

Den udvidede underskudsmodel ved etablering af nye botilbud for kommuner i Syddanmark

Den udvidede underskudsmodel blandt kommuner i Syddanmark

Indledning

KKR Syddanmark har fokus på det øgede økonomiske pres på det specialiserede socialområde, som kommunerne i Syddanmark er ramt af.

I 2023 fik KKR Syddanmark præsenteret en analyse af KL, som bl.a. pegede på at udgifterne til de private tilbud er stigende, både pga. flere visiterede borgere og på grund af en øget gennemsnitspris i de private botilbud.

Fra 2018-2021 er udgifterne til private tilbud i gennemsnit steget 10%.

Ydermere har KKR noteret sig Ekspertudvalgets anbefalinger om at øge den offentlige botilbudskapacitet, samt at der i perioden 2023-2025 er stillet en lånepulje til rådighed fra statens side i forhold til at lette kommunernes mulighed for at udbygge den kommunale botilbudskapacitet.

På baggrund af de økonomiske udfordringer på det specialiserede socialområde ønsker KKR en styrket fælleskommunal indsats, for at få udviklingen i udgifterne på det specialiserede socialområde mere under kontrol. Dette skal blandt andet ske gennem fokus på takstudviklingen samt et stærkere samarbejde om etablering af nye kommunale botilbud, især til de målgrupper, hvor kommunerne i Syddanmark kun vanskeligt selv kan dække behovet for pladser.

På baggrund af ønsket om at øge den kommunale botilbudskapacitet, har KKR bedt Socialdirektørforum om at udarbejde et oplæg til en fælles underskudsmodel, som gør det mindre økonomisk risikabelt for en kommune at udvide/bygge botilbud til fællesskabet.

Etablering af underskudsmodel

Arbejdet med udviklingen af en ny underskudsmodel har sin baggrund i Middelfarts ansøgning til lånepuljen 2024. Forløbet omkring Middelfarts ansøgning gav KKR anledning til at igangsætte arbejdet med at udvikle en mere generel model for underskud, når kommuner generelt tilbyder at bygge til fællesskabets behov for mere kapacitet, også på den anden side af 2025, hvor der ikke er særlige lånepuljer fra staten.

Den udvidede underskudsmodel ligger ud over den eksisterende rammeaftales generelle retningslinjer, hvor købere af pladser på et regionalt eller kommunalt botilbud, også er de der betaler et evt. underskud. Med udvikling af en udvidet model tager KKR Syddanmark et vigtigt fælles skridt ind i at sikre den nødvendige botilbudskapacitet til Syddanmarks borgere.

Det er KKR's mål at kommunerne i Syddanmark bakker op om den fælles tilgang til at øge den kommunale botilbudskapacitet i Syddanmark, og at alle kommuner i videst mulige omfang bakker op om modellen med en fælles underskudsgaranti.

Generelt skal kommunerne drifte deres botilbud ansvarligt, men der kan opstå underskud som følge af for eksempel: Tomgangshusleje ved manglende belægning, særligt opståede økonomiske problemer på stedet fx udgifterne som følge af påbud fra Arbejdstilsynet, særlige krav fra socialtilsynet, prisstigninger, rentestigninger eller andet. Rammeaftalen tager højde for at der i en driftsperiode kan opstå situationer, som medfører et underskud. Her er det alene køberne og driftsherren som løser det økonomiske underskud.

Den nye udvidede underskudsmodel er en model, hvor man ved etablering af et nyt botilbud i op til 3 år efter start, kan få 50% af underskuddet dækket af fællesskabet i Syddanmark, såfremt der måtte opstå underskud som følge af en mere langsom ibrugtagning af pladserne end forventet.

Den nye underskudsmodel skal understøtte incitamentet til at bygge/udbygge botilbud udover det, som den enkelte kommune selv har brug for, såvel som den skal minimere de økonomiske risici forbundet med tomgangshusleje i opstarten af et nyt tilbud.

Det er vurderet at ca. 50% af taksten udgør variable udgifter som fx lønudgifter, og for at sikre en simpel og gennemsigtig model, er det vurderet at 50% af underskuddet kan medfinansieres af fællesskabet.

Principper i den nye underskudsmodel

Principperne i den nye underskudsmodel kræver en grundigere beskrivelse, end der kort er præsenteret nedenfor. Socialdirektørforum foreslår, at såfremt KKR vedtager principperne om at etablere en ny udvidet underskudsmodel, så igangsætter Socialdirektørforum efterfølgende opgaven med udarbejdelse af den egentlige aftales indhold.

Nedenfor er alene oplistet hovedprincipperne i underskudsmodellen, med det formål at illustrere modellens rammer og rækkevidde.

Følgende principper indgår i modellen for underskudsdækning:

Ajourført vurdering af kapacitetsbehovet:

- Det er en grundlæggende forudsætning for ibrugtagning af en underskudsmodel i Syddanmark, at Socialdirektørforum har afdækket en manglende kapacitet i botilbud til en målgruppe. Dvs. der skal samlet set være et behov for yderligere pladser i Syddanmark. Det er således ikke kun et behov der kan genkendes hos en kommune, der kan afføde ibrugtagelse af underskudsmodellen.
- Socialdirektørforum får til opgave løbende at arbejde med både afdækning af kapacitetsbehov, og lave oplæg til KKR om en mere langsigtet udbygningskapacitet i Syddanmark.
- Garantien om underskudsdækning kan rette sig mod alle typer af byggeri til socialområdets målgrupper: Byggeri der finansieres via lånepuljen, byggeri der finansieres af en kommune til §105, §107, §108 boliger.
- Det er som udgangspunkt nødvendigt at ansøgerkommunen har kompetencer indenfor den målgruppe, man ønsker at bygge til.

KKR beslutter igangsættelse af underskudsmodellen konkret:

- KKR godkender efter indstilling fra Socialdirektørforum, at den kommune som varetager byggeopgaven på fællesskabets vegne, får stillet en garanti om underskudsdækning i op til 3 år på 50% til målgruppen.
- Der kan i ganske særlige tilfælde drøftes en større dækning end de 50% i underskudsdækning med baggrund i en særlig problemstilling. Konkret kunne en sådan situation være, hvis tilbuddet er målrettet en gruppe af borgere, hvor det er nødvendigt med sikkerhedsnormering pga. målgruppens adfærd. I disse tilfælde vil 50% i underskud, ikke nødvendigvis kunne dække de faste omkostninger, idet sikkerhedsnormeringen ikke kan reguleres ned, selvom der er vakante pladser. Socialdirektørforum drøfter i disse særlige tilfælde sagen med kommunen og laver efter konkret vurdering indstilling til KKR. KKR behandler sagen forud for tilsagnet om øget underskudsfinansiering.

- En eller flere kommuner kan undtagelsesvist vælge ikke at indgå i medfinansiering i en underskudsmodel. Det er KKR der konkret behandler spørgsmålet om, hvorvidt underskudsgarantien alligevel vedtages med de øvrige kommuner. KKR vurderer den potentielle økonomiske konsekvens for de kommuner, der skal dække et muligt underskud, før endelig stillingtagen.
- Konsekvensen for den eller de kommuner der ønsker at stå udenfor er, at de ikke kan anvende pladser på det pågældende botilbud de første 3 år.
- En fælles medfinansiering af op til 3 års varighed fastsættes i betalingen med baggrund i befolkningsandelen blandt kommunerne i Syddanmark.
- Underskudsmodellen kan sættes i kraft, hvis der i syd måtte opstå en helt særlig situation, nemlig at Social- og Boligstyrelsen pålægger Syddanmark at opføre et tilbud til en bestemt målgruppe.
- KKR kan beslutte at i særlige tilfælde, hvor region Syddanmark bygger til målgrupper, som der mangler pladser til i Syddanmark, da kan regionen efter konkret vurdering også omfattes af den udvidede underskudsmodel.

Kommunen der anvender Underskudsmodellen:

- Botilbuddet skal have Socialtilsynets godkendelse ved opstart.
- Det forudsættes at kommuner som ansøger om at blive omfattet af underskudsdækning, udviser rettidig omhu og hele tiden tilpasser driften og derved gør deres yderste for ikke at akkumulere et underskud. Det forudsættes at driftsherren udviser ansvarlighed og nedlægger pladser, hvis det viser sig der ikke er behov for dem.
- Underskud på et botilbud, hvor der året igennem har været fuld belægning, kan ikke finansieres af underskudsmodellen.
- Der gives som udgangspunkt op til 3-årig underskudsgaranti på 50% af et potentielt underskud. Dette ud fra en antagelse om at de faste omkostninger for botilbuddet vil svare til 50% af de samlede driftsomkostninger.
- En underskudsmodel kan virke i 1, 2 eller 3 år. Såfremt der i år 2 efter opstart af tilbuddet, er fuld belægning på botilbuddet, falder underskudsmodellen væk, og tilbuddet omfattes af de almindelige rammeaftale retningslinjer. Udgangspunktet er, at underskudsgarantien skal være så kort som muligt, men give den nødvendige økonomiske stabilitet ved igangsætningen af det nye botilbud.
- Alle involverede i udvidelsen af botilbudskapaciteten skal bidrage til at arbejde for både ordentlighed og gennemsigtighed, samt have fokus på Syddanmarks generelle forpligtigelser til at sikre den nødvendige kapacitet til borgerne.

- Underskudsgarantien gives kun til kommuner, der konkret søger KKR via Socialdirektørforum om underskudsgaranti med baggrund i den fælles afdækning af behovet for pladser til målgruppen. Ansøgningen skal ske til Socialdirektørforum og godkendes i KKR, inden byggeriet igangsættes.

Underskudsmodellen kan aktiveres i ganske særlige tilfælde:

Underskudsmodellen kan sættes i kraft, hvis der i Syddanmark måtte opstå en helt særlig situation, nemlig at Social- og Boligstyrelsen pålægger Syddanmark at opføre et tilbud til en bestemt målgruppe.

Evaluering af model

Modellen evalueres efter 3 år af Socialdirektørforum og tilfredsheden med modellen forelægges KKR. KKR foretager på daværende tidspunkt en vurdering af om den udvidede underskudsmodel skal indarbejdes i rammeaftalen.

Et videre strategisk samarbejde i regi af KKR

KKR ønsker at udvide samarbejdet om det specialiserede socialområde til også at omfatte et mere strategisk samarbejde, der går videre end blot udviklingen af en fælles underskudsmodel.

KKR er optagede af, hvordan det gode samarbejde mellem kommunerne og regionen i Syddanmark yderligere strategisk kan styrkes med det formål at holde udgifterne i ave. Hypotesen er, at radikale forandringer på socialområdet, et fortsat pres på kommunerne, forudsætter et tæt fælleskommunalt forpligtigende samarbejde blandt kommunerne i Syddanmark. Mulighederne for et mere vidtgående samarbejde end der hidtil har været i Syddanmark både politisk og administrativt på området, bør afsøges.

Konkret ønsker KKR at igangsætte et udviklingsarbejde, hvor følgende temaer indgår og hvor der i de kommende år kan sættes fokus på og arbejdes med følgende:

- KKR ønsker overordnet at medvirke til at genetablere et konkurrencebaseret marked for køb og salg af specialiserede botilbud på socialområdet. Dette arbejde kan omhandle:
 1. Stærkere forhandlingsfællesskaber mellem kommuner overfor private leverandører
 2. Prøvehandlinger med indførelse af takstlofter blandt kommunale botilbud
 3. Arbejde for at øge kvaliteten, øget borgerinddragelse og god dialog med Handicaporganisationerne på området
 4. Kommuner afsøger altid muligheden for at bruge kommunale tilbud før private tilbud
 5. Vi anvender fælles beregningsmodel og der er åbenhed i beregningsgrundlag
 6. Vi arbejder på at harmonisere vores ydelsesgrupper/moduler i taksterne til borgerne individuelt
 7. Fælles politiske tilkendegivelser overfor staten på udvalgte temaer
 8. osv.

Derudover ønsker KKR at styrke samarbejdet om langtidsplanlægning af kapacitetsudviklingen på botilbud.

Listen ovenfor er ikke udtømmende.

KKR ser for sig, at arbejdet med at styrke og udvikle det strategiske samarbejde i KKR kræver det lange lys, og KKR ser derfor at dette arbejde vil række frem i de kommende 5 år.

En indledende drøftelse af potentialerne i at udvikle et øget strategisk arbejde i regi af KKR drøftes nærmere på kommende møde 2024.

August 2024.