

## **Notat vedr. samdrift af botilbudspladser**

Notatet er udarbejdet af socialcheferne i Ikast/Brande, Herning, Viborg og Silkeborg.

### *Baggrund*

I august 2023 inviterede Silkeborg kommune borgmestrene, udvalgsformænd og forvaltning fra Ikast/Brande, Herning og Viborg til et møde for at drøfte potentialerne i et tværkommunalt samarbejde om etablering og samdrift af botilbudspladser på det specialiserede socialområde.

Alle fire kommuner har aktuelle udfordringer med at sikre kapacitet for en række målgrupper med stor diagnosekompleksitet, som stiller krav om specialiseret viden, men hvor målgrupperne i den enkelte kommune i sig selv ikke har en tilpas stor volumen til, at den enkelte kommune kan etablere et botilbud. Det kræver en vis volumen at etablere botilbud, som har, udvikler og fastholder de nødvendige specialiserede kompetencer og er økonomisk bæredygtige. Der er en klar forventning om, at et tværkommunalt tilbud kan driftes billigere end et tilsvarende regionalt eller privat tilbud til samme målgruppe.

Alle fire kommuner ser derfor både strategiske-, kapacitetsmæssige - og økonomiske årsager til at undersøge potentialet yderligere med henblik på at kunne træffe beslutning om, hvorvidt der skal indledes et konkret tværkommunalt samarbejde mellem Ikast-Brande, Herning, Viborg og Silkeborg kommuner om etablering og samdrift af botilbudspladser på det specialiserede område.

På den baggrund fik socialcheferne i de respektive kommuner opgaven med at udarbejde et notat om fordele og ulemper til brug for de videre politiske drøftelser.

### *Formål med samarbejdet*

Som en ny dimension i forhold til at løfte det kommunale forsyningsansvar på det specialiserede socialområde, ser vi på tværs af de fire kommuner betragtelige fordele ved at indgå et samarbejde og etablere botilbudspladser på det specialiserede socialområde under en forudsætning af et tæt, ligeværdigt og gensidigt forpligtende samarbejde mellem kommunerne.

Etablering af et tværkommunalt botilbud kan medvirke til at:

- Imødegå stigende kapacitetsbehov til målgruppen i de fire kommuner, som dermed kan være selvforsynende i forhold til målgruppen.
- Skabe et tilbud med tilstrækkelig volumen, så der kan opretholdes den nødvendige specialiserede faglighed og bæredygtige økonomi.
- Opnå en ekspertviden og en fælles faglig forståelse, der kan understøtte udvikling af hele det specialiserede socialområde i alle fire kommuner.
- Udvikle det tværkommunale samarbejde gennem samskabelse og videndeling; det vil smitte af på andre områder og på andre potentielle samarbejdsprojekter.
- Styrke kommunerne som dagsordenssættende for udviklingen på det specialiserede socialområde.
- Øge den samlede kommunale autonomi på et marked, der normalt er styret af udbud og efterspørgsel, som med de nuværende kapacitetsudfordringer i høj grad er sælgers marked.
- Fremme en fælles incitamentsstruktur på tværs af de fire kommuner.
- Branding af de fire kommuner, som nyskabende og samarbejdende.

### *Tillid – et fundament for samarbejdet*

Hvis tankerne om et tværkommunalt samarbejde om etablering af et botilbud skal realiseres, så kræver det et fundament af tillid mellem kommunerne, både på administrativt og politisk plan.

Tilliden kan styrkes gennem klare samarbejds- og driftsaftaler og en høj grad af dialog og transparens i forhold til driften af tilbuddet, herunder data på kvalitet, økonomi og effekt.

## **Nyt botilbud – de overordnede betragtninger**

### *Målgrupper*

Tilbuddet skal være højt specialiseret, og rumme en kompleks målgruppe, som er karakteriseret ved en problemskabende adfærd, som kan have behov for skærmning og begrænsning af udefrakommende stimuli. På tværs af kommunerne peges særligt på et tilbud til fx borgere med en kombination af:

- Udadreagerende adfærd
- Misbrug
- Dobbelt diagnoser
- Selvskadende adfærd
- Kriminel historik/ domfældte

Borgerne kan være dømt til strafferetlige foranstaltninger som f.eks. kommunalt tilsyn, tilsyn ved Kriminalforsorgen eller ved den regionale retspsykiatri m.v. Visitation til dette tilbud kan i nogle tilfælde virke forebyggende ift. adfærd som på sigt kan føre til en dom og mere indgribende indsatser.

Målgruppen er således diagnostisk blandet, og har behov for individuelt tilrettelagte indsatser.

I forhold til den endelig klarlæggelse af målgruppen vil det være relevant at inddrage data for den kommende analyse af kapacitet på det specialiserede socialområde i Region Midtjylland, som gennemføres i DASSOS regi, samt Komponentens projekt om særligt dyre enkeltsager.

### *Paragraffer*

Som beskrevet ovenfor indeholder målgruppen for tilbuddet en høj grad af kompleksitet, hvilket også betyder, at tilbuddet skal have en bred vifte af indsatser og fleksibilitet i forhold til pladser. Det betyder, at tilbuddet skal have mulighed for at arbejde med afsæt i:

- Servicelovens §107 (midlertidigt botilbud)
- Servicelovens §108 (længerevarende botilbud)
- Servicelovens §104 (specialiseret aktivitets- og samværstilbud)
- Servicelovens § 85 (med henblik på at understøtte borgere i en periode efter udskrivning fra tilbuddet).

For at sikre de mest optimale drifts- og indsatsvilkår bør der være størst mulig fleksibilitet ift. §107- og 108-pladserne, hvilket kan imødekommes ved, at et antal af pladserne godkendes til at kunne anvendes fleksibelt med hjemmel i den paragraf, som der er et aktuelt behov for. Det vil sikre, at tilbuddets kapacitet kan anvendes hensigtsmæssigt ift. aktuelle behov.

### *Tilbuddets kapacitet*

For at sikre tilstrækkelig kapacitet og et driftssikkert budget skal etablering af et botilbud planlægges med 20-24 botilbudspladser.

Med en kapacitet på 20-24 botilbudspladser forventes tilbuddets kapacitet ikke fuldt udnyttet i de første driftsår. Der planlægges med en vis strategisk tomgangsdrift, så tilbuddet forventes at have den ledige kapacitet, som gør, at de fire kommuner kan anvende dette tilbud, frem for tilsvarende tilbud i regionalt, privat eller andet kommunalt regi.

Botilbuddet skal være et specialiseret tilbud jfr. målgruppen. Derfor skal tilbuddets medarbejdergruppe have en bred tværfaglig sammensætning.

### **Organisering/finansiering**

Organiseringen og finansieringen af samarbejdet om botilbudspladser kan tage udgangspunkt i fire scenarier:

<b>Scenarie 1</b>	<b>Scenarie 2</b>	<b>Scenarie 3</b>	<b>Scenarie 4</b>
Et løst koblet samarbejde baseret på hensigtserklæringer	Et forpligtende samarbejde med aftale om køb af pladser	Delt ejerskab mellem kommunerne	Offentligt/privat partnerskab
En kommune etablerer botilbudspladserne og de øvrige kommuner indgår samarbejdsaftale med tilkendegivelse om, at man primært vil købe pladser til målgruppen på det konkrete tilbud.  Der er ikke købsforpligtigelse	En kommune etablerer botilbudspladserne og de øvrige kommuner indgår aftale om køb af et konkret antal pladser og binder sig for en længere periode. Der betales tomgangsdrift, hvis pladserne ikke benyttes.	Botilbudspladserne etableres i regi af et tværkommunalt selskab, hvor alle involverede kommuner hæfter ligeligt.	Der lejes bygninger, som driftes i fællesskab.
Scenariet betyder, at den ene af kommunerne skal finansiere etableringen af pladserne via anlægsbudgettet.	Scenariet betyder, at den ene af kommunerne skal finansiere etableringen af pladserne via anlægsbudgettet.	Scenariets betydning for kommunernes anlægsbudget vil skulle undersøges yderligere.	Scenariet har ikke betydning for kommunernes anlægsbudgetter, men kommunerne vil skulle deponere et beløb svarende til anlægsmidlerne.

#### ***Scenarie 1: Løst koblet samarbejde baseret på hensigtserklæringer***

Dette samarbejde på tværs af klyngestrukturen omhandler samarbejde om driftsaftaler af konkrete botilbudspladser ud fra tværkommunale hensigtserklæringer om at benytte ét eller flere konkrete botilbudspladser, mens den fortsatte udvikling af det specialiserede socialområde i Region Midtjylland fortsat vil være forankret i rammeaftalerne, som indgås i det eksisterende KKR-samarbejde.

#### ***Scenarie 2: Forpligtende samarbejde med aftale om køb af pladser***

Scenariet kan realiseres ved, at en af kommunerne etablerer et antal botilbudspladser, mens de øvrige kommuner forpligter sig på at stille en underskudsgaranti. En kommune bliver

dermed driftsherre på traditionel vis, men etableringen af botilbudspladserne er dog ikke forbundet med den samme økonomiske risiko som normalt, da de øvrige kommuner stiller en underskudsgaranti, hvis en eller flere af de pågældende botilbudspladser står ledige i en periode.

Kommunerne i Region Hovedstaden har udarbejdet en [økonomimodel til etablering af nye pladser](#), som beskriver, hvordan en konkret model kan se ud.

#### *Finansiering scenarie 2*

På anlægssiden vil den kommune, der bliver driftsherre for tilbuddet, skulle finde anlægsmidlerne indenfor egen kommunes anlægsramme.

På driftssiden finansieres de etablerede botilbudspladser på traditionel vis med den undtagelse, at de deltagende kommuner skal finansiere en del af udgiften til tomgangspladser. I modellen fra Region Hovedstadens kommuner dækker underskudsgarantien de faste udgifter til drift af botilbudspladserne (i Region Hovedstaden fastlagt til 50% af den samlede takst). Dermed er driftsherren ansvarlig for at nedbringe de variable udgifter (primært lønudgifter) ved tomgang på de pågældende pladser. Det bør overvejes, om garantistillelsen skal tidsbegrænses som i hovedstadssamarbejdet, hvor garantien dækker de første tre år.

#### **Scenarie 3: Delt ejerskab mellem kommunerne**

I dette scenarie forudsættes, at kommunerne etablerer et tværkommunalt selskab efter §60 i den kommunale styrelseslov. Et centralt opmærksomhedspunkt i forbindelse med etablering af et sådant selskab er, at de deltagende kommuners kommunalbestyrelser mister politisk indflydelse over de opgaver, der udføres i selskabet. Det skyldes, at et §60-selskab styres af en autonom bestyrelse, hvor alle deltagende kommuner til gengæld har mulighed for at være repræsenteret svarende til fordelingen af ejerskabet i selskabet. Kommunalbestyrelserne vil dog have instruktionsbeføjelse over for sine repræsentanter i §60-selskabets bestyrelse. Overordnet set vurderes det dog, at et botilbud etableret efter §60 vil være mindre styrbart end almindelige kommunale botilbud.

I forlængelse af afgivelsen af styringsmuligheder er det et opmærksomhedspunkt, at et §60-selskab på flere måder vurderes at fungere løsrevet fra kommunernes drift i øvrigt. Dels vil selskabet selv skulle løse alle administrative opgaver, og rent fagligt vil rammerne blive fastsat af bestyrelsen for selskabet – og altså kun indirekte af de deltagende kommuner.

Det vurderes ikke, at et botilbud af denne konstruktion vil kunne indgå i rammeaftalesamarbejdet i regi af DASSOS. Det vil dog skulle undersøges yderligere, hvis der arbejdes videre med etablering af et §60-selskab.

#### *Finansiering scenarie 3*

De deltagende kommuner hæfter direkte, ubegrænset og solidarisk for §60-selskabets forpligtelser over for tredjemand. Fordelingen mellem de deltagende kommuner fastsættes i vedtægterne for selskabet.

Lån optaget af og aftaler indgået af kommunale fællesskaber efter §60 skal som udgangspunkt indregnes i de deltagende kommuners overordnede låntagning. Dermed belaster det de deltagende kommuners likviditet, hvis et §60-selskab skal optage lån, da de deltagende kommuner skal deponere midler svarende til deres andel af selskabet.

Det vurderes ligeledes at ville påvirke kommunernes anlægsrammer, hvis et §60-selskab skal optage lån til anlæg. Det vil dog skulle undersøges yderligere, hvis der arbejdes videre med etablering af et sådant selskab.

Der findes ikke umiddelbart fortilfælde, hvor kommuner har etableret §60-selskaber på det specialiserede socialområde. Derfor vil det være nødvendigt at indgå i en nærmere dialog med revisionen, socialtilsynet og eventuelt med Social-, Bolig- og Ældreministeriet, hvis det besluttes at arbejde videre med etablering af et §60-selskab.

#### **Scenarie 4: Offentligt-Privat Partnerskab (OPP)**

Et OPP-projekt er en samarbejdsmodel, der involverer både offentlige myndigheder og private virksomheder i udvikling, finansiering, opførelse, drift og vedligeholdelse af offentlige infrastrukturprojekter eller lignende. I denne forbindelse kan et scenarie være, at deltagende kommuner indgår i et samarbejde med en privat virksomhed om anlæg og vedligehold af de fysiske rammer for et botilbud.

Det forudsættes, at den private part udelukkende står for opførelse, vedligeholdelse og administration af de fysiske rammer i botilbuddet. Derfor vil et OPP-projekt skulle kombineres med enten scenarie 2 eller 3, da det forudsættes, at kommunerne (i fællesskab) skal drifte botilbuddet.

Den umiddelbare fordel ved at etablere et botilbud gennem et OPP-projekt vil være, at den private part afholder anlægsudgifterne, som dermed ikke belaster de deltagende kommuners anlægsrammer. Kommunerne vil dog skulle deponere et beløb svarende til anlægsmidlerne samt betale leje til den private part. På den måde transformeres anlægsudgifter til løbende driftsudgifter i kontraktens løbetid.

Der er en række opmærksomhedspunkter ved OPP-projekter:

- **Finansieringsomkostninger:** I et traditionelt OPP-projekt tilvejebringer den private part finansieringen. Dette vil i givet fald ske til en højere rente, end kommunerne selv kan tilvejebringe finansiering til via KommuneKredit, der på grund af kommunernes høje kreditværdighed kan tilbyde lån til lavere renter, end en privat virksomhed kan låne til.
- **Omkostninger:** OPP-projekter risikerer at blive dyrere i det lange løb, da private partnere forventer at realisere deres investeringer og indregner en fortjeneste, der indregnes i den løbende leje, som kommunerne skal betale. Det kan føre til, at de samlede udgifter i kontraktperioden bliver større end i et rent kommunalt projekt.
- **Kompleksitet:** OPP-projekter kan være komplekse at implementere og administrere, da de kræver nøje planlægning, kontraktforhandlinger og monitorering for at sikre, at parterne opfylder deres forpligtelser.
- **Risikooverførsel:** Mens OPP-projekter kan reducere kommunens risici, kan de også føre til en overførsel af risici til den private partner, hvilket kan resultere i øgede omkostninger for OPP-leverandøren, som, via lejeudgiften, vælter udgifterne over på kommunen.

Som følge af ovenstående opmærksomhedspunkter, vil den kontraktlige binding for kommunerne i et OPP-projekt ofte være langvarige. Det begrænser fleksibiliteten i projektet.

### **Opmærksomhedspunkter til yderligere afklaring**

Der er således en lang række fordele ved et tværkommunalt samarbejde i forbindelse med etableringen af et botilbud på det specialiserede socialområde, men der følger ligeledes en lang række opmærksomhedspunkter, som bør adresseres og håndteres i en evt. videre proces.

Botilbuddets fysiske placering i forhold til borgerens stemme. Vi ved, at den fysiske placering har en afgørende betydning for borgerens motivation for at takke ja til tilbuddet. Det er væsentligt, at tilbuddet ligger i umiddelbar nærhed til offentlig transport. Det er samtidig en erfaring, at høj faglighed og de rette fysiske rammer spiller en væsentlig rolle i borgere og pårørendes ønske til et botilbud.

Den enkelte borgers frie valg kan være en barriere ift. planerne om samdrift.

Botilbuddets fysiske placering i forhold til omverdens syn på målgruppen. Vi har på nationalt plan tidligere set markant lokal modstand mod etablering af botilbud til lignende målgrupper.

Ved etablering af et tilbud for særligt udadreagerende borgere i én kommune, vil der med stor sandsynlighed være en afledt konsekvens for kommunens øvrige indsatser, for det lokale politi og øvrige offentlige myndigheder.

Kommunernes afgivelse af "lokal" autonomi i forhold til ledelse, visitation, styring og økonomi. Det vil bero på den endelig aftale om organiseringen i forhold til tilbuddet, men det vil kræve afgivelse af autonomi, både administrativ og politisk.

Samdrift vil begrænse kommunernes frie valg af udbyder og reducere forhandlingsmulighederne ift. pris og kvalitet.

Incitamentsstrukturen skal være centrum for en bindende samarbejdsaftale, så de(n) kommune(r), der har driften af tilbuddet, har et klart incitament for bæredygtig drift i forhold til alle involverede kommuner. Dette for at undgå at de deltagende økonomisk forpligtede kommuner ender med at fx skulle betale for et uhensigtsmæssigt antal tomgangspladser.

Rekrutteringsudfordringer på området generelt set og hvilken indflydelse det har, når vi vil etablere botilbudspåser til den nævnte målgruppe.

Nationalt udbudte lånepuljer til anlæg bør afsøges i forhold til finansieringen, ligesom det bør afsøges om botilbuddet skal etableres ved nybyg, renovering og ombygning af evt. eksisterende kommunale bygninger (fx tomme plejecentre) eller kapacitetsudvidelse på eksisterende tilbud. Det er i den forbindelse ligeledes relevant med en opmærksomhed på evt. mulighed for kapacitetsudvidelser for målgruppen hos kommunerne i regionen generelt.

Forskel på serviceniveau: Der er i dag forskel på serviceniveau, (tvær-)faglighed og kompetenceniveauer mv., på tværs af de kommunerne og kommunale botilbud.

Økonomisk usikkerhed og ændrede prioriteringer på tværs af kommunale budgetter kan udfordre en tværgående økonomisk binding i forhold til aftalerne om samdrift.

### **Anbefaling**

Det er forvaltningernes anbefaling fortsat at afsøge mulighederne for etablering og samdrift af botilbudspåser på det specialiserede socialområdet på tværs af de fire kommuner. Det anbefales, at der arbejdes videre ud fra scenarie 2 i forhold til organiseringen og finansieringen

af botilbudspladserne, og at der arbejdes med en længere forpligtigelse end de tre år, som fremgår af aftalen fra KKR Hovedstaden.