

Finansieringsmodel for Taleinstituttets opgaveportefølje efter overdragelse til kommunal varetagelse

Resumé

Bilaget beskriver finansieringsmodellen for varetagelse af Taleinstituttets samlede, nuværende opgaveportefølje i rammeaftaleregi efter overdragelse til Aalborg Kommune.

I modellen lægges op til at overdragelsen håndteres i 2 trin, hvor trin 1 indebærer en midlertidig finansieringsmodel i årene 2014 og 2015, hvor der er fokus på stabile driftsvilkår og høj grad af finansieringssikkerhed. Formålet er, at sikre et fortsat beredskab på alle ydelsesområder, både hjerneskade- og kommunikationsområdet, mens der gennemføres en tilpasning, så udbuddet svarer til efterspørgslen. Målet er, at der i den 2-årige periode skal udvikles en bæredygtig model for opgavefordelingen mellem et centralt tilbud og de lokale tilbud, herunder at der udarbejdes en ny styringsaftale (trin 2), som vil have virkning fra 2016.

I trin 1 er modellens grundlæggende præmis, at kommunerne, i den 2-årige periode, forpligter sig på et forbrug svarende til niveauet i 2012. Ydelserne afregnes som nu efter takst, men hvis en kommune ikke opfylder sin forpligtigelse, så medfører det en efterregning på differencen for den pågældende kommune. Samtidig skal en eventuel manko mellem forbruget og de faktiske omkostninger i den 2-årige periode finansieres som en samlet pulje, hvor andelen fordeles objektivt mellem kommunerne på baggrund af forbrugsopgørelsen for 2012.

For trin 2, eller perioden fra 1. januar 2016 og frem, vil der skulle gælde en ny styringsaftale, som understøtter den nye organisering af kommunikations- og hjerneskadeområdet. Denne model tager afsæt i kommunernes forskellige behov, og udgangspunktet er derfor fleksible bilaterale aftaler. Finansieringen vil baseres på en kombination af abonnement og takst, hvor abonnementet knyttes op på en kommunale indmelding, og konstituerer en forpligtende minimumsefterspørgsel. Efterspørgsel ud over dette niveau afregnes efter faktisk forbrug.

Modellen repræsenterer et forsøg på at give sikkerhed for samtlige af de ydelser, der efterspørges for nuværende, samt sikre en tilstrækkelig bremselængde til at få tilbuddet tilpasset efterspørgslen.

Modellen er udarbejdet på baggrund af beslutning i KKR den 12. april 2013, og efterfølgende behandlinger i en særligt nedsat administrativ styregruppe samt i socialdirektørkredsen og kommunaldirektørkredsen.

Baggrund

På møde i KKR den 12. april 2013 blev det besluttet, at Aalborg Kommune fra den 1. januar 2014 overtager den samlede opgaveportefølje, som Taleinstituttet hidtil har varetaget. KKR anbefalede som følge af beslutningen:

- At Aalborg Kommune, fra og med 1. januar 2014, overtager den fremtidige løsning af Taleinstituttets nuværende opgaver, hvorved den nuværende specialiserede viden fastholdes i Nordjylland.
- At den centrale løsning i Aalborg Kommune forudsætter finansiering ved en kombination af abonnement og takst.
- At det er vigtigt at sikre en høj grad af gennemsigtighed i økonomien.
- At sikre fastholdelse af Taleinstituttets specialviden ved, at Aalborg Kommune pr. 1. januar 2014 ansætter de medarbejdere, der er beskæftiget ved Taleinstituttet. Ansættelsen vil ske efter lov om virksomhedsoverdragelse.
- At vilkår for køb af ydelser fastsættes i rammeaftalens styringsaftale.
- At udviklingsstrategien behandles i de nordjyske kommuners kommunalbestyrelser inden den 1. juni 2013. Der bliver udarbejdet et fælles beslutningsgrundlag i form af et forslag til sagsfremstilling og indstilling til de nordjyske kommunalbestyrelser.
- At hvis evalueringen af kommunalreformen munder ud i, at de opgaver, som Taleinstituttet løser i dag, fremover skal placeres i Regionen, så sættes overdragelsen til Aalborg Kommune i bero.
- At det konstaterede underskud i regnskab 2012 (6 mio. kr., hvoraf 2 mio. kr. er overført fra 2011) og evt. underskud i regnskab 2013 (Regionens skøn er mellem 0 og 3 mio. kr. afhængig af kommunernes overholdelse af aftalen for 2013) foreslås finansieret ved, at Regionen trækker på hensættelser ved Regionens øvrige rammeaftaletilbud. (Dvs. at styringsaftalens principper for underskudsdækning ved lukning af tilbud foreslås anvendt).

Notatets model er udarbejdet under hensyn til ovenstående beslutning og anbefalinger. Med afsæt i udviklingen på området, hvor der har været en tendens til at ydelser hjemtages løbende til lokal varetagelse, er det vurderet, at det vil blive nødvendigt med en tilpasningsperiode på 2 år, for at sikre tilstrækkelig tid til at tilpasse udbud og efterspørgsel. Behovet for en så lang tilpasningsperiode skyldes flere forhold, herunder:

- Bestemmelserne i lov om virksomhedsoverdragelse, der sikrer overdragne medarbejdere en fuld opsigelsesfrist fra 1. januar 2014,
- Ønsket om at opretholde den fulde, efterspurgte opgaveportefølje indtil alle kommuner har beredskabssikkerhed i anden regi. Man er tæt på grænsen for et fagligt bæredygtigt niveau for nogle ydelser – og mange medarbejdere har tværgående funktioner. En hurtig tilpasning kan betyde at efterspurgte ydelser ikke vil kunne leveres.
- At der er i alt 13 tjenestemandsansatte, heraf 2 ledere, hvis ansættelsesvilkår vanskeliggør en hurtig tilpasning.

Ydelser omfattet af finansieringsmodellen

Taleinstituttet har i 2013 aktiviteter der fordeler sig på 5 selvstændige indtægtsområder. Disse fremgår af skemaet nedenfor:

INDTÆGTSOMRÅDER	FORVENTEDE OMKOSTNINGER
Rammeaftalen	kr. 21.093.282
Øvrige områder:	
Sundhed	kr. 4.542.351
VISO	kr. 2.683.565
Indtægtsdækket virksomhed	kr. 1.880.817
Projekter	kr. 5.774.080
Total	kr. 35.974.095

Notatets finansieringsmodel gælder alene de ydelser, som Taleinstituttet udbyder under rammeaftalen, og som i 2013 overordnet set fordeler sig på følgende 2 hovedområder:

Tale/sprogområdet: Tilbud til børn, unge og voksne med forskellige former for vanskeligheder indenfor kommunikationsområdet, bestående af:

- Tale/sprogområdet børn, og
- Tale/sprogområdet voksne.

Hjerneskadecentret: Tilbud til børn, unge og voksne med erhvervet hjerneskade og behov for udredning og rehabilitering på specialiseret niveau, bestående af:

- Hjerneskadeområdet børn
- Hjerneskadeområdet voksne, og
- Hjerneskadeområdet - afasi.

Underskudsgarantien, som indgår som element i finansieringsmodellen for perioden 2014 og 2015, gælder således udelukkende de omkostninger, der er knyttet op på Rammeaftaleandelen, og som i 2013 forventes at udgøre 21,09 mio. kr. ud af et samlet budget på 35,97 mio. kr.

Taleinstituttets øvrige ydelser, herunder VISO, ydelser i sundhedsregi, projektaktiviteter samt anden indtægtsdækket virksomhed er ikke omfattet af aftalen, og eventuelle underskud på disse vil alene vedrøre driftsherren.

Med den indeværende model forpligter driftsherren sig på et fortsat udbud af samtlige af Taleinstituttets nuværende ydelser i 2014 og 2015, med mindre der i regi af rammeaftalen laves aftale om andet.

Beskrivelse af finansieringsmodellen: aftale om garanti for efterspørgsel af ydelser i årene 2014 og 2015 svarende til niveauet i 2012

Modellen lægger op til en bredt dækkende grundfinansiering på tværs af de 5 fagområder med henblik på at sikre fortsat adgang til samtlige specialiserede ydelser - herunder også tilbuddene til de meget små målgrupper, der er meget sårbare over for forskydninger i efterspørgslen/finansieringsgrundlag.

Modellen indebærer, at kommunerne i en 2-årig tilpasningsperiode garanterer en efterspørgsel svarende til forbruget i 2012. De enkelte kommuner er således individuelt forpligtet på det forbrug, som kommunen havde i 2012. Endvidere aftales det, at de 11 kommuner hæfter solidarisk for en eventuel manko mellem forbruget i 2012 og de faktiske omkostninger i henholdsvis 2014 og 2015, og at mankoen i givet fald fordeles forholdsmæssigt mellem kommunerne på baggrund af forbrugsopgørelsen for 2012. Det er det samlede forbrug, der vil danne grundlag for en udmøntning af underskudsgarantien. Såfremt nogle

kommuner køber mere end aftalt, vil det reducere den eventuelle manko mellem forbrug og omkostninger, der skal dækkes af kommunerne i fællesskab, og således komme alle kommunerne til gode.

Det er endvidere aftalt, at en kommune har mulighed for at komme ud af aftalen, såfremt Aalborg Kommune og den pågældende køberkommune kan opnå enighed herom.

I tabel 1 nedenfor ses, hvorledes den forpligtende finansieringsandel og en underskudsfinansiering vil blive fordelt blandt kommunerne på baggrund af forbruget i 2012 og de forventede omkostninger i 2013.

Med integrationen af Taleinstituttet i Aalborg Kommune er der en klar forventning om, at der vil kunne opnås nogle driftsbesparelser, og sammenholdt med at de eventuelle tilpasninger får effekt, er forventningen således, at omkostningerne vil falde løbende henover perioden.

Modellen skal sikre stabil drift i en tilpasningsperiode, hvor man får afklaret behovet og fordelingen af opgaverne og finder et bæredygtigt niveau for udbud og efterspørgsel på både hjerneske- og tale-sprogområdet. I løbet af de to år vil tilbud og ydelser blive udviklet i samspil med Aalborg Kommunes kompetencer på områderne og i samspil med de lokale kompetencer og efterspørgslen i de Nordjyske kommuner. Målet på den lange bane er at udvikle et driftsområde med fleksible ydelser, der komplementerer kommunernes egne kompetencer, og som fastholder og videreudvikler specialerne fra Taleinstituttet. Finansieringsmodellen vil understøtte det udviklingsarbejde.

Baggrunden for modellen skal findes i opgørelserne vedr. forbrug og omkostninger fra Region Nordjylland. De nyeste tal for 2012 viser et forbrug på 18,7 mio. kr. frem for de 22,2 mio. kr. som fremgik af en oprindelig opgørelse.

Sammenholdt med de forventede omkostninger for 2013, viser det, at man, selv ved en fuldstændig opbremsning af hjemtagelser, vil stå med ufinansierede udgifter for op imod 2,4 mio. kr. Hertil kommer de allerede indmeldte hjemtagelser for 2012, som har været sat i bero til og med oktober 2012, samt udmelding fra en af de større kommuner om yderligere hjemtagelse af hele Tale-sprogområdet – voksne samt den resterende del af afasiområdet.

Set i lyset af den historiske udvikling på området, og forventningen om at der tænkes i yderligere hjemtagelse af opgaver, er der således en betydelig risiko for, at Aalborg Kommune vil stå med ufinansierede omkostninger, såfremt der ikke gives sikkerhed for efterspørgslen.

Tabel 1: Fordelingen blandt kommunerne af den forpligtende finansieringsandel og underskudsfinansieringen på baggrund af forbruget i 2012 og de forventede omkostninger i 2013.

Oversigt over forbrug og forventede omkostninger for Taleinstituttet												
	Brønderslev	Frederikshavn	Hjørring	Jammerbugt	Læsø	Mariagerfjord	Morsø	Rebild	Thisted	Vesthimmerland	Aalborg	Total
Kommunernes forbrug i 2012	2.137.628	1.062.208	2.150.257	2.299.039	-	1.125.590	118.493	1.167.402	126.024	455.796	8.048.328	18.690.765
Forventede samlede omkostninger for 2103												21.093.282
Konsekvensberegning af finansieringsmodellen												
	Brønderslev	Frederikshavn	Hjørring	Jammerbugt	Læsø	Mariagerfjord	Morsø	Rebild	Thisted	Vesthimmerland	Aalborg	Total
Aftale om forpligtende forbrug Svarende til kommunens forbrug i 2012, korrigeret for udmeldte hjemtagelser*	1.611.378	1.062.208	2.150.257	1.080.479	0	540.590	118.493	1.167.402	126.024	455.796	8.048.328	16.360.955
Fordelingsprocent	9,85 %	6,49 %	13,14 %	6,60 %	0,00 %	3,30 %	0,72 %	7,14 %	0,77 %	2,79 %	49,19 %	100 %
Objektiv finansiering af evt. underskud Manko mellem det forpligtende forbrug og de forventede omkostninger i 2013*	466.083	307.239	621.951	312.523	0	156.363	34.274	337.665	36.452	131.837	2.327.940	4.732.327
Samlet udgift pr. kommune	2.077.461	1.369.447	2.772.208	1.393.002	0	696.953	152.767	1.505.067	162.476	587.633	10.376.268	21.093.282

*Som følge af beslutning i Kommunaldirektørkredsen er forbrugsandelene for Brønderslev, Jammerbugt og Mariagerfjord Kommuner blevet nedskrevet med henholdsvis kr. 526.250, kr. 1.218.560 og kr. 585.000 i forhold til de faktiske forbrugstal for 2012. Totalbeløbet er reduceret tilsvarende. Dette indebærer en ændring af hæftelsesgraden for de enkelte kommuner samt en stigning af den fællesforpligtende underskudsgaranti fra kr. 2.402.517 til kr. 4.732.327.

Konsekvens af modellen

Alle kommuner forpligtes for en 2-årig periode på en efterspørgsel svarende til niveauet i 2012. Et eventuelt underskud, i forhold til det forbrug kommunerne er forpligtet på, vil blive opgjort for hver enkelt kommune og opkrævet som en engangsbetaling i det følgende år.

I tillæg til dette, vil der også være en objektivt finansieret underskudsgaranti til dækning af mankoen mellem det samlede forbrug i 2012 og de forventede omkostninger i henholdsvis 2014 og 2015. Modellen antager, at tidligere års underskud dækkes ind via Regionens konsolideringsmidler, og at det således ikke vil belaste kommunerne. Med afsæt i de forventede omkostninger for Taleinstituttet i 2013 er mankoen ca. 4,7 mio. kr. for Aalborg Kommune. Denne difference foreslås finansieret af samtlige kommuner fordelt på baggrund forbrug. Dette skyldes forventningen om, at man i 2014 ikke vil kunne nå at tilpasse omkostningerne til efterspørgselsniveauet.

Aalborg Kommune vil arbejde målrettet på at tilpasse kapaciteten til den faktiske efterspørgsel, og de driftsoptimeringer og tilpasninger, der kan gennemføres løbende, vil selvfølgelig få gennemslagskraft inden 2016. Såfremt der kan opnås en reducere af omkostningerne allerede i 2014, så vil den objektivt finansierede andel falde tilsvarende. Hensigten er, at ændringer af såvel ydelsestyper som udbudsomfang skal implementeres så hurtigt det lader sig gøre. Dette selvsagt under hensyn til lov om virksomhedsoverdragelse samt Rammeaftalens generelle bestemmelser for ændring af udbud.

Som følge af Aalborg Kommunes status som den største aftager (Aalborg stod for 43 % af den samlede efterspørgsel i 2012), er der i modellen med den forbrugsfordelte underskudsmekanisme indbygget en positiv incitamentsstruktur for leverandøren (Aalborg Kommune). Aalborg kommune vil alt andet lige stå med den største andel af et eventuelt underskud, såfremt driften ikke balancerer i 2014 eller 2015.

Tanken er, at man som udgangspunkt fortsætter den eksisterende ydelsesstruktur på Taleinstituttet, herunder at alle ydelser fortsat afregnes efter en ren takstmodel, men at man i 2014 hurtigt får igangsat et udviklingsarbejde i forhold til den fremtidige organisering.

Modellen sikrer stabile driftsvilkår i 2 år. Den sikrer et uændret beredskab i en tilpasningsperiode, og giver dermed forsyningssikkerhed for samtlige af Taleinstituttets nuværende ydelser. Sidst, men ikke mindst, giver modellen den fornødne tid til at få udarbejdet en ny og bæredygtig model for den samlede opgavevaretagelse i Nordjylland.

Styringsaftale for perioden 2016 og frem

Som udgangspunkt er den grundlæggende ide, at en ny styringsaftale skal være tilpasset og understøtte at de 11 kommuners forskellige behov. Tanken er, at den enkelte kommunes forbrug fastlægges i bilaterale aftaler, der indebærer abonnementsbetaling i forhold til forskellige, konkrete ydelsesområder, som vil skulle defineres nærmere.

Abonnementsfinansieringen tænkes udmøntet som et forpligtende minimumsforbrug på baggrund af en kommunal indmelding. Levering af ydelser derudover vil blive afregnet efter faktisk forbrug. Et eventuelt underskud/overskud vil blive afviklet i overensstemmelse med takstafaltens generelle principper.

Der vil være fokus på, at det er de små specialer og særligt sårbare ydelser, der skal sikres via en højere grad af finansieringssikkerhed, ligesom der vil blive lagt op til, at der kan indgås bilaterale aftaler om trækningsret for specifikke ydelser eller ydelsesgrupper. Aftaler om trækningsretfinansiering vil således ikke indgå som et generelt vilkår, men alene være aktuelt såfremt en kommune ønsker det.

Den præcise udformning af en aftale for 2016 vil i høj grad afhænge af, hvordan snittet i opgavevaretagelsen kommer til at ligge, herunder hvilke konkrete opgaver og ydelser der tænkes varetaget af et centralt, højt specialiseret tilbud.