelse med indførelse af en model for deling af omkostninger forbundet med lukning af tilbud skal det understreges, at brugerkommuner fra andre regioner ikke vil være bundet af modellen, med mindre der er indgået aftale herom i købskontrakten mellem brugerkommunen og den pågældende driftsherre. I de tilfælde hvor der ikke er indgået købskontrakt, kan driftsherre ikke forvente at få dækket eksterne kommuners andel af omkostningerne. Det vil derfor være tilrådeligt at indgå aftaler fremadrettet med nye eksterne brugerkommuner. For eksisterende borgere i tilbuddet kan driftsherre forsøge at indgå nye købskontrakter, men kan ikke kræve det af brugerkommunerne.

I de tilfælde hvor eksterne kommuner ikke er forpligtet til at indgå i delingen af omkostninger, skal det aftales hvordan deres andel af omkostningerne fordeles mellem de øvrige kommuner. En mulighed kunne være, at driftsherre pålægges at afholde denne andel af omkostninger, da de øvrige kommuner ikke har indflydelse på aftaler mellem driftsherre og andre kommuner.

ARBEJDSGRUPPENS ANBEFALINGER

Som tidligere beskrevet er det vigtigt at finde en balance mellem de forskellige incitamenter for etablering og lukning, således at det i videst muligt omfang gøres attraktivt at oprette nye tilbud, og for brugerkommunerne at anvende disse tilbud. På baggrund af ovenstående analyse er det arbejdsgruppens opfattelse, at der med nedenstående anbefalinger til valg af løsningsveje og modeller opnås en fornuftigt afvejning af de forskellige hensyn og incitamenter.



ETABLERING AF TILBUD

Den eksisterende styringsaftale giver ikke eksplicit mulighed for deling af risici ved etablering af tilbud. Argumenter for, at driftsherre alene skal afholde risikoen forbundet med etablering af tilbud er blandt andet, at driftsherrekommunen over tid får dækket sine omkostninger til etablering gennem afskrivninger og forrentninger samt efterreguleringer i taksten for tilbuddet. Samtidig skal brugerkommunerne alene betale taksten for omkostningerne forbundet med driften af tilbuddet, og skal ikke betale ekstra for etablering af tilbud, som de kun måske vil bruge.

Hovedargumenterne for at give mulighed for deling af risici er, at det kan blive mere attraktivt som driftsherre at etablere nye tilbud, som skal anvendes af flere kommuner. Dette kan være med til at sikre, at de rette tilbud til borgerne i hovedstadsregionen bliver oprettet.

Arbejdsgruppen er af den opfattelse, at indførelse af muligheden for deling af risici i forbindelse med etablering af tilbud er en normativ beslutning, som ikke kan foretages med baggrund i objektive kriterier alene. Spørgsmålet vil i sidste ende være, om man finder det rimeligt, at andre kommuner skal pålægges, at dele risikoen, eller omvendt om det er rimeligt, at én kommune skal påtage sig hele risikoen på andres vegne.

På denne baggrund finder arbejdsgruppen, at det ligger uden for dens beføjelser, at komme med en anbefaling, om hvorvidt deling af risici ved etablering af tilbud skal være en eksplicit mulighed i styringsaftalen.

Såfremt der træffes beslutning om, at det skal være muligt at dele risici ved etablering af tilbud, anbefaler arbejdsgruppen imidlertid løsningsvej 2, som er opstilling af rammebetingelser i styringsaftalen. Opstillingen af rammebetingelser giver mulighed for at udforme delingen af risici, så den er tilpasset de involverede kommuners behov og interesser i den konkrete sag. Arbejdsgruppen vurderer, at tilpasning fra sag til er vigtigt, for at kunne gøre det attraktivt for de involverede kommuner at engagere sig. Arbejdsgruppen anbefaler, at rammebetingelserne udformes forskelligt for de forskellige kategorier af tilbud.

Ved tilbud i kategori 1 og 2 vurderer arbejdsgruppen, at en model med lav belægningsprocent i opstartsperioden vil være den mest operationaliserbare af de foreslåede modeller. Årsagen hertil er, at det ofte kan være svært at forpligte kommuner til for eksempel at anvende et bestemt antal pladser eller være med til at dække omkostninger efter regning, som ikke er kendte på forhånd. Med en lavere belægningsprocent betaler brugerkommunerne en højere takst i en periode, hvilket kan afholde dem fra at anvende tilbuddet. Til gengæld er prisen kendt på forhånd af brugerkommunerne, og der kommer ikke yderligere regninger.

Som tidligere beskrevet kan modellen med lav belægningsprocent indeholde en regel om, at efterreguleringen i opstartsperioden fordeles til de kommuner, der anvendte tilbuddet i opstartsperioden. På den måde sikres det, at eventuelle overskud som følge af højere belægning tilgår brugerkommuner, der betalte en højere takst i opstarten af tilbuddet.



For de mest specialiserede tilbud i kategori 3 vurderer arbejdsgruppen, at en model med delvis objektiv finansiering i en opstartsperiode i de fleste tilfælde vil være den mest hensigtsmæssige, da modellen på samme tid sikrer grundfinansiering for tilbuddet og gennem den aktivitetsfinansierede del, at tilbuddet har incitament til effektiv drift.

For tilbud i kategori 2 og 3 anbefaler arbejdsgruppen, at der i styringsaftalen fastsættes klare procedurer for etablering af tilbud og deling af risici forbundet hermed for at mindske transaktionsomkostningerne. I forbindelse med etablering af de mest specialiserede tilbud, er det arbejdsgruppens anbefaling, at beslutningen om etablering og eventuel deling af risici tages i regi af KKR for eksempel i Embedsmandsudvalget for Social og Uddannelse.

Endelig anbefaler arbejdsgruppen, at styringsaftalen definerer en maksimal længde på opstartsperioden. Dette kan være med til at sikre fremdrift i processerne samt minimering af omkostningerne. Afgrænsningen bør i forbindelse med etablering ikke være længere, end der er behov for i forhold til at konsolidere tilbuddets drift.

LUKNING AF TILBUD

Vedrørende lukning af tilbud anbefaler arbejdsgruppen løsningsvej 1 for tilbud i kategori 1 og 2. Det vil sige, at det eksisterende princip i styringsaftalen bevares, således at driftsherren alene står for at afholde udgifterne forbundet med lukning af tilbud omfattet af udviklingstrategien.

Begrundelsen for denne anbefaling er, at arbejdsgruppen vurderer, at udfordringerne ved deling af omkostninger vil overstige gevinsterne. Såfremt en brugerkommune på forhånd ved, at den skal medfinansiere eventuelle lukningsomkostninger, vurderes det, at kommunen vil afholde sig fra at visitere borgere til tilbud med faldende belægning. På denne måde kan tilbud med faldende belægning ende i en ond spiral og få svært ved genoprette tilbuddet. Samtidig kan man risikere, at tilbud med faldende belægning, lukkes før det reelt set er nødvendigt, fordi driftsherren ønsker, at så mange brugerkommuner som muligt er med til at dække lukningsomkostningerne.

For at sikre, at beslutningen om lukningen af tilbud foregår på en så korrekt vurdering af efterspørgslen som muligt, er det arbejdsgruppens anbefaling, at styringsaftalen skal indeholde nogle meget klare og forpligtende principper for varsling af forventede ændringer i efterspørgslen. Styringsaftalen indeholder i dag en henstilling til, at brugerkommunerne varsler væsentlige ændringer i forbrugsmønstret. Denne henstilling bør gøres mere konkret og blandt andet angive, hvornår varslingen skal foretages og under hvilke forudsætninger.

Endelig vil arbejdsgruppen rette opmærksomheden på, at udformningen af modellerne for etablering og lukning af tilbud også har indflydelse på fokusområde 2 om efterregulering af over- og underskud. Det er derfor vigtigt, at de tre fokusområder tænkes sammen, og at der foretages en vurdering af, hvilken indvirkning tiltag på de enkelte områder har for de samlede incitamenter for køb og salg af pladser i hovedstadsregionen.

Arbejdsgruppen vurderer, at ovenstående anbefalinger vedrørende etablering og lukning af tilbud tager højde for anbefalingerne i afrapporteringen af fokusområde 2 om



efterregulering af over- og underskud og omvendt. Deling af risici kan, såfremt det indføres, gøre det mere attraktivt at etablere nye tilbud og give de nye tilbud mulighed for at konsolidere sig. Samtidig vurderer arbejdsgruppen, at anbefalingen i afrapporteringen af fokusområde 2, om at fastholde grænseværdien på fem procent, samt anbefalingen om, at driftsherre selv afholder omkostningerne ved lukning, giver incitament til at drive tilbud økonomisk forsvarligt og tilpasse dem skiftende efterspørgsel. På denne måde kan principperne bidrage til, at de rette tilbud til borgerne i hovedstadsregionen er til stede.



BILAG 1: OVERSIGT OVER ARBEJDSGRUPPENS MEDLEMMER

Arbejdsgruppen er nedsat bestående af repræsentanter fra ni udvalgte kommuner, der har udtrykt interesse for arbejdet og/eller har særlig erfaring med anvendelse af differentierede takster. Kommunerne er udvalgt af Embedsmandsudvalget for Social og Uddannelse og Kommunaldirektørudvalget. Medlemmerne i arbejdsgruppen er følgende:

- Margarita Christensen, Brøndby Kommune
- Jane Risager, Brøndby Kommune
- Elsebet Schultz, Gentofte kommune
- Bent Fischer, Gentofte Kommune
- Rasmus Bækgaard, Gladsaxe Kommune
- Tommy Høgh Danielsen, Gladsaxe Kommune
- Randi Sveistrup, Gribskov Kommune
- Christina Egholm Brøns, Gribskov Kommune
- Birgitte Rydén, Hillerød Kommune
- Morten Blicher-Hansen, Hvidovre Kommune
- Tune Møller, Socialforvaltningen, Københavns Kommune
- Katrine Kjeldsen, Børne- og Ungdomsforvaltningen, Københavns Kommune
- Anne Foersom, Lyngby-Taarbæk Kommune
- Kim Folke Knudsen, Lyngby-Taarbæk Kommune
- Ulla Andersen, Rudersdal Kommune
- Marie Olund, Fælleskommunal sekretariat
- Søren Kvistgaard, Fælleskommunalt sekretariat