

# På vej

## Kommunalreformens betydning for det særlige sociale område og specialundervisningen

En statusrapport fra  
NoKS – Netværk om konsekvenserne af Strukturreformen  
på social- og uddannelsesområdet  
Juni 2006

Udgivet af NoKs, juni 2006

Tryk: SL

Oplag: 700

ISBN: 87-91744-08-3

Rapporten kan rekvireres hos

Socialpædagogernes Landsforbund,

Brolæggerstræde 9, 1211 København K,

tlf. 3396 2800

E-mail: [sl@sl.dk](mailto:sl@sl.dk)

# Indholdsfortegnelse

---

1. Forord	5
2. Indledende opsummering og perspektivering	6
3. Oversigt over indholdet i rapportens kapitler	10
4. Kommunerne overtager fire ud af fem sociale institutioner og tilbud	11
5. Kommunernes argumentation	13
6. Botilbud med mere end 100 pladser	21
7. Redegørelser, rammeaftale og hensigtserklæring	23
8. Specialundervisning	29
9. Hvad bliver der af specialrådgivningen, hjælpemiddelcentraler, kommunikationscentre, tale- høre- og synscentraler mv.?	31
10. Stofmisbrugsbehandlingen – spredt i kommunerne eller videreført samlet	36
11. Revalideringscentrene – en meget forskellig og måske usikker fremtid	39
12. Hvordan passes kvindekrisecentre ind i en kommunal virkelighed?	42
13. Kommunernes økonomi, det særlige sociale område og den vidtgående specialundervisning	44
Bilag 1	
Oversigt over de kommuner, der indgår i analysen af kommunernes argumentation, kapitel 5	46

### **NoKS består af følgende organisationer**

De Samvirkende Invalideorganisationer, DSI  
Landsforeningen LEV  
Landsforeningen SIND  
FBU ForældreLANDSforeningen  
Sammenslutningen af Nærudvalg i Danmark, SAND  
Landsforeningen af Kvindekrisecentre, LOKK  
BrugerForeningen for aktive stofbrugere  
Center for Narkotika Indsats, CfNI  
Socialfaglig branche i Det Kommunale Kartel ved  
  Dansk Socialrådgiverforening  
  Socialpædagogernes Landsforbund  
  HK/Kommunal  
Danmarks Lærerforening  
Speciallærerforeningen af 1981  
Landsforeningen Ligeværd

# 1. Forord

---

I september 2005 gik en række organisationer inden for det sociale område og uddannelsesområdet sammen i Netværk om Konsekvenserne af Strukturreformen på Social- og Uddannelsesområdet (NoKS). Netværket samler brugerorganisationer, faglige organisationer og andre interesseorganisationer under det fælles formål at følge strukturreformens betydning for grupper med behov for en særlig social støtte eller specialpædagogisk støtte i forbindelse med undervisning.

NoKS har til hensigt at viderebringe organisationernes viden og erfaring i relation til strukturreformens udvikling. Hermed ønsker NoKS at bidrage til den politiske debat om udviklingen på det særlige sociale område og den specialpædagogiske undervisningsindsats, som vil blive konsekvensen af strukturreformen.

Statusrapporten skal ses som et indlæg i denne debat. Formålet med rapporten er at *afdække vigtige beslutninger og foranstaltninger* truffet som led i strukturreformen på det sociale område og med hensyn til den specialpædagogiske undervisningsindsats, og at *synliggøre hvilken betydning disse beslutninger og foranstaltninger kan have* for brugere af sociale og specialpædagogiske tilbud. Eftersom strukturreformen først træder i kraft 1. januar 2007, kan der i rapporten kun fremsættes skøn på sidstnævnte.

De forskellige kapitler i statusrapporten afdækker med hver deres fokus situationen på det særlige sociale område og i forhold til den specialpædagogiske undervisningsindsats affødt af strukturreformen. På den måde er der tale om et øjebliksbillede. Endvidere arbejdes der i Netværket med andre områder, som af tidsmæssige grunde ikke er med i nærværende rapport. Det drejer sig f.eks. om døgninstitutionerne for børn og unge og hjemløseområdet.

Statusrapporten vil imidlertid danne udgangspunkt for NoKS' fortsatte arbejde. I den henseende kridter statusrapporten banen op for den videre overvågning af strukturreformen.

Rapporten er blevet til ud fra bidrag fra forskellige organisationer under NoKS og er sammensat af en mindre redaktionsgruppe. Arbejdet med rapporten blev påbegyndt i februar 2006 og er afsluttet i juni 2006.

*Juni 2006.*

*Redaktionsgruppen på vegne af NoKS*

## 2. Indledende opsummering og perspektivering

---

Denne rapport er et øjebliksbillede i den omfattende og langvarige proces, hvor strukturreformen slår igennem med hensyn til de sociale opgaver og specialundervisningen. Den er et forsøg på at give et overblik over, hvad der sker med det sociale område og specialundervisningen, hvem der overtager hvilke tilbud, og ikke mindst hvilke overvejelser de kommunale myndigheder gør sig i den forbindelse.

Rapporten er skrevet i en fase, hvor det er grundtrækene i den fremtidige struktur, der vokser frem. De konkrete konsekvenser for borgerne af omlægningerne kendes endnu ikke. De vil vise sig i fremtiden og vil både afhænge af, hvordan kommunerne i praksis forvalter deres nye ansvar – og af de økonomiske vilkår.

Organisationerne bag rapporten kan konstatere, at ingen andre i skrivende stund har forsøgt at samle op på, hvad fremtiden bliver for det sociale område og specialundervisningen fra 1. januar 2007. Det kan undre, at ingen har interesseret sig for at skabe overblik og indsigt i grundlaget for den nye fordeling af de eksisterende tilbud. Uden dette mangler fundamentet for at følge og måle udviklingen fremover.

I det hele taget undrer det organisationerne, at 2006 – året for de store omkalfatringer – er taget ud af kalenderen, når det gælder overvågning. De sidste redegørelser i forhold til grundtakstsmodellen er udarbejdet for udviklingen i 2005. Disse redegørelser omfatter i øvrigt ikke hele det sociale område og slet ikke specialundervisningen, men de giver alligevel et vist overblik over, hvad der sker på det sociale område. Ingen er forpligtet til at følge udviklingen i 2006, og vi kan heller ikke se, at nogen tager opgaven på sig. Første gang de nye kommuner skal redegøre for udviklingen på det sociale område og specialundervisningsområdet til de regionale udviklingsråd, der nedsættes som en del af strukturreformen, er til foråret 2008, dækkende udviklingen i 2007. Sammenholdt med den manglende interesse for at skabe overblik over, hvad der sker med de forskellige tilbud, er det uacceptabelt, at udviklingen i 2006 ikke opsamles og evalueres. Ikke mindst set i lyset af omfanget af ændringerne på det sociale område og med hensyn til specialundervisningen.

Selvom denne rapport langt fra tegner et fuldstændigt billede af den fremtidige virkelighed for tilbuddene, håber vi, at rapporten kan udgøre et tiltrængt udgangspunkt for

at følge og vurdere udviklingen fremover. Her følger en tematiseret opsummering af rapportens hovedresultater i 10 overskrifter:

### 1. Kommunerne overtager de sociale opgaver - ambitioner forpligter

Fordelingen af kan-institutioner og -tilbud viser, at kommunerne i meget vid udstrækning overtager det sociale område. Flere havde forestillet sig en større regional rolle, men kommunernes beslutning den 15. februar 2006 om overtagelse af institutioner og tilbud på kanområdet viste, at kommunerne vil selv. De levner kun regionen en marginal rolle, der meget vel kan blive svær at fastholde på længere sigt. Lægger man dertil skalområderne – revalidering, specialundervisning og døgninstitutioner for børn med sociale problemer – som kommunerne overtager fuldt ud, så ligner det en nærmest fuldstændig kommunalisering.

Ser man på kommunernes argumentation for overtagelse af kan-institutioner og -tilbud, er det åbenbart, at de har nogle faglige ambitioner, som man kun kan hilse med glæde. Mange kommuner peger på, at de ønsker at skabe en kvalificeret og sammenhængende kommunal vifte. Nogle er endnu mere offensive, og ser sig selv som driftsherre eller sågar kraftcenter for store, regionale eller landsdækkende institutioner og tilbud. Ambitioner, man kun kan hilse velkommen. Det er godt, at kommunerne sætter sig store sociale mål og vil opruste tilbudsviften på de områder, hvor de nu har eneansvaret. Men man må også understrege, at ambitionerne skal fastholdes, selvom det f.eks. i en periode bliver svært at fylde alle pladserne på de overtagne tilbud. De flotte ambitioner forpligter.

### 2. Får specialundervisningen en fremtid?

Specialundervisningen overgår bortset fra enkelte lands- og landsdelsdækkende tilbud helt til kommunerne som et skal-område, når der er tale om tilbud til børn, og i overvejende grad også, når det gælder tilbud til voksne. Kendetegnende for kommunerne er, at de på nuværende tidspunkt tilsyneladende ikke har nogen overvejelser om, hvordan de skal gribe overtagelsen an, hvordan de skal sikre den fortsatte faglige udvikling og opretholdelsen af specialiserede tilbud osv.

---

Der er derfor mange centrale overvejelser om f.eks. helhedsløsninger for borgerne og inddragelse af dem, der slet ikke er taget hul på endnu, men som det er centralt, at kommunerne får gjort sig. Og det er i den forbindelse vigtigt, at kommunerne anerkender, at borgere med behov for specialundervisning ikke er en homogen gruppe.

### 3. Behov for sammenhængende politik

Med kommunernes overtagelse af det sociale område og specialundervisningen tydeliggøres behovet for, at kommunerne forpligtes til at vedtage en sammenhængende politik på hele feltet. På lige fod med reglerne om en sammenhængende børnepolitik, som er et krav efter anbringelsesreformen. Kravet til kommunal politikformulering aktualiseres af, at ikke alle brugergrupper lokalt er repræsenteret af brugerorganisationer.

Erfaringerne fra kommunernes redegørelser i forbindelse med grundtakstmodellen, viser med al tydelighed, at mange kommuner ikke har vedtaget målsætninger for indsatsen. Dette på trods af at der har været et krav om at sammenholde udviklingen med vedtagne målsætninger. Samtidig er kvaliteten af de målsætninger, der er formuleret af meget svingende karakter. Med kommunernes overtagelse af de sociale opgaver og specialundervisningen rykker behovet for en sammenhængende politik nærmere. Det er et væsentligt indsatsområde for kommunerne i den nærmeste fremtid.

Set med organisationernes øjne tjener en sammenhængende politik for indsatsen flere formål. De tjener både til at bevidstgøre kommunen om sine valg og om sin forpligtelse til at udvikle indsatsen, til at synliggøre kommunens politik for borgerne og som fundament for at kunne måle udviklingen.

Vi skal opfordre kommunerne til at inddrage "eksperterne" – det vil sige brugerne og deres brugerorganisationer eller andre, der kan tale deres sag, de faglige miljøer og de faglige organisationer i arbejdet med vedtagelsen af en sammenhængende politik. Det vil kvalificere beslutningerne. Desuden skal de kommunale handicapråd have en central rolle i forbindelse med arbejdet.

### 4. Bredde kontra specialisering - udvikling kommer ikke af sig selv

Selvom hverken vi eller andre kan sige noget om konsekvenserne for de enkelte borgere på nuværende tidspunkt, ved vi at der både kan være risici og muligheder i den nye virkelighed. Det afspejles i kommunernes argumenter for overtagelsen af kan-tilbuddene. Adskillige kommuner forestiller sig bl.a. en langsigtet tilpasning af de tilbud, de har overtaget, til kommunens egne behov. Det viser sig i, at kommunerne i deres begrundelser fokuserer på muligheden for at skabe en sammenhængende lokal vifte af tilbud, der favner i bredden, og i mindre grad på, hvordan man sikrer, at der er tilbud til de borgere, der har behov for en særlig, specialiseret indsats.

Risikoen kan dermed blive, at de specialiserede tilbud med tiden ændres for at blive tilpasset en bredere målgruppe. Der er med andre ord risiko for, at den specialiserede indsats indsnævres eller helt forsvinder. Bekymringen for den specialiserede hjælp skæbne var et centralt tema op til strukturreformen. Det kommunale ønske om at skabe en bred tilbudsvifte viser, at forholdet mellem "de brede tilbud" og "de specialiserede tilbud" fortsat vil være yderst centralt.

Omvendt kan den nye situation også føre til udvikling af helt nye måder at tilrettelægge og organisere hjælpen på, når kommunerne, der er tættere på de enkelte borgere, selv skal tilrettelægge hele indsatsen. Mulighederne er med andre ord, at nye tilbud med udgangspunkt i borgerens individuelle behov, ser dagens lys.

Organisationerne ser selvfølgelig helst, at kommunerne tager fat på de nye "muligheder" uden at svække viften af specialiserede tilbud til de borgere, der har særlige behov. Imidlertid forudsætter det, at vækstbetingelserne er til stede i de nye kommuner. Det vil sige, at der er vilje og økonomi bag udviklingen, og at "eksperterne" på området – brugerne, deres organisationer, de der arbejder i feltet og deres faglige organisationer – inddrages i den kommunale planlægning af indsatsen.

For udvikling kommer ikke af sig selv. Kommunerne overtager nye områder, som de ikke på forhånd har erfaring med. Vi kan kun på det kraftigste opfordre til, at kommunerne gør brug af de nævnte "eksperter".

---

## 5. Kommunerne skal samarbejde

I forbindelse med deres stillingtagen inden 15. februar 2006 til, om de vil overtage et nuværende amtsligt tilbud udtrykker kommunerne stor usikkerhed overfor andre kommuners ageren. Usikkerheden handler om, hvorvidt de omkringliggende kommuner fortsat vil købe pladser i det nu kommunale tilbud, eller om de vil forsøge at klare sig selv. Omdrejningspunktet er med andre ord samarbejdet kommunerne imellem. Da kommunerne på grund af indbyrdes meget forskellig størrelse tilsvarende har meget forskellige forudsætninger for at løse specialiserede opgaver, kan det efterlade nogle kommuner i et tomrum. Det kan få alvorlige konsekvenser for viften af tilbud til nogle borgere. Derfor er det bydende nødvendigt at kommunerne samarbejder.

Rammeaftalen er et svagt instrument til at fastholde et regionalt samarbejde, fordi den forudsætter enighed. Uden mekanismer til at løse uenigheder i forhandlingsfasen og uden reel forpligtelse på "købersiden", når aftalen er indgået. Det ligner opskriften på en aftaleproces, der over nogle år vil føre til, at den enkelte kommune sikrer sig selv ved egenproduktion eller på det fri marked. Kommunerne har tilsyneladende og meget rosværdigt taget bestik af denne situation med de mange aftaler om hensigtserklæringer, som er indgået. Hensigtserklæringerne må betragtes som aftaler "blandt venner" om gensidig forpligtelse og hensyntagen. Foreløbig til og med 2008, men med et løfte om at snakke sammen om tiden efter<sup>1</sup>.

Hensigtserklæringer hviler – som venskab – kun på moral og på, at "en aftale er en aftale", men de er ikke desto mindre et bevis på, at de kommunale beslutningstagere er seriøse i forsøget på at fastholde en gensidig tilbudsforpligtelse. I hvert fald i en overgangsperiode. Man skal dog være opmærksom på, at også hensigtserklæringerne åbner for en gradvis ændring. Aftalesystemet er alt i alt ikke særlig fast, og der er plads til store omstillinger indenfor det i de kommende år.

1) Fællesaftalen mellem kommunerne i det tidligere Ribe amt udgør dog en undtagelse fra denne tidsbegrænsning. Her indgår man i stedet en permanent aftale om at undgå ændringer, men mindre de er fagligt begrundede og gøres til genstand for dialog.

## 6. Specialrådgivningens fremtid er usikker

Den eksisterende amtslige specialrådgivning går en ret uvis fremtid i møde. Specialrådgivningen i dag er multifacetteret og udgår både fra de amtslige forvaltninger, fra særlige rådgivningsenheder og centre mv. Den omfatter både specialrådgivning til børn og voksne, til udsatte grupper og mennesker med handicap. I rapporten har vi fokuseret på, hvad der sker med specialrådgivningsfunktioner, hvem der overtager dem og om de fortsat eksisterer.

Noget går til VISO, som ikke er omtalt i denne rapport (simpelthen fordi etableringen af VISO endnu ikke er færdig og der fortsat er mange uafklarede forhold), men det meste af den øvrige specialrådgivning opløses tilsyneladende og spredes i kommunerne. Det er uvist, hvordan kommuner vil tackle netop denne opgave. Enkelte enheder bevares dog samlet, enten ved at regionen viderefører dem eller ved, at kommunerne er enige om, at en enkelt kommune kører den videre i forståelse med de øvrige.

Afgørelsen om opsplitning eller samlet videreførelse er tilsyneladende ret tilfældig. Nogle steder bevares hjælpemiddelcentralen f.eks. samlet, mens den andre steder opløses, og de ansatte spredes mellem kommunerne.

Visitationen til kommunikationscentre rummer et særligt problem. Den ligger i dag hos forstanderen, men når centrene overgår til beliggenhedskommunerne, kan det komme til at kolliderer med den åbne visitation. Der er ikke i loven angivet en løsning på problemet. For organisationerne er det afgørende, at borgerne let, tilgængeligt og ubureaukratisk på alle områder har adgang til den nødvendige specialrådgivning og specialundervisning.

## 7. Misbrugsområdet går til kommunerne

Det springer i øjnene, at kommunerne har været aller mest tilbøjelige til at overtage institutioner og tilbud til udsatte grupper – hjemløse, misbrugere og kvinder i krise – som de hidtil har haft mindst ansvar for. Karakteristisk for den gruppe af brugere, er at de ikke har brugerorganisationer til at tale for sig i kommunerne. Det gør det ikke mindre nødvendigt med en obligatorisk sammenhængende politik for kommunernes indsats i forhold til udsatte grupper.



---

Som på specialrådgivningsområdet er nogle kommuner blevet enige om at lade en enkelt kommune træde i amtets sted og videreføre det amtslige misbrugscenter. Andre kommuner opløser misbrugscentret og overfører de ansatte til kommunerne. De faktiske konsekvenser for brugerne er uvisse, og det må vise sig i praksis, om gevinsten ved, at kommunerne får integreret misbrugsarbejdet og de amtslige konsulenter i de kommunale systemer, kan opveje tabet ved opløsningen af de hidtidige centre og de faglige miljøer og den ekspertise, der er samlet her.

## **8. Den specialiserede revalidering tilsyneladende glemt**

Revalideringscentre er et område, som stort set ikke omtales i lovgivningen. Hele den specialiserede revalidering har nærmest været glemt og er uden nærmere begrundelse overført fra amterne til kommunerne som et skal-område. Skæbnen for det specialiserede revalideringsområde ser ud til at blive endnu mere forskelligartet end på de andre områder. I dag har de amtslige revalideringscentre mange indtægtsdækkede aktiviteter med stor selvstændighed. Nogle centre ser ud til at kunne glide ind i kommunen uden at ændre på disse forhold, i nogle tilfælde med et perspektiv om en hel eller delvis privatisering senere. Andre centre placeres i kommunerne på vilkår, der ser ud til at indebære større ændringer, også i forhold til metoder og indhold. Endelig er der også eksempler på, at centre opløses og medarbejderne spredes til kommunerne.

Der tegner sig således et billede af både opløsning, kommunalisering og måske privatisering af den specialiserede revalidering. Hvorvidt den politiske tavshed om den specialiserede revalidering er påvirket af strukturreformens arbejdsmarkedspolitik, vides ikke. Men under den politiske parole om beskæftigelse passer den specialiserede revalidering måske ikke ind. Slet ikke, hvis der er tale om en mere grundig og langvarig udredning og modning frem mod uddannelse eller arbejdsmarkedsplacering.

## **9. Kvindekrisecentre - hvordan sikres de i kommunerne?**

Kvindekrisecentre er et andet område, der lider under mangler i lovgivningen, fordi det ikke er særskilt præciseret hvordan centrene fremover skal finansieres. Deraf følger en manglende klarhed over, hvordan man fortsat kan drive dem efter det selvmøderprincip, der garanterer, at en voldsramt kvinde anonymt og uden henvisning fra bopælskommunen kan møde op på et center og få den hjælp hun har behov for umiddelbart. Det er nødvendigt med en afklaring, så der ikke er tvivl om hvem, der efter 1. januar 2007 skal sende regningen til hvem, og så de berørte kvinders mulighed for at få akut hjælp ikke indskrænkes. Det samme gælder deres mulighed for at få ophold på et krisecenter uden for hjemkommunen, når det nødvendiggøres af sikkerhedsmæssige årsager. Krisecentre er i princippet et landsdækkende tilbud, ikke kun for beliggenhedskommunen.

## **10. Udvikling på trods af snævre økonomiske rammer**

I sidste ende bliver det væsentligt - men også nedslående - at betragte alle disse tendenser i lyset af den kommunale økonomi. Det er her et grundlæggende vilkår for kommunerne, at den nye omkostningsberegningssmodel, hvor alle udgifter i ydelsen indgår, resulterer i dyrere offentlige sociale tilbud. Samtidig kan man ud fra det, der foreløbigt kan ses af kommunernes budgetlægning for 2007, frygte, at der er kommunale besparelser i vente på det særlige sociale område og på specialundervisningsområdet. Hertil kommer, at mange af de kommuner, der taber økonomisk på udligningsreformen, også får høje merudgifter på det særlige sociale område. Når dette ses i sammenhæng med, at økonomiaftalen for 2007 mellem regeringen og KL ikke reelt efterlader kommunerne flere penge at gøre godt med, må konklusionen blive, at det økonomiske råderum på det særlige sociale område og på specialundervisningsområdet (også) fremover vil være begrænset for kommunerne. Det giver hårde vilkår for kommunernes forvaltning og udvikling af de opgaver, der overtages. Der er derfor ekstra grund til at være opmærksom på, hvordan området behandles fremover. Herunder om kommunerne formår at leve op til deres flotte ambitioner og prisværdige tilkendegivelser om fortsat faglig udvikling efter implementeringen af strukturreformen.

### 3. Oversigt over indholdet i rapportens kapitler

---

Arbejdet på det sociale område og med hensyn til den specialpædagogiske undervisningsindsats omfatter institutioner og tilbud på flere forskellige områder. Det har derfor været logisk at overveje udviklingen som følge af strukturreformen på områderne hver for sig, hvilket fremgår af den følgende oversigt over indholdet i rapportens kapitler.

En opgørelse viser, at **kommunerne overtager fire ud af fem sociale institutioner og tilbud** (kapitel 4). Heraf fremgår, at kommunerne i vidt omfang har hjemtaget institutioner og tilbud til de socialt udsatte grupper, dvs. hjemløse, misbrugere og voldsramte kvinder. Disse institutioner og tilbud falder uden for de områder, der hidtil har været centrale for kommunerne og deres politikker.

**Kommunernes argumentation** i forbindelse med beslutningen om overtagelsen af kan-institutioner og -tilbud (kapitel 5) afspejler en afvejning mellem økonomiske og faglige argumenter. Især synes argumentet om muligheden for at skabe en sammenhængende vifte af tilbud, der opfylder kommunens behov, at veje tungt.

I forbindelse med overtagelsen af **botilbud med mere end 100 pladser** (kapitel 6) knytter der sig særlige overvejelser for kommunerne. De mange arbejdspladser, der findes på institutionen og muligheden for at trække faglig ekspertise til kommunen taler således for overtagelse, mens den økonomiske risiko taler imod.

Da muligheden for mellemkommunalt samarbejde indgik i kommunernes overvejelser om overtagelse af kan-institutioner og -tilbud, har det været relevant at se på hvilken sikkerhed for stabilitet, **redegørelser, rammeaftale og hensigtserklæring** kan give kommunerne (kapitel 7). Hensigtserklæringerne giver mulighed for at lave aftaler om pladsforbruget uden for rammeaftalens område. Deres primære indhold er løfter om uændret pladsforbrug frem til og med 2008 og om dernæst at indgå dialog med de berørte kommuner i tilfælde af at der foretages ændringer. Hensigtserklæringerne giver på den måde kommunerne gensidig tryghed. Samtidig er de dog sårbare konstruktioner, da de ikke er juridisk bindende, og idet deres indhold til en vis grad er åbent for fortolkning.

I forhold til området for **specialundervisning** (kapitel 8) er tilbuddenes skæbner ret forskellige, alt efter om der er tale om specialundervisning for børn, der er et skoleområde, eller for voksne, der delvist er et kan-område.

Forskellige skæbner er også kendetegnende for institutioner og tilbud inden for **specialrådgivning, hjælpemiddelcentraler, kommunikationscentre, tale-, høre- og synscentraler mv.** (kapitel 9), for **stofmisbrugsbehandlingen** (kapitel 10) og **revalideringscentre** (kapitel 11). For det første har det her aktuelt været svært at danne sig overblik over fordelingen af tilbud og institutioner. For det andet er det svært at se nogen egentlig logik i, hvornår man vælger at opsplitte store amtslige funktionsenheder på mindre enheder i forskellige kommuner i amtet, hvornår man aktivt samler opgaver på et område under samme sektor, og hvornår man vælger at lade en enhed overgå samlet til enten en kommune eller en region. I de tre kapitler fremlægges de forskellige angrebsmåder igennem cases.

En særlig problematik rammer **kvindekrisecentre** i forbindelse med strukturreformen (kap. 12), fordi det er uklart, hvordan man organiserer finansieringen, så det nuværende selvmøderprincip og den dertil knyttede garanti for akut hjælp reelt kan bevares.

I erkendelse af, at ikke bare den kommunale forvaltning af det sociale område og specialundervisningen, men også **den kommunale økonomi** vil have betydning for fremtiden på det sociale område og specialundervisningen, overvejes afslutningsvist betydningen af et begrænset økonomisk råderum (kap 13).

## 4. Kommunerne overtager fire ud af fem sociale institutioner og tilbud

---

Kommunerne har overtaget langt de fleste af de hidtil amtslige institutioner og tilbud på det sociale område. Uanset om det er skal-institutioner, de skulle overtage – døgninstitutioner til børn og unge med sociale problemer – eller kan-institutioner og -tilbud, som de kunne lade regionerne drive videre. Det blev klart, da kommunerne den 15. februar 2006 meddelte, hvad de ønskede at overtage fra 1. januar 2007.

Der er mærkeligt nok ingen, der har præsenteret et detaljeret overblik over, hvor de sociale institutioner og tilbud placeres i fremtiden. Amsrådsforeningen har lavet en opsummerende oversigt, men hverken socialministeriet eller Kommunernes Landsforening har tegnet det nye institutionelle landkort. Dette på trods af, at institutionernes og tilbuddenes nye placering er en afgørende ramme for den fremtidige sociale service. Placeringen er også vigtigt for, om regionerne i praksis vil få en rolle på det sociale område. Dansk Socialrådgiverforening og Socialpædagogernes Landsforbund har derfor forsøgt at lave en optælling. Oversigterne kan findes på de respektive hjemmesider på adresserne [www.socialrdg.dk](http://www.socialrdg.dk) og [www.sl.dk](http://www.sl.dk).

Det er ikke helt nemt at lave optællingen. Dels skal oplysningerne hentes mange steder, dels kan der opstå usikkerhed om, hvornår en institution eller et tilbud er selvstændigt og skal tælles med. Derfor er der usikkerhed om tallene, og de to opgørelser, der foreligger, indeholder tal, som ikke stemmer helt overens. Tallene i denne oversigt skal derfor også tages med et forbehold, men det ændrer ikke ved konklusionerne.

Det er vigtigt at understrege, at oversigten er et øjebliksbillede. Kommunerne kan senere vælge at overtage flere institutioner og tilbud fra regionerne (hvilket allerede er sket i et enkelt konstateret tilfælde), og institutioner og tilbud vil blive lukket, ændret eller oprettet som led i de omfattende omstillinger på det sociale område, man må forvente efter strukturreformen. Kommunerne kan også igen vælge overlade institutioner og tilbud til regionen. I et enkelt konstateret tilfælde forsøges et tilbud, der var fordelt til en kommune, nu overdraget til regionen til drift pr. 1. januar 2007.

Hvis man tæller alle de hidtidige amtslige institutioner og tilbud sammen, når man frem til, at kommunerne overtager ca. fire femtedele, mens regionerne skal drive ca. en femtedel af dem fremover. En sammentælling

giver dog begrænset mening, da den sammenholder meget forskellige institutioner og tilbud. Men den siger noget om, hvor begrænset vægt det sociale område vil få i regionerne fremover. Og den siger noget om kommunernes ambitioner.

Går man tættere på tallene, kan man se, at der er forskel på, hvor meget kommunerne har overtaget på de forskellige områder:

Skal-institutionerne er stort set helt kommunaliseret. Det gælder de amtslige revalideringscentre og specialundervisningstilbuddene. Kommunerne har også overtaget 100 af de 101 døgninstitutioner for børn og unge med sociale problemer (SEL § 67.1). Kommunerne kunne undtagelsesvis bede regionen om at drive disse døgninstitutioner videre som entreprenør. Den undtagelse er altså kun blevet brugt for en enkelt institution.

For tilbud og institutioner på kan-området ser situationen ud som følger:

- Kommunerne har været relativt tilbageholdende med at overtage døgninstitutioner til børn og unge med funktionsnedsættelser (SEL § 67.2). De 57 er gået til kommunerne, 29 til regionerne.
- Kommunerne har indtil videre ikke villet gribe an med de sikrede døgninstitutioner (SEL § 67.3). De 6 overgår således til regionen, mens en enkelt befinder sig i Københavns kommune.
- Kvindekrisecentre (SEL § 109) overtages stort set af kommuner. I alt 26 af de 27 centre overgår til kommuner, mens centret i Horsens videreføres af regionen.
- Stofmisbrugsområdet (SEL § 101) bliver også i meget høj grad kommunalt. Kommunerne overtager 45 af de 50 enheder. Enkelte steder har kommunerne dog muligvis overtaget for at træde i amtets sted. Således har Glostrup overtaget alle misbrugsinstitutioner i Københavns amt og Tønder alle i Sønderjyllands amt for at drive dem videre samlet for de andre kommuner.
- Botilbud, dagtilbud mv. til hjemløse (SEL § 110) overtages også i høj grad af kommunerne. 51 tilbud går til kommunerne, 10 til regionerne. Det er primært Region Hovedstaden, der får botilbud mv.

- 
- På psykiatriområdet er tilbud med beskyttet beskæftigelse og aktivitets- og samværstilbud (SEL § 103-104) fordelt med 56 til kommunerne og 8 til regionerne.
  - Botilbud indenfor socialpsykiatrien (SEL § 107-108) fordeles med 86 til kommunerne og 41 til regionerne. Især i Vejle amt overtager regionen amtslige tilbud.
  - Godt halvdelen af hjælpemiddelcentraler, kommunikationscentre mv. (SEL § 5.2) er blevet kommunale: 20 er gået til kommunerne, 15 til regionerne.
  - Tilbud med beskyttet beskæftigelse og aktivitets- og samværstilbud til borgere med funktionsnedsættelser (SEL § 103-104) er også langt overvejende overtaget af kommunerne: De overtager 212 institutioner/tilbud, mens regionerne skal drive 46.
  - Kommunerne overtager de fleste botilbud til borgere med funktionsnedsættelser (SEL § 107-108): Kommunerne tager 261, mens regionerne får 75.

Fordelingerne viser, at kommunerne har taget relativt flest institutioner og tilbud til de socialt udsatte grupper - hjemløse, misbrugere og voldsramte kvinder. Den kommunale overtagelse skal sammenholdes med, at kommunerne fremover også får ansvaret for den medicinske behandling af både alkohol- og stofmisbrugere. Overtagelsen kan derfor være udtryk for et ønske om generelt at opruste på området for udsatte grupper for at kunne løfte de nye opgaver. Arbejdet med socialt udsatte grupper er imidlertid ikke områder, der hidtil har været centrale for kommunerne og som de har haft klare politikker for. Fra 1. januar 1996 blev stofmisbrugsområdet således flyttet fra kommunerne til amterne, fordi Folketinget var utilfreds med kommunernes indsats på området.

## 5. Kommunernes argumentation

---

Sammenlægningsudvalg og byråd skulle senest 15. februar 2006 træffe beslutning om, hvilke kan-institutioner og -tilbud på det sociale område, de vil overtage pr. 1. januar 2007. Argumenterne for og imod denne overtagelse er vigtige for forståelsen af strukturreformens konsekvenser på det sociale område. De viser, hvad kommunerne kigger efter, når de skal vurdere bæredygtighed og udviklingsbehov i forhold til tilbud på det sociale område, og kan i den forstand betragtes som kriterier i den kvalitetsbedømmelse, som også vil foregå fremover. Argumentationen er samtidig interessant, fordi den kan vise, hvad kommunerne vil med tilbuddene, eller hvad der er målet med overtagelsen af dem. Retningen for kommunernes forvaltning af de sociale institutioner og tilbud bør med andre ord være at læse i argumentationen.

### Argumenterne

Igennem en analyse af argumenterne for og imod overtagelse, som de tager sig ud i beslutningsreferater, bilagsmateriale og baggrundsrapporter fra kommunerne op til 15. februar 2006, undersøger dette afsnit begrundelserne for den fordeling mellem kommuner og regioner, der blev resultatet af kommunernes beslutninger. Nærmere beskrivelse af metoden findes til sidst i kapitlet.

### Den faglige bæredygtighed

Spørgsmålet om faglig bæredygtighed har i reformarbejdet været en del af diskussionen om kommunernes størrelse i forhold til deres evne til at opretholde og videreudvikle specialviden i forhold til især mindre brugergrupper. Overvejelser om den rette faglige bæredygtighed fremstår på samme måde som et vigtigt element i kommunernes vurderinger under tilkendegivelser om, at institutioner og tilbud kun skulle overtages, når det var fagligt forsvarligt.

Det viser sig imidlertid, at der findes forskellige betydninger af faglig bæredygtighed i kommunernes argumentationer. Mens faglig bæredygtighed nogle steder knyttes til den forvaltningsmæssige ekspertise på området, opfattes faglig bæredygtighed andre steder som noget, der knytter sig til institutionerne og tilbuddene selv.

Odense kommune demonstrerer en opfattelse af faglig bæredygtighed som knyttet til forvaltningsniveauet i deres diskussion af overtagelsen af sociale tilbud. I kommunen ønsker man som udgangspunkt at vurdere til-

stedeværelsen af faglig bæredygtighed i forhold til den forvaltningsmæssige kompetence på området:

*"Odense Kommune skal vurdere den faglige bæredygtighed både på kort og lang sigt: På kort sigt vil institutionerne indgå i de faglige miljøer i Odense Kommunes afdelinger. De enkelte afdelinger har specialviden inden for hvert deres område og har således en god mulighed for fagligt at løfte opgaven, også på de mere specialiserede institutioner. Det drejer sig både om den faglige drift af institutionerne og om at sikre medarbejdernes faglige udvikling. På lang sigt bliver der ved overtagelse af institutioner stor mulighed for sammenhæng i opgaveløsningen, når kommunen får ansvaret for samtlige typer af tilbud til de enkelte målgrupper. Der kan skabes faglig synergi på tværs mellem de nye institutioner og de øvrige kommunale tilbud dels ved gensidig faglig berigelse og dels ved at tænke tilbuddene og sammenhængene på en helt ny måde." (Odense, Økonomiudvalget 15. juni 2005).*

Over for denne opfattelse står bl.a. en vurdering fra Ringsted kommune, der synes at opfatte faglig bæredygtighed som et spørgsmål om tilstedeværelsen af fagligt kvalificeret personale på institutionerne og i tilbuddene:

*"Det er forvaltningens vurdering, at Ringsted Kommune på alle områder er i stand til at løse de omtalte nye opgaver på et kvalificeret grundlag, idet der følger kvalificeret personale med opgaven til kommunen. Kun hvor personalet ikke direkte følger med opgaven, kan det være relevant at drøfte, om der er tilstrækkelige kvalifikationer til stede i kommunen pr. 1. januar 2007" (Ringsted, Økonomiudvalget 30. januar 2006).*

Den institutionsrelaterede opfattelse af faglig bæredygtighed synes at dominere i kommunernes argumentation. I Gladsaxe kommune formulerer man det som en overbevisning om, "at den primære faglige kompetence overflyttes med institutionerne". Man har derfor i vurderingen lagt vægt på om "institutionen alene eller en gruppe af institutioner" udgør "en så stor del af ekspertisen på det pågældende område, at den faglige kompetence, der i givet fald overføres til kommunen, kan udgøre et levedygtigt miljø." (Gladsaxe, Økonomiudvalget 1. november 2005).

Garantien for den faglige bæredygtighed i kommunens tilbud er altså primært knyttet til institutionsniveauet, enten i form af den enkelte institution eller til gruppen af

---

institutioner og tilbud, der tilsammen kan danne et fagligt netværk. Et andet eksempel på denne opfattelse finder man i Skanderborg kommune:

*"Hensyn i den faglige vurdering er bl.a. at de faglige miljøer helt overvejende findes på institutionen og i netværk mellem disse" (Skanderborg, Sammenlægningsudvalget 11. januar 2006).*

Og i Ny Assens kommune hedder det på samme måde om nogle af de aktuelle institutioner, der skal foretages beslutning omkring, at:

*"Det er en stor institution, hvorfor fagligheden formodes at være i institutionen. Derudover kan der være mulighed for at skabe fælles fagudvikling – netværk – med lignende institutioner på Fyn" (Ny Assens, Sammenlægningsudvalget 24. januar 2006, bilag).*

Forudsætningen for, at den faglig bæredygtighed kan garanteres alene i kraft af, at fagligheden allerede findes i de aktuelle tilbud og institutioner, må imidlertid være, at institutioner og tilbud faktisk formår at initiere og forstå deres egen løbende udvikling i en hensigtsmæssig retning, f.eks. gennem netværk imellem dem. Faren ved at en kommune i høj grad på den måde forlader sig på institutions- og tilbudsniveauet uden selv at have den faglige ekspertise på forvaltningsniveau, er, at den bl.a. kan miste overblikket over, om de nødvendige tilbud til også de små brugergrupper er til stede. I Ny Stevns kommune stiller man sig i den forbindelse kritisk over for tanken om, at garantien for faglig bæredygtighed automatisk findes i netværk mellem institutioner og tilbud:

*"Samtidig må man dog have øje for, at de tværgående netværk, som i dag består mellem tilbud forskellige steder i amtet ikke pr. automatik vedligeholdes og videreføres. Det er nødvendigt at have fokus på disse faglige netværk for at vedligeholde og udbygge den viden og faglighed, der er en nødvendig forudsætning for at drive de mere specialiserede tilbud." (Ny Stevns, Politisk Styregruppe, 20. september 2005).*

Netværkene lever altså ifølge denne kommune ikke videre af sig selv – man må også som kommune kunne stille de nødvendige vidensmæssige rammer til rådighed for deres fortsatte udvikling. Der skal med andre ord være et dynamisk samspil mellem fagforvaltningen og institutionen eller tilbuddet.

De forskellige opfattelser af faglig bæredygtighed viser, at det var forskelligt, hvad kommunerne tog stilling til, da de vurderede om den faglige bæredygtighed var til stede ved overtagelsen. Tilsvarende medfører de forskellige forståelser af faglig bæredygtighed forskellige tærskler for, hvornår et tilbud er for specialiseret til at kunne varetages af den kommunale drift.

De forskellige opfattelser af faglig bæredygtighed, og dermed specialisering, afslører også et behov for en tilbunds gående diskussion af disse størrelser på det sociale område og specialundervisningen. At finde en fælles forståelse af begreberne, eller i det mindste at erkende divergensen i opfattelserne af, hvad de indebærer, vil være en stor gevinst – hvis ikke en forudsætning – for kommunikationen om og det videre arbejde med kvalitetsvurdering og udvikling af områderne, også efter strukturreformens ikrafttræden.

#### **Sammenhængende vifte af tilbud**

Kommunerne vurderer især en eventuel overtagelse af et tilbud efter om dette tilbud passer ind i gruppen af tilbud på området, som man i øvrigt eller i kraft af andre overtagelser har i kommunen. I Ny Hjørring kommune er et argument for overtagelsen af en institution således, at den *"vil komplementere viften af kommunale botilbud inden for socialpsykiatrien"* (Ny Hjørring, Sammenlægningsudvalget, 24. januar 2006), mens man i Ny Næstved kommune *"stadfæster den lokaltforankrede palet omkring sindslidende"* (Ny Næstved, Sammenlægningsudvalget, 16. januar 2006, bilag 1).

Tanken er, at en sådan "palet" eller "vifte" giver "effektiviseringer" og "synergier" mellem tilbud, der henvender sig til den samme målgruppe, fordi institutionerne og tilbuddene kan trække på hinanden fagligt og organisatorisk.

*"Det er arbejdsgruppens vurdering, at der på sigt kan skabes betydelige effektiviseringer og synergier ved hjemtagelsen af de anbefalede institutioner." (Lolland, Sammenlægningsudvalget 9. februar, bilag).*

Som det fremgår af et citat fra Egedal kommune er en sådan synergi ikke begrænset til institutioner og tilbud inden for samme forvaltningsområde, men vil også kunne opnås gennem et samarbejde på tværs af forvaltninger i form af medarbejderudveksling mellem institutioner og tilbud, der minder om hinanden:

---

*"Ved overtagelse vil der kunne opnås synergieffekt ved at samarbejde med den øvrige forvaltning, f.eks. ved at lade hjemmeplejen assistere i spidsbelastningsperioder i stedet for fastansat personale..." (Egedal, Sammenlægningsudvalget 30. januar 2006).*

Ud over sådanne organisatoriske "synergieffekter", lægger kommunerne stor vægt på, at en bred "vifte" af tilbud til samme målgruppe også sikrer brugerne i den pågældende målgruppe "sammenhængende" og "helhedsorienterede" tilbud:

*"Der vil kunne opbygges et fællesskab med Dagcenter Havnen, hvilket vil kunne give et helhedsorienteret tilbud på området" (Morsø, Kommunalbestyrelse 6. februar 2006).*

Det helhedsorienterede aspekt indebærer, at tilbuddene er tilpasset målgruppens varierende behov. På den måde ønsker man at tilpasse sig udviklingen i målgruppen:

*"Der kan desuden tilbydes de enkelte brugergrupper i målgruppen velkendte tilbud i nærmiljøet – og det vil være muligt kontinuerligt at udbygge, tilpasse og udvikle nye tilbud i takt med brugergruppernes ændrede ønsker og behov" (Ny Hjørring, Sammenlægningsudvalget 24. januar 2006).*

Der ligger således et fra-vugge-til-grav princip bag tankerne om en sammenhængende vifte af tilbud, hvor man ønsker at tilrettelægge tilbuddene, så det ene så at sige tager over, hvor det andet tilbud slap:

*"Med hele institutionsspektret fra børn til voksne i Silkeborg Kommune vil man kunne forberede "voksenlivet" i god tid, således at der er et tilbud klar til de unge, når de fylder 18 år. Med et sammenhængende tilbud i kommunen kan understøttes et godt liv – trods handicapet" (Silkeborg, Sammenlægningsudvalget 13. februar 2006, bilag).*

En sådan helhedstænkning er uden tvivl sympatisk. Men den forudsætter, at den målgruppe, man har i tankerne netop er en ensartet målgruppe og ikke en bred kategori af flere, indbyrdes forskellige grupper. Citatet fra Ny Silkeborg bruges f.eks. som argument for at hjemtage en institution, der kan supplere og fuldende listen af tilbud til "fysisk og psykisk handicappede børn, unge og voksne". Spørgsmålet er, om denne brugerkategori er smal nok til at give den enkelte bruger en oplevelse af

helhed. Der kan være store forskelle på, hvad det indebærer at være fysisk og psykisk handicappet og dermed også på, hvilket tilbud der er behov for, i de enkelte tilfælde. Om den tilsigtede sammenhæng således kommer til at lykkes, så det kan mærkes for den enkelte bruger, afhænger derfor af, hvor ensartet en brugergruppe, man har i kommunen, og af hvor smal eller bred en målgruppe, man vælger at tilpasse sin tilbudsvifte efter. I den forbindelse er balancegangen i målgruppebredden afgørende. En smalt designet tilbudsække vil betyde skræddersyede tilbud til nogen, men samtidig også et tab i rækkeevne.

Samme tendens ses i øvrigt på specialundervisningsområdet, hvor kommunerne synes at betragte mennesker med behov for specialundervisning som en homogen gruppe, jf. kapitel 8.

### **Brugergrundlaget**

Overvejelserne om den økonomiske bæredygtighed forbundet med overtagelsen af kan-tilbuddene har især taget form af en vurdering af, om man fremover vil kunne dække de nuværende pladser, enten med egne borgere eller ved at sælge pladserne til andre kommuner. Der er derfor tale om en vurdering af behovet i både egen kommune og nabokommunerne. Det er imidlertid afgørende for kommunen, at den selv kan bidrage med så mange af pladserne som muligt, evt. ved hjemtagelse af borgere fra andre kommuner, eftersom man ikke i længden føler sig sikre på nabokommunernes fremtidige villighed til at købe pladser. I Morsø kommune udtrykker man det på den måde, at man i beslutningen har "lagt vægt på vurdering af "salgsmuligheder" af pladser til nærtliggende kommuner", samtidig med at der er foretaget vurdering af kommunens egne behov for de enkelte tilbud (Morsø, Kommunalbestyrelsen 6. februar 2006).

"Salgsmulighederne" er ikke garanterede, idet kommunerne kan forsøge at hjemtage borgere til egne tilbud. Eventuel hjemtagelse af kommunens borgere fra andre kommuner er dog ikke juridisk uproblematisk. Det bemærker man i Albertslund kommune, hvor man overvejer muligheden for selv at hjemtage borgere, såfremt andre kommuner trækker deres borgere hjem fra tilbuddene i Albertslund:

*"I de tilfælde, hvor kommuner har forsøgt at flytte rundt på borgere, har dette ofte resulteret i sager mod kommunen – som kommunen har tabt enten ved sag i det*

---

*Sociale Nævn eller i den Sociale Ankestyrelse. Borgerens ret til at blive i sin bolig er således vanskelig at anfægte.” (Albertslund, Notat 10. januar 2006).*

På trods af den juridiske stopklods for hjemtagelse mod borgerens vilje, er andre kommuners bevidste prioritering af egne tilbud med i overvejelserne og vurderingerne af risikoen ved at overtage et tilbud. I Lolland kommune konkluderer man således:

*”På længere sigt må det forventes, at kommunerne gradvist vil hjemtage egne borgere eller anvende egne pladser. Det er derfor væsentligt for driftsøkonomien på sigt, at Lolland Kommune selv kan udfylde den fremtidige kapacitet på de områder, hvor efterspørgslen er mest sårbar over for andre kommuners senere hjemtagelse. Det kan ske ved, at Lolland Kommune på sigt hjemtager egne borgere og anvender egne pladser” (Lolland, Sammenlægningsudvalget 9. februar 2006, bilag)*

Hvad der forekommer som et logisk resultat af sådanne overvejelser, er et rationale blandt de kommunale beslutningstagere om, at jo flere af kommunens borgere, der er i et givent tilbud, des sikrere er det eller des bedre kan det betale sig for kommunen at overtage tilbuddet fra amtet. At der er mange af kommunens egne borgere i tilbuddet, bruges derfor typisk som argument for overtagelse, mens det, at der kun er en lille eller ingen andel af tilbuddets brugere, der er fra kommunen, omvendt bruges som argument imod overtagelse.

Så vidt den dominerende logik i argumentationen. Et eksempel fra Glostrup illustrerer imidlertid, at der i praksis i forbindelse med selve beslutningen om overtagelse kan ske noget andet. Glostrup kommune overtager pr. 1. januar 2007 bl.a. Bakkehuset og Parkvænget. Bakkehuset er et botilbud for voksne med autisme med 18 normerede pladser. Der bor ingen fra Glostrup kommune. På Parkvænget, som er et botilbud for voksne sindslidende med 56 normerede pladser, bor der 2 borgere fra Glostrup kommune.

#### **Fleksibiliteten i tilbuddet – tilpasning af institutioner og tilbud til kommunernes behov**

En anden måde at tage højde for eventuelle udsving i brugergrundlaget er at overveje hvilke muligheder kommunen har for at tilpasse institutionerne og tilbuddene de herskende behov. Dette omtales flere steder som en vurdering af tilbuddets ”fleksibilitet”, dvs. muligheden for

at justere tilbuddet efter behovet og kommunens ønsker i øvrigt:

*”Det vurderes at en overtagelse af institutionen giver en entydig ansvarsplacering, og at udviklingen af institutionen derved kan blive mere fleksibel. F.eks. kan der forbedres og etableres det nødvendige antal bofællesskabspladser til gruppen af unge udviklingshæmmede. Tilbuddet kan tilpasses det aktuelle behov ved at personalenormeringen kan justeres og antallet af beboere kan justeres efter behovet” (Silkeborg, Sammenlægningsudvalget 13. februar 2006, bilag).*

Særligt i forbindelse med den fysiske fleksibilitet, er nogle kommuner optaget af muligheden for ved ombygning at kunne omlægge til andre brugergrupper eller til helt andre formål og dermed minimere risikoen for økonomisk tab:

*”Nybygningen er bygget meget fleksibelt op, så det eksempelvis er muligt at inddrage eller afskærme de forskellige brugeres bo- og opholdsenheder fra hinanden, alt efter behov. Der er således lagt vægt på fleksibilitet i opbygningen. Den øgede økonomiske risiko ved nybygningen vurderes derfor at være lidt mindre end værdien på de 60 mio. kr. giver udtryk for, idet bygningens fleksibilitet i forhold til målgrupper giver en anden mulighed for at udnytte evt. ledig kapacitet” (Ikast-Brande, Politisk Styregruppe 1. september 2005).*

For at afdække hvilken grad af fleksibilitet, der er tale om, har man i Gladsaxe kommune fået et ejendoms-mæglerfirma til at vurdere bygningerne:

*”For det tilfælde, at brugerkommunerne ikke vil benytte de pågældende institutioner er det, med hjælp fra et ejendoms-mæglerfirma, vurderet, om ejendommene i givet fald ville kunne omdannes til andet formål uden tab. For de større institutioners vedkommende synes dette at være muligt.” (Gladsaxe, Økonomiudvalget 1. november 2005).*

Det er i forbindelse med overvejelserne om omlægninger af institutioner og tilbud værd at indskyde, at kommunernes mulighed for at omdanne tilbuddene, som de vil, er begrænset af deres forsyningspligt og af de regionale rammeaftaler. Hvordan disse begrænsninger i praksis vil vise sig, kan man ikke forudse. Det kan noteres, at man i Gladsaxe konkluderer at: *”på længere sigt vil kapaciteten naturligvis skulle tilpasses kommunernes ønsker”,*



---

mens man i Morsø kommune mener, at "muligheden for at tilpasse kapaciteten i tilbuddet" vil være "begrænset, idet budgettet og taksten for tilbuddet fastlægges i den årlige rammeaftale" (Morsø, Kommunalbestyrelsen 6. februar 2006). Tilbagevendende er rationalet dog, at en overtagelse altid vil medføre øget mulighed for indflydelse på udviklingen, i det mindste på længere sigt. Således konkluderer man i Ny Hedensted kommune:

*"Fordelene ved kommunal overtagelse af en eller flere institutioner er, at Ny Hedensted får større indflydelse på udviklingen af den enkelte institution. Den kan bedre formes i den retning, som kommunen ønsker" (Ny Hedensted, Sammenlægningsudvalget 8. februar 2006, bilag).*

Kommunernes råderum i forhold til at omlægge og forme tilbud alt efter deres behov bør ses i sammenhæng med deres overvejelser om brugergrundlaget. Det er relevant af to grunde.

For det første vil en løbende tilpasning af tilbuddene mod brugergrupper, der bedst garanterer udfyldelse af pladserne, på sigt kunne resultere i en favorisering af de store brugergrupper på bekostning af de mindre. Således kan man frygte, at iveren efter at holde kommunens borgere i egne tilbud, vil betyde at mindre brugergrupper forsøges indpasset i tilbud, der reelt ikke er optimale for dem. Denne overvejelse gør man sig f.eks. i Ny Stevns kommune:

*"Pladserne på de meget specialiserede institutioner bruges af mange kommuner, og driftskommunen skal alene bære de økonomiske risici, f.eks. for tomme pladser. Det vil derfor være i driftskommunens umiddelbare økonomiske interesse at omdanne institutionerne, så kun kommunens borgere benytter det. De økonomiske risici, der følger af driftsansvaret, forstærker risikoen for, at de meget specialiserede institutioner falder bort, eller at de bliver afspecialiserede." (Ny Stevns, Politisk Styregruppe 20. september 2005).*

For det andet afspejler de forskellige opfattelser af hvor stort et råderum, man som kommune har til at ændre på de tilbud, man overtager, divergerende holdninger til, hvor meget man bør tilpasse sine tilbud efter egne behov, i forhold til hvor meget man skal koordinere behovene med de omliggende kommuner. Derfor vil kommunernes – oplevede såvel som reelle – råderum for så vidt angår muligheden for tilpasning, være af betydning for de kommunale samarbejder.

### **Det kommunale samarbejde**

Ikke bare kommunens egne vurderinger, men også de omkringliggende kommuners beslutninger om overtagelse indgår i de enkelte kommuners beslutning om overtagelse af tilbud. I den forstand har beslutningsprocessen altså ikke begrænset sig til den enkelte kommune alene, men har været afstemt i forhold til de omgivende kommuner. I Aabenraa kommune begrundes man f.eks. sin beslutning for overtagelse med "en entydig stemning" blandt de nye kommuner i Sønderjylland for overtagelse af institutioner og tilbud på kan-området, mens man i Ny Hjørring kommune tager forbehold for sine vurderinger, indtil man kender de øvrige kommuners vurderinger:

*"De anførte vurderinger vil naturligt kunne påvirkes af de øvrige kommuners ønsker og beslutninger i forhold til overtagelse af amtslige tilbud. Forsyningssikkerheden og brugergrundlaget for de mere specialiserede tilbud i regionen vil især være påvirkelig af Ny Aalborg Kommunes beslutninger om overtagelse af amtslige tilbud eller oprettelse af egne tilbud" (Hjørring, Sammenlægningsudvalgs møde 24. januar 2006).*

Mønstret er, at andre kommuners vilje til at overtage tilbud påvirker den enkelte kommunes beslutning i retning af også at ville overtage. Et rationale ser ud til at være, at hvis alle kommuner overtager, er der mulighed for at indgå et kommunalt samarbejde, der vil være befordrende for den enkelte kommunes drift af tilbuddet:

*"Såfremt kommunerne i amtet overvejende vælger at overtage amtsinstitutionerne, så ønsker Ikast-Brande ligeledes at byde ind på amtsinstitutionerne, under forudsætning af, at der indgås en samarbejdsaftale med de øvrige kommuner i Ringkøbing Amt." (Ikast-Brande, Politisk styregruppe, 1. september 2005).*

I Silkeborg kommune har i overensstemmelse med dette rationale ændret sin beslutning om overtagelse af tilbud, efter at have erfaret, at de fleste af landets øvrige kommuner vælger at overtage den pågældende type af tilbud:

*"Der er en tendens til at flertallet af forsorgshjemmene overtages af kommunerne, og der er mulighed for at koordinere indsatsen med andre kommunale eller kommunalt støttede tilbud. Forstander på Godrim, Eigil Lyhne, vurderer at 2/3 af forsorgshjemmene overtages af kommunerne. På baggrund heraf anbefaler han – i modsætning til tidligere, hvor tendensen var, at flertallet af forsorgs-*

---

*hjemmene blev placeret i regionalt regi – at den nye Silkeborg Kommune overtager driftsoverenskomsten med Godrim, Landlyst og Lysbro.” (Silkeborg, Bilag til Sammenlægningsudvalgsmøde, 13. februar 2006).*

Et andet rationale i forbindelse med overvejelserne omkring andre kommuners adfærd er, at hvis alle kommuner i regionen overtager de mulige tilbud, så vil regionen miste sit grundlag for at drive tilbuddene på en bæredygtig måde. Det taler for, at den enkelte kommune overtager, hvad den kan, hvis de andre kommuner i regionen gør det samme. I Ny Stevns kommune ønsker man ikke at overtage nogen tilbud eller institutioner på kan-området. Rationalet er ikke desto mindre med i kommunens overvejelser:

*”Imidlertid tyder alt på at de øvrige nye storkommuner ønsker hjemtagelse af alle amtslige institutioner. Hvis dette bliver gældende og regionen derved udelukkende skal drive de institutioner, der er beliggende i Stevns Kommune, er det regionen, som kan få problemer i forhold til den faglige bæredygtighed.” (Ny Stevns, Politisk Styregruppe 20. september 2005).*

Spørgsmålet er, om de kommunale samarbejder er stærke nok til at udgøre den sikkerhed for faglig bæredygtighed og stabilitet i tilbudsrækken, som amterne hidtil har stået for. Her nævner mange af kommunerne rammeaftalen mellem regionen og kommunerne i regionen samt hensigtserklæringerne mellem kommunerne som garantier for stabiliteten på området.

Rammeaftalen forventes at give en sikkerhed for den faglige variation i tilbuddene, fordi den udgør en regional koordinering af udviklingen i forholdet mellem kommunernes behov og det samlede udbud af eksisterende tilbud, der drives enten i kommunalt regi eller af regionen. Men ud over rammeaftalerne udtrykker flere kommuner ønske om at tiltræde en såkaldt hensigtserklæring med de omkringliggende kommuner. Hensigtserklæringerne er i modsætning til rammeaftalerne hverken obligatoriske eller bindende, men giver – hvis de overholdes – kommunerne en gensidig sikkerhed for, at der ikke foretages særlige forandringer i de første år efter implementeringen af strukturreformen. På den måde er hensigtserklæringerne en økonomisk sikkerhed for kommunerne i overtagelsen:

*”På et møde 4. januar 2006 for borgmestrene i den kom-*

*mende hovedstadsregion blev spørgsmålet om, hvorvidt man kan sikre både ejer- og køberkommuners økonomiske sikkerhed i forbindelse med en kommunal overtagelse af de amtslige institutioner debatteret. I den anledning blev en hensigtserklæring (vedhæftet til kommunalbestyrelsens medlemmer) vedrørende brug af de sociale institutioner og institutioner for vidtgående specialundervisning drøftet. Af hensigtserklæringen fremgår det, at kommunerne i 2007 og 2008 vil fortsætte deres nuværende forbrugsmønstre, og at kommunerne er indstillet på at indgå betalingsaftaler om køb af pladser mv.” (Glostrup, Kommunalbestyrelsen 7. februar 2006).*

Udsigten til hensigtserklæringerne fremstår som et hyppigt anvendt argument for overtagelse af kan-institutioner og -tilbud, især med henvisning til, at de minimerer den økonomiske risiko forbundet med overtagelse:

*”Afgivelsen af hensigtserklæringerne vil være et væsentligt, betryggende element i en kommunes overvejelser om hjemtagelse af amtslige institutioner, da den økonomiske usikkerhed ved overtagelsen kan minimeres.” (Ny Næstved, Sammenlægningsudvalget, 18. januar 2006).*

I Århus er konklusionen på samme måde, at de økonomiske risici ikke bør have nogen betydning for beslutningerne, bl.a. pga. hensigtserklæringerne:

*”Den helt overordnede konklusion er, at den fremtidige driftsudgift er uafhængige af om institutionerne overdrages eller ej. Endvidere har kommunerne i Århus Amt indgået en fælles hensigtserklæring med intentioner om, at kommunerne ønsker et øget samarbejde om driften af de overdragede institutioner. Der iværksættes således ingen omstillinger i 2006 - 2008, med mindre det er aftalt med de pågældende kommuner. Konklusionen er dermed, at det er de faglige argumenter og ønsket om at opnå de i indstillingen beskrevne visioner og udviklingsperspektiver der er afgørende for beslutningen om overdragelsesaktiviteten.” (Århus, Byrådet 8. februar 2006).*

Hensigtserklæringerne opfattes som en sikkerhed for, at de andre kommuner ikke hjemtager egne borgere som middel til at gardere sig selv mod tomme pladser:

*”For at dække hinanden af - principielt er alle i samme båd – er det aftalt, at der mellem de fire kommuner indgås en fælles aftale om at sikre udnyttelse af de eksisterende tilbud. Dette såvel for at sikre det faglige niveau i*

---

tilbuddene, men også for at sikre økonomisk stabilitet i institutionerne" (Varde, Sammenlægningsudvalget 9. februar 2006).

Hensigtserklæringerne handler altså om gensidig trykthed. Omvendt er de betinget af gensidig tillid og udgør intet juridisk grundlag. Det er derfor relevant at henlede opmærksomheden på kommunernes forskellige opfattelser af størrelsen på deres råderum til at forme tilbudene efter egne behov. Disse forskellige opfattelser afspejler som nævnt forskellige holdninger til det prioriteringsmæssige vægtforhold mellem selvforsyning og samarbejde. Hvis der ikke er konsensus om dette vægtforhold imellem kommunerne, kan man sætte spørgsmålstegn ved, om den gensidige tillid, der må forudsætte hensigtserklæringernes levedygtighed, kan manifestere sig. Heri ligger hensigtserklæringernes sårbarhed, for hvis blot en af kommunerne trækker sig, så går idéen om gensidig trykthed tabt.

#### **På tværs af argumenterne: Kan det betale sig?**

Alt i alt synes kommunernes beslutningsproces at have taget form af en afvejning af om de økonomiske risici er værd at løbe i forhold til, hvad man så at sige får igen på det faglige område. På den måde bliver beslutningen en stillingtagen til, om det kan betale sig for kommunen at overtage et eller flere tilbud. Et eksempel herpå er fra Billund kommune, hvor man konkluderer, at de "faglige gevinster" overstiger de økonomiske risici forbundet med overtagelse:

*"Sammenfattende vurderes det, at der er betydelige faglige gevinster ved en overtagelse af kan-institutioner. De økonomiske betingelser for en overtagelse såvel anlægs- som driftsmæssigt vurderes hensigtsmæssige, om end de endelige konsekvenser er uafklarede."* (Billund, Sammenlægningsudvalget 25. januar 2006, bilag 1).

Ny Varde kommune leverer et andet eksempel på den omtalte afvejning:

*"Samlet set er bygningsmassen, som Ny Varde Kommune overtager, formentlig betydelig mere værd end det ejendomsværdien tilsiger og dermed hvad bygningsmassen er opgjort til i delingsaftalen. Der er vedrørende "kan"-institutionerne en aftale mellem de nye kommuner i Ribe Amt om gensidig at benytte hinandens institutioner. Herudover skal disse institutioner indgå i det samlede tilbud af ydelser til borgerne i Region Syddanmark. Endelig vil omkost-*

*ninger netto være de samme for kommunerne om de overtager "kan"-institutionerne eller lader Regionen overtage disse, idet taksterne fastsættes efter de faktiske omkostninger og det er kommunerne, der skal finansiere institutionerne. Til gengæld vil disse institutioner kunne tilføre Ny Varde Kommune en faglig udvikling, og der kan skabes synergi mellem disse institutioner og Ny Varde Kommunes nuværende institutioner på pleje- og omsorgsområdet."* (Ny Varde, Sammenlægningsudvalget, 25. januar 2006).

I visse tilfælde dominerer de økonomiske overvejelser helt de faglige i beslutningsprocessen, i hvert fald så vidt det fremgår af det forhåndenværende materiale. I Lolland kommune er der f.eks. en institution, som man finder det uhensigtsmæssigt at overtage alene af økonomiske årsager, bl.a. pga. antallet af ansatte, der er tjenestemænd og andelen af beboere, der er ældre. Om institutionen hedder det:

*"Følgende kan konkluderes:*

- *Overtagelsen er ugunstig grundet overtagelse af store ejendomskomplekser (...).*
- *Af de i alt ca. 56 tjenestemænd på samtlige kan-institutioner, kan 36 tjenestemænd henføres til Bo- og Naboskab Sydjylland.*
- *Ca. 75 % af borgerne er udenbys borgere, og mange borgere er gamle – 26 er mere end 70 år gamle.*

*Grundet dårlig overtagelsesøkonomi og meget usikker fremtidig driftsøkonomi kan arbejdsgruppen ikke anbefale hjemtagelse af Bo- og Naboskab Sydjylland på de angivne økonomiske vilkår."* (Lolland, Sammenlægningsudvalget 9. februar, bilag).

Lidt ondskabsfuldt kan man sige, at afvejningslogikken afspejler en tilbøjelighed blandt kommunerne til at vurdere hensigtsmæssigheden i en eventuel overtagelse primært ud fra kommunens eget perspektiv frem for borgerens perspektiv. Dvs. at man har set på, hvad man kunne få ud af overtagelsen mere end på, hvad man havde at tilbyde. I hvert fald optræder overvejelser om den enkelte borger ikke meget i argumentationen set i forhold til overvejelserne om hvad kommunen som enhed vil få ud af overtagelsen.

## Metode

Analysen bygger på relevante og offentligt tilgængelige beslutningsreferater, bilagsmateriale samt baggrundsrapporter fra 30 udvalgte kommuner. Dette svarer til ca. en tredjedel af landets 98 nye kommuner (se liste over kommuner i bilag 1). De 30 kommuner er valgt, så de afspejler den antalmæssige fordeling af kommuner inden for de fem regioner, den størrelsesmæssige fordeling af kommuner inden for hver region samt fordelingen af sammenlægningsramte kommuner inden for hver region. Denne udvælgelse medfører ikke repræsentativitet i streng forstand, men har gjort udvælgelsen systematisk, og har sikret analysens geografiske og størrelsesmæssige dækning.

Dokumentationsmaterialet er fundet på kommunernes hjemmesider. Materialet er læst systematisk igennem med øje for konkrete argumenter for og imod overtage af institutioner og tilbud på kan-området. Herudfra har det været muligt at identificere en række 'typiske' argumenter, altså argumenter, der fremstod som gennemgående i læsningen. Analysen har derefter taget form af en kvalitativ meningskategorisering af materialet ud fra de kategorier, som de typiske argumenter har dannet.

Det er vigtigt at understrege, at det at benytte beslutningsreferater mv. fra kommunernes hjemmesider som kilder i analysen, udelukker en decideret kortlægning af den beslutningsproces, der i øvrigt er foregået i de enkelte kommuner. For det første er der forskel på, hvor meget af f.eks. bilagsmaterialet de respektive kommuner har valgt at lægge ud på deres hjemmesider, hvilket giver en skævhed i materialet. For det andet begrænser materialet sig til umiddelbart tilgængelige og skriftlige udtryk for processen og tager ikke højde for de diskussioner og aktiviteter, der i øvrigt er foregået i kommunerne forud for beslutningen 15. februar 2006.

Af disse grunde giver analysen ikke en helt udtømmende eller objektiv beskrivelse af baggrunden for beslutningerne i kommunerne. Den kan imidlertid bidrage med en struktureret beskrivelse af, hvilket billede af kommunernes bevæggrunde, der tegner sig, når man kigger på netop det materiale, som den enkelte borger vil finde, hvis han eller hun eftersøgte dokumentation for de beslutninger, der er blevet truffet om overtagelsen af amtslige tilbud.

## 6. Botilbud med mere end 100 pladser

---

Som led i strukturreformen på det sociale område skal der udarbejdes en udviklingsplan for botilbud med mere end 100 pladser. Af bemærkningerne til bestemmelsen i forslaget til lov om social service fremgår det som begrundelse, at disse botilbud i realiteten vil være gamle særforsorgsinstitutioner, som i vidt omfang vil have brug for udvikling og fornyelse. Der fremgår ikke nogen steder, hvorfor lige netop tallet 100 er valgt.

Undervejs i lovgivningsprocessen lykkedes det desuden Socialministeriet at skabe tvivl om, hvilke botilbud der var omfattet af bestemmelsen. På et spørgsmål fra Folketingets Socialudvalg om, hvilke konkrete botilbud, det drejede sig om, leverede Socialministeriet en liste på 15, hvoraf kun tre viste sig at leve op til bestemmelsens indhold, mens der manglede et enkelt.

Resultatet er, at der for fire botilbud skal udarbejdes særlige udviklingsplaner, nemlig Sølund, Strandvænget, Ribelund og Sødisebakke. To af tilbuddene overtages af beliggenhedskommuner, mens de to øvrige overgår til en region.

I det følgende opridses, hvilke særlige overvejelser kommunerne gjorde sig i forbindelse med deres beslutning om overtagelsen af de store botilbud.

### Kommunernes argumenter for overtagelse

#### **Institutionen som arbejdsplads**

Et argument, der indgår i den kommunale overvejelse om at overtage et så stort botilbud, er at det er en stor arbejdsplads. Sølund i Skanderborg er et godt eksempel. Med ca. 550 ansatte, fordelt på 462 årsværk, må Sølund betragtes som en stor arbejdsplads og nærmest en landsby i sig selv. Der er ca. 220 beboere i alderen 18 til 100 år. I beslutningsoplægget til Sammenlægningsudvalget fremgår det bl.a., at ved overtagelse af Sølund vil Ny Skanderborg kommune kunne fastholde og udvikle mange arbejdspladser i kommunen – inden for et bredt spektrum af faggrupper. I beslutningsoplægget fremgår det:

*"En kommunal hjemtagelse af Sølund vil kunne give mange arbejdspladser til kommunen og ikke give en betydelig omkostning for ejeren af Sølund".*

#### **Faglig synergi, kvalitetsudvikling, udviklingscenter**

Et andet aspekt, der indgår i overvejelserne er, at de store sociale tilbud med den faglige ekspertise kan fungere som udviklingscenter for både fysisk og psykisk handicappede og som centrum for udrykningshold og konsulentbistand til sociale tilbud over hele landet. Eksempelvis fremgår det af Ny Skanderborg kommunes beslutningsoplæg:

*"Ved at overtage Sølund og drive Sølund videre som en selv bærende enhed, vil Ny Skanderborg Kommune blive hjemsted for et fyrtårn for indsatsen for udviklingshæmmede (...) Ny Skanderborg Kommune vil på samme måde som regionen kunne videreudvikle de relationer til psykiatrien, andre specialer, universitetet og socialpædagogiske uddannelsesmiljøer, som Sølund har i dag".*

Samtidig peges der på muligheden for med udgangspunkt i institutionen at udvikle nye tilbud, f.eks. til fysisk handicappede. Det fremgår fx af Ny Skanderborg kommunes overvejelser i forbindelse med overtagelse af Sølund. I det omfang andre kommuner ikke udnytter de eksisterende muligheder på Sølund, kan der udvikles nye tilbud, fx til fysisk handicappede (notat og referater fra møder i Sammenlægningsudvalget Ny Skanderborg kommune). I Ny Esbjerg kommune, der overtager Ribelund vurderes det (fra forstanderen for institutionen), at fordi Ny Esbjerg kommune bliver stor og overtager mange andre tilbud, kan der blive et positivt samspil tilbuddene imellem, en faglig synergi.

### Kommunernes argumenter imod overtagelse

#### **Økonomiske betragtninger**

I argumentationen mod overtagelse betones den økonomiske risiko, der er forbundet med at overtage det fulde driftsansvar af denne type institution. Det gælder f.eks. Nyborg kommune, der ikke ønsker at overtage Strandvænget. Man hæfter sig ved den risiko, der opstår, hvis de anbringende kommuner selv etablerer lignende tilbud og kommunen derfor ikke kan benytte alle pladser. Derudover vurderer Nyborg kommune, at der er en økonomisk risiko, såfremt kommunen ikke får det reelle budget til at drive institutionen overført via bloktilskuddene.

Tilsvarende har de økonomiske overvejelser spillet en stor rolle i Mariager Fjord kommunes beslutning om ikke at overtage Sødisebakke. Den endelige beslutning om

---

driften af Sødisebakke efter 1. januar 2007 blev afgjort ved en afstemning i sammenlægningsudvalget. Otte stemte for, at Mariagerfjord skulle overtage tilbuddet, 19 var imod, mens to var fraværende.

#### **Faglige betragtninger**

I Mariager Fjord kommune har der været forskellige elementer inde i overvejelserne: om kommunens mulighed for at kombinere indsatsen med andre tilbud, om tilbuddets faglige og pædagogiske profil er i overensstemmelse med kommunens visioner på området, om mulighederne for at ændre på profilen og hvordan kommunen vil kunne organisere og tilbyde faglig understøttelse. For Ny Nyborg kommunes vedkommende har man vurderet, at der er tale om en meget tung målgruppe, som der behandlingsmæssigt og fagligt ikke er stor erfaring med i kommunen. Sammenlægningsudvalget har også bemærket sig forpligtelsen til fremover at bevare de meget specialiserede tilbud. Med andre ord vurderer man ikke, der er store muligheder for at kunne forandre i tilbuddet.

#### **Kommentarer fra Region Midtjylland om kommunal overtagelse**

I forhold til overtagelsen af Sølund, foreligger regionens argumenter for at ville overtage institutionen. Man lægger på den ene side vægt på, at regionen vil have mulighed for at benytte relationerne til psykiatrien, andre specialer, universitet, socialpædagogiske uddannelsesmiljøer og for at udvikle Sølund til et regionalt landsdelscenter for udviklingshæmmede. Derudover peger de på fordelene i – både i drift og udvikling - at regionen indgår i et landsdækkende netværk med de fire andre regioner. Man vurderer ikke, at kommunerne kan opbygge fuld specialviden og specialiseret efteruddannelse på fagområdet, f.eks. i forhold til dobbeltdiagnoser, hvor specialviden, f.eks. fra psykiatrien vil være af stor betydning. Endelig inddrages argumenter om økonomi.

#### **Metode**

Oplysningerne er indhentet fra de respektive sammenlægningsudvalgs mødereferater og øvrige tilgængelige beslutningsgrundlag. Derudover er der gennemført telefoninterviews med de fire botilbuds forstandere.

## 7. Redegørelser, rammeaftale og hensigtserklæring

---

Kommunerne vil med strukturreformens ikrafttræden overtage omtrent fire femtedele af de nuværende amtslige tilbud inden for social- og psykiatriområdet og specialundervisningen. Kommunerne har i den forbindelse bl.a. været optaget af den økonomiske risiko forbundet med overtagelsen, og især af faren for at stå tilbage med tomme pladser.

Pladstømningen kan være et resultat af ændret adfærd hos de kommuner, der hidtil har leveret brugere til pladserne, f.eks. hvis kommunerne efterhånden får deres borgere til at vende hjem til egne tilbud. Derfor har kommunerne lagt vægt på eksistensen af mellemkommunale hensigtserklæringer om pladsforbruget i deres beslutning om overtagelse.

Selvom hensigtserklæringerne ikke er 'obligatoriske', har KL opfordret kommunerne til at tilslutte sig dem for at styrke det tværkommunale samarbejde efter reformen. Spørgsmålet er imidlertid, hvordan og i hvilket omfang hensigtserklæringerne kan minimere den økonomiske risiko, som kommunerne oplever, at der er forbundet med overtagelsen. For at undersøge dette, vil afsnittet gennemgå de hensigtserklæringer, der foreligger i skriftlig form på nuværende tidspunkt. Gennemgangen finder sted på baggrund af en indledningsvis redegørelse for, hvilken sikkerhed rammeaftalen og de kommunale redegørelser som udgangspunkt giver kommunerne.

### Rammeaftalen

Kommunerne er i medfør af "Bekendtgørelse om rammeaftaler mv. på det sociale område og på det almene ældreboligområde" forpligtet til årligt at indgå en rammeaftale med de øvrige kommuner i regionen og regionen. Ifølge bekendtgørelsen er rammeaftalen "et planlægnings- og udviklingsværktøj, som skal sikre en åben dialog om udviklingen på det sociale område".

Rammeaftalerne skal således koordinere udviklingen i forholdet mellem kommunernes behov og det samlede udbud af eksisterende tilbud, der findes i regionen. Rammeaftalens område omfatter således det, der hidtil er blevet betegnet som kan-området.

### De kommunale redegørelser

For at en koordinering skal kunne lade sig gøre, skal kommunerne som optakt til rammeaftalen aflevere en redegørelse til Regionsrådet. Disse redegørelser skal indeholde følgende:

- Opgørelse over behovet for og det forventede brug af sociale tilbud i regionen fordelt på målgrupper (efter bestemmelserne i serviceloven med evt. yderligere differentiering).
- Beskrivelse af de indholdsmæssige krav til tilbuddene.
- Oplysninger om forebyggende foranstaltninger i kommunen eller opgaver, som kommunen selv løser eller planlægger at løse på rammeaftaleområdet.
- Andre vigtige oplysninger, herunder køb af pladser i tilbud, der befinder sig i andre kommuner.
- Begrundelser for evt. væsentlige afvigelser i forventet forbrug i forhold til foregående år.

Redegørelsen skal omfatte det kommende år og have overslag for de næste tre.

Til at danne sig et umiddelbart indtryk af det konkrete indhold i redegørelserne er der set nærmere på fire foreliggende redegørelser fra Region Hovedstaden.<sup>2</sup> Redegørelserne følger i store træk samme opbygning efter bekendtgørelsens punkter. I redegørelserne findes således et skema over, hvor mange pladser, der forbruges og efterspørges i egen og andre kommuner fordelt på tilbudstyper, og en oversigt over hvilke krav man stiller til hvilke former for tilbud. Dernæst beskrives de forebyggende foranstaltninger, som kommunen tilbyder. Ingen af kommunerne har væsentlige ændringer at berette om, hvilket man i Gladsaxe Kommune forklarer som følger:

*"Gladsaxe Kommunes behovsredegørelse tager udgangspunkt i det nuværende forbrug af pladser. Anvendelsen af pladser er forholdsvis stabil over tid, hvorfor der ikke forventes stor udvikling i efterspørgslen i de kommende år. Den nuværende efterspørgsel er sammenholdt med amtets tidligere udsendte kommuneprofiler med oplysninger baseret på aktiviteten i 2004, hvor der i det store hele er overensstemmelse med det nuværende forbrug"* (Gladsaxe Kommunes redegørelse, s.1).

2) Der er her set på redegørelser fra Gladsaxe, Hørsholm, Gentofte og Albertslund.

---

For så vidt angår oplysninger, der rækker ud over de lovgivningsbestemte krav til redegørelserne, gælder det for alle de fire redegørelser, at behovsvurderingen omfatter både kan- og skal-området. Ligeledes indberettes evt. udekkeede behov for pladser.

Under punktet "andre oplysninger" kan kommunerne supplere med indlæg til dialogen omkring rammeaftalen. I Albertslund Kommune gør man f.eks. opmærksom på, at der på regionalt plan er behov for en behandlingsinstitution for unge med stofmisbrugsproblemer, mens man i Gentofte Kommune pointerer, at "retningslinjer, der sikrer klare, gennemskuelige og sammenlignelige takster" på specialundervisningsområdet er en forudsætning for at sikre at nærhedsprincip og faglighed fremover er styrende for udvikling og etablering af tilbud på området (Gentofte kommunes redegørelse, s.34).

### **Redegørelsens og rammeaftalens begrænsninger**

Med de kommunale redegørelser og rammeaftalen vil kommunerne have en vis sikkerhed for, at ændringer i nabokommunernes forbrug af pladser ikke foregår hen over hovedet på dem. Kommunerne vil også kun med rammeaftalen, og dermed kun i fællesskab med de øvrige kommuner, kunne ændre på pladsantal eller indhold i de tilbud, der er omfattet af rammeaftalen.

Hvad angår selve forhandlingen om rammeaftalen, er der dog ingen instans til at takle en eventuel uenighed mellem kommunerne indbyrdes eller mellem regionen og kommunerne om f.eks. ændringer i forbrug af pladser. Lovgivningsmæssigt er der således ikke taget højde for eventuel uenighed mellem aftaleparterne i form af f.eks. en mæglingsinstans. Som det hedder i KL og Amtsrådsforeningens vejledning om omkostningsberegning og betalingsmodeller, er "omfang, kvalitet og takster" med andre ord "tillagt tilstrækkelig motiverende incitament til at få en aftale i stand" (KL og ARF's vejledning, 2005, side 7).

Det er derudover et usikkerhedsmoment for kommunerne, at den endelige rammeaftale ikke er bindende for de kommuner, der har lagt billet ind på pladser i tilbud i regionen eller de øvrige kommuner. KL og Amtsrådsforeningen understreger således, "at rammeaftalen ikke er et simpelt bestillingssystem, hvor den afgivne kommunale bestilling ikke kan fraviges" (KL og ARF's vejledning, 2005, side 7). Bordet fanger til gengæld for de udbydende kom-

muner, der kalkulerer med at sælge de bestilte pladser. Selvom der er enighed om aftalen i forhandlingen, er der altså ingen garanti for, at den realiseres efterfølgende.

En anden svaghed er, at det er åbent for fortolkning, hvad der egentlig menes med "væsentlige ændringer" i forbruget af pladser, der som nævnt skal beskrives i redegørelserne forud for rammeaftalen. Lovgivningen definerer nemlig ikke, hvad det vil sige, at behov for og brug af tilbud "afviger væsentligt fra det foregående år" (*Bekendtgørelse om rammeaftaler mv. på det sociale område og på det almene ældreboligområde, §2, stk. 2*). Der er dermed ingen fastsatte tærskler for, hvornår en ændring er så "væsentlig" at den bør varsles, og det bliver derfor svært at påtale et manglende varsel over for en kommune.

Et bud på en nærmere indkredsning af betydningen af "væsentlig ændring" findes i "Vejledning til kommunale redegørelser for det specialiserede social-område" fra Region Midtjylland. Her opfatter man væsentlige afvigelser som noget, der handler om "ændret adfærd" mere end en antalsmæssig ændring:

*"Ved "væsentlig ændring" menes om kommunen bevidst lægger op til en ændring i praksis, der forventes at påvirke forbruget af pladser på området. "Væsentlig ændring" er således ikke nødvendigvis udtryk for en antalsmæssigt stor ændring, men i højere grad udtryk for en ændret adfærd fra kommunens side. Dette kan enten være at kommunen forventer at benytte tilbud udenfor rammeaftalens område eks. private tilbud eller alternative foranstaltninger som f.eks. tilbud i eget hjem. En sådan ændring vil påvirke forbruget i nedadgående retning. Eller at kommunen ønsker at øge forbruget af pladser f.eks. for at få løst et venteliste-problem eller fordi kommunen ønsker at benytte færre private tilbud eller oplever en stigning i behovet for pladser på området" (Vejledning til kommunale redegørelser for det specialiserede socialområde, Region Midtjylland marts 2006, s.7).*

De ændringer, der skal med i redegørelsen, handler om bevægelser mellem området omfattet af rammeaftalen (de tidligere amtslige tilbud, der nu drives af enten region eller kommune – dvs. kan-tilbuddene) og området uden for rammeaftalen (private eller kommunale tilbud, herunder skal-tilbuddene). En eventuel væsentlig ændring for så vidt angår geografiske bevægelser imellem tilbuddene inden for rammeaftalen, skal til gengæld



---

ikke begrundes og vil således ikke umiddelbart blive gjort til genstand for dialog.

Endelig ligger der en oplagt begrænsning i, at rammeaftalen jo netop kun dækker rammeaftalens område, og ikke f.eks. private tilbud eller de tilbud, der allerede før strukturreformen var forankret i kommunalt regi og de kommunale tilbud, som kommunerne efter reformen vil oprette til brug for egne borgere.

Om end en række redegørelser faktisk rapporterer om pladsforbrug på både kan- og skal-området og om forbruget af pladser fordelt på hjemkommune og andre kommuner, er det ikke et krav at evt. ændringer heri skal begrundes. 'Hjemtagelsestendenser' inden for skal-området og inden for det kommunale og private område vil derfor ikke nødvendigvis være synlige i redegørelserne eller indgå i dialogen omkring rammeaftalen.

Kommunernes mulighed for at 'flytte rundt på' borgerne er selvfølgelig begrænset af borgernes retssikkerhed. I "Bekendtgørelse af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område" hedder det således i § 4, at *"borgeren skal have mulighed for at medvirke ved behandlingen af sin sag."* Og i § 5 forpligtes kommunen desuden til at *"behandle ansøgninger og spørgsmål om hjælp i forhold til alle de muligheder, der findes for at give hjælp efter den sociale lovgivning"* og i den forbindelse *"være opmærksom på, om der kan søges om hjælp hos en anden myndighed."*

Det skal her nævnes, at der fra 1. januar 2007 indføres krav til kommunernes sagsbehandling i visse sociale sager, som betyder, at borgerens ret til at klage til de sociale nævn over kommunens afgørelse også vil omfatte kommunens beslutning om den konkrete indsats (som skal beskrives) og formålet med indsatsen. Og at borgeren også får ret til at klage, hvis kommunen væsentligt ændrer sin beslutning om den konkrete indsats.

Uanset den juridiske sikkerhed mod 'hjemtagelse for hjemtagelsens skyld', sætter det manglende krav om dialog om bevægelser mellem tilbud inden for rammeaftalens område og mellem tilbud inden for det kommunale/private område imidlertid grænser for åbenheden og koordineringen mellem kommunerne. Rammeaftalen kan dermed ikke forhindre, at kommuner systematisk vælger egne tilbud frem for andre kommuners tilbud. Dette indebærer for det første, at rammeaftalen ikke kan forhindre,

at nogle brugere søges passet ind i tilbud, der ikke er ideelle i forhold til deres målgruppe, såfremt en prioritering af egne tilbud får lov til at veje for tungt i visitationen. For det andet betyder det, at rammeaftalen ikke kan give kommunerne sikkerhed for, at de tilbud de overtager, ikke gradvist tømmes for udenbys borgere.

### **Hensigtserklæringerne som sikkerhedsnet**

Netop begrænsningerne i det sikkerhedsnet, som rammeaftalen kan give kommunerne, leverer argumentet for at indgå mellemkommunale hensigtserklæringer (eller andre samarbejder). Med dem kan kommunerne sikre sig en åben dialog om deres adfærd for så vidt angår alle sociale tilbud, uanset om de er en del af rammeaftalens område eller ej. På den måde kan de favne bredere end rammeaftalen.

KL opfordrer kommunerne til at indgå hensigtserklæringer om fælles koordinering og samarbejde om forbruget af pladser fremover. I brev af 13. oktober 2005 til landets borgmestre henvises der således til *"vigtigheden af, at alle kommuner indgår i fælles dialog og politisk hensigtserklæring om at understøtte institutionerne"*, og at større kommuner i den forbindelse *"kommer med klare tilkendegivelser om deres brug af institutionstilbud i andre kommuner i de første år efter reformens gennemførelse"*. Videre hedder det, at *"det er kommunerne i fællesskab, der gennem sådanne politiske tilkendegivelser (...) skal tilvejebringe det grundlag, som den enkelte kommune kan lægge til grund for sin beslutning"*. Begrundelsen er, at sådanne tilkendegivelser vil kunne fjerne den økonomiske usikkerhed ved overtagelsen af institutioner og tilbud for kommunerne. KL opfordrer kommunerne til at indlede dialogen *"ikke blot indenfor de nuværende amtsgrænser, men indenfor de fem regioner"*.

Kommunerne har tilsyneladende fulgt KL's anbefaling. På nuværende tidspunkt foreligger der skriftlige hensigtserklæringer for kommunerne i Region Nordjylland, kommunerne i Region Sjælland, kommunerne i Region Hovedstaden, kommunerne i det tidligere Fyns amt, kommunerne i det tidligere Århus amt, kommunerne i det tidligere Ringkøbing amt, kommunerne i det tidligere Ribe amt samt kommunerne i det tidligere Viborg amt. Det er meningen, at hensigtserklæringerne fra kommunerne i de tidligere Århus, Ringkøbing og Viborg amter på sigt skal erstattes af en samlet hensigtserklæring for kom-

---

munerne i hele Region Midtjylland. Desuden er der indgået en mundtlig aftale mellem de fire sønderjyske kommuner Aabenraa, Sønderborg, Haderslev og Tønder, og der er også initiativer til aftaler mellem kommunerne i det tidligere Vejle Amt.

I det følgende gennemgås de hensigtserklæringer, der i øjeblikket eksisterer på skrift med det formål at undersøge, hvad en hensigtserklæring reelt indeholder. På baggrund af gennemgangen diskuteres hensigtserklæringernes mulighed for at minimere den økonomiske risiko i forbindelse med overtagelsen af amtslige tilbud.

## Hensigtserklæringernes indhold

Hensigtserklæringerne indeholder mange af de samme ting, der kan samles under overskrifterne formål, organisation og konkrete elementer i aftalen.

### Formål

For så vidt angår motivationen for at underskrive erklæringerne, indkredses denne i alle hensigtserklæringerne til et løfte om "gensidig tryghed" eller "forudsigelighed" for både købere og sælgere af pladser.

Ifølge aftalen for kommunerne i det tidligere Ringkøbing amt sikres denne tryghed af, at "*kommunerne er enige i at opretholde de institutions- og undervisningstilbud, der er beliggende i kommunen i deres nuværende omfang og form, dog under hensyn til de til enhver tid gældende lovgivningsmæssige, driftsøkonomiske og organisatoriske forhold*". Videre hedder det, at kommunernes samtidig vil "*søge at undgå etablering eller udvidelse af indbyrdes konkurrerende tilbud*". Hensigtserklæringen kan dermed blive et redskab til at fastholde tilbudsstrukturen, som den ser ud nu.

I alle erklæringer, med undtagelse af den mellem kommunerne i det tidligere Ribe amt, er der en tilkendegivelse om, at kommunerne ikke foretager sig ændringer i forbrugsmønstret af pladser før efter 2008, dvs. en form for **time out frem til og med 2008**. I hensigtserklæringerne for kommunerne i Region Hovedstaden, Region Sjælland, kommunerne i det tidligere Ringkøbing amt og kommunerne i det tidligere Viborg amt tilføjes dog, at dette gælder "*med mindre det er drøftet med de pågældende kommuner*." Og ifølge hensigtserklæringerne fra kommunerne i det tidligere Århus amt og kommunerne i

Region Nordjylland, kan brugere fra en kommune, der er indskrevet i tilbud uden for kommunen, flytte 'hjem' til tilbud i kommunen allerede inden 2009, "*hvis der er tale om situationer, hvor brugerens forhold begrundet det*". Dette kunne f.eks. være ændrede behov, eller hvis behandlingen har opfyldt sit formål.

For så vidt angår fællesaftalen mellem kommunerne i det tidligere Ribe amt, er erklæringen om, at man "*så vidt muligt fortsat køber ydelser og pladser i de omhandlende tilbud i samme omfang som hidtil*" ikke tidsbegrænset. Her er der således ikke tale om time out, men om permanent aftale om at undgå ændringer, med mindre de er fagligt begrundede og gøres til genstand for dialog.

### Organisation

I hensigtserklæringerne fra kommunerne i det tidligere Fyns amt, kommunerne i det tidligere Århus Amt, kommunerne i Region Nordjylland og kommunerne i Region Hovedstaden specificeres det, at hensigtserklæringerne forstået som en "*fremtidig planlægning og udvikling, som rækker ud over den konkrete planlægning, som skal indgå i rammeaftalen*" i form af "*erfaringsudveksling og koordinering*" skal forankres i Kommunekontakttrådene, dvs. med de **regionale grænser som rammer**.

I kommunerne i det tidligere Ribe amt vil koordinering og samarbejde til gengæld finde sted via en eller flere fagspecifikke følgegrupper, hvis arbejde koordineres med processen for udarbejdelse af rammeaftale.

Hos kommunerne i det tidligere Viborg amt ønsker man "*at indgå et stærkt mellemkommunalt samarbejde med andre relevante nabokommuner i de to regioner*," idet kommunerne i det tidligere amt bliver delt mellem to regioner.

### Elementer i aftalen

Endelig beskriver hensigtserklæringerne de mekanismer eller redskaber, som skal sikre den tryghed og forudsigelighed, som er erklæringernes formål. Her er det først og fremmest løftet om **dialog**, der dominerer. I alle hensigtserklæringerne hedder det således, at man fremover altid vil "*indlede en dialog*" med de berørte kommuner, såfremt man (efter 2008) ønsker at "*iværksætte en omstilling*" i forbindelse med forbrug af pladser i andre kommuner. I hensigtserklæringerne mellem kommunerne i Region Hovedstaden, kommunerne i Region Sjælland, kommunerne i det tidligere Ringkøbing amt samt kommu-

---

nerne i det tidligere Viborg amt sættes der også en tidsfrist for, hvornår dialogen skal være indledt, nemlig "så tidligt som muligt og senest i forbindelse med de indledende forberedelser af den årlige regionale rammeaftale."

I hensigtserklæringerne mellem kommunerne i Region Hovedstaden, kommunerne i Region Sjælland og kommunerne i det tidligere Viborg amt indebærer en sådan forpligtelse til at indgå i dialog omkring eventuelle ønsker om ændringer i forbrugsmønstret, at de ændringer, man fortager, "vil ske med hensyntagen til ejer-kommunens muligheder for at tilpasse institutionen til ændrede behov". Tilsvarende hedder det i hensigtserklæringerne fra kommunerne i det tidligere Århus amt, kommunerne i Region Nordjylland og kommunerne i det tidligere Fyns amt, at kommunerne indgår i en "dialog om planlægning af ændringer i tilbudenens kapacitet, målgrupper og udvikling i øvrigt" og ydermere i en dialog om "den fremtidige driftssituation" og om "indgåelse af rammeaftale."

Det er imidlertid kun i hensigtserklæringerne mellem kommunerne i det tidligere Viborg amt og kommunerne i det tidligere Ribe amt, at spørgsmålet om hjemtagelse direkte behandles. Med hensigtserklæringen fra kommunerne i det tidligere Viborg amt vil kommunerne skrive under på, at de "ikke [har] til hensigt at hjemtage nuværende beboere/brugere fra eksisterende tilbud i andre kommuner", mens fællesaftalen for kommunerne i det tidligere Ribe amt indebærer, "at kommunerne undlader at udbygge egne tilbud med det primære formål enten at "hjemtage" brugere til egne tilbud eller at undgå at visitere nye brugere til de omhandlende tilbud".

Udover løfter om dialog, indeholder alle hensigtserklæringer tilkendegivelser om, at **samarbejdet både omfatter kan- og skal-området**. I hensigtserklæringerne for kommunerne i Region Hovedstaden, kommunerne i Region Sjælland og kommunerne i det tidligere Ribe amt foreslås det, at det mellemkommunale samarbejde f.eks. kan tage udgangspunkt i KL's procesguide om koordinering og samarbejde på social- og specialundervisningsområdet.

Aftalen mellem kommunerne i det tidligere Ribe amt omfatter dog ikke de tilbud, som "retter sig primært mod beliggenhedskommunen". Og i hensigtserklæringerne mellem kommunerne i Region Hovedstaden og kommunerne i Region Sjælland tilføjes, at skal-området kun omfattes "i det omfang det i det videre arbejde skønnes

nyttigt", mens man i hensigtserklæringen for kommuner i det tidligere Viborg amt specificerer, at der er tale om "rådgivningsfunktioner og planlægning på skal-området".

Desuden indgår fagligt netværk som en metode til at sikre stabiliteten i hensigtserklæringerne fra kommunerne i Fyns Amt, Århus Amt, Region Nordjylland og Region Hovedstaden. Det tilkendegives her, at man vil arbejde for at skabe "et stærkt fagligt netværk". I hensigtserklæringerne fra Region Hovedstaden og Region Sjælland indkredses det, at formålet hermed er "at sikre den faglige udvikling".

Endelig opererer nogle af erklæringerne med intentioner om at indgå økonomiske betalingsaftaler. Hensigtserklæringerne fra Region Hovedstaden, Region Sjælland og Viborg Amt indebærer således et tilsagn fra kommunernes side om at være "indstillet på at indgå økonomiske betalingsaftaler om køb af pladser og andre ydelser". Disse betalingsaftaler skal tage hensyn til "både ejer-kommuners og køber-kommuners behov for en vis økonomisk sikkerhed". I hensigtserklæringerne fra Region Hovedstaden og fra Ribe Amt foreslås, at man ved indgåelse af betalingsaftaler tager udgangspunkt i KL's og Amtsrådsforeningens vejledning om omkostningsberegning og betalingsmodeller på social- og specialundervisningsområderne.

I aftalen fra Ribe amt forholder man sig konkret til finansieringen af specialrådgivningsområdet, hvor man foreslår en form for abonnementsordning, og til finansiering af en selvejende institution (krisecenter), der efter 2007 finansieres "via tilskud fra de 5 aftalekommuner fordelt efter indbyggertal". Desuden rummer aftalen en erklæring om, at "tilbud, der er omfattet af fællesaftalen skal være velbeskrevne, således at det klart fremgår hvilke ydelser, der er omfattet af standardtaksten for et tilbud, og hvilke ekstraydelser, der skal betales særskilt for".

## Hensigtserklæringernes rækkevidde

I forhold til rammeaftalen udbygger hensigtserklæringerne den moralske forpligtelse mellem kommunerne inden for en region ved at manifestere et løfte om åbenhed og dialog omkring kommunernes adfærd for så vidt angår forbrug af pladser på det sociale område.

---

Hensigtserklæringerne rækker videre end rammeaftalerne, idet de ikke bare omfatter tilkendegivelser om åbenhed og samarbejde på rammeaftalens område, men også på den kommunale område, der ligger uden for rammeaftalens område. På den måde vil den dialog som hensigtserklæringerne tilsiger, også omhandle de bevægelser, der ikke nødvendigvis diskuteres i forbindelse med rammeaftalen.

En anden gevinst for kommunernes sikkerhed er, at de indeholder et løfte om en form for time out frem til og med 2008 (bortset fra som tidligere nævnt hensigtserklæringen mellem kommunerne i det tidligere Ribe amt, der ikke er tidsbegrænset). De kommuner, der har indgået hensigtserklæringerne, kan således regne med (eller håbe stærkt på) stabilitet i hvert fald de første to år efter strukturreformens implementering. Dermed får de ro til at etablere sig som driftsherrer.

Disse forhold taler for, at hensigtserklæringerne giver den øgede sikkerhed for kommunerne i form af en eliminering af den økonomiske risiko forbundet med, at andre kommuner ændrer radikalt i deres forbrug af pladser. En sikkerhed, der også gælder på det kommunale og private område.

I vurderingen af hensigtserklæringernes rækkevidde, er det imidlertid væsentligt at have deres symbolske karakter for øje. Eftersom hensigtserklæringerne ikke har nogen juridisk gyldighed, er en kommune kun forpligtet i moralsk forstand. Hensigtserklæringernes gennemslagskraft er derfor betinget af omfanget af de enkelte kommuners vilje til at medtænke andres interesser i egen adfærd. I den forstand er hensigtserklæringerne sårbare konstruktioner, for hvis blot en af kommunerne trækker sig, forsvinder den gensidige sikkerhed mellem kommunerne, som det ellers var deres formål at give.

En anden relativering af hensigtserklæringernes betydning er de mindre 'kattelomme', der er indbygget i aftalerne. F.eks. kan det lade sig gøre at flytte brugere i time out perioden ifølge nogle af hensigtserklæringerne, hvis det enten er drøftet med de andre kommuner, eller hvis brugerens behov kan forsvare det. Et andet eksempel på relativering er fra erklæringerne fra Region Hovedstaden og Region Sjælland, hvor samarbejdet på skal-området alene vil foregå i det omfang det "skønnes nyttigt".

Endelig udgør det i sig selv en væsentlig relativering af rækkevidden, at de midler, der skal sikre den gensidige tryghed, ikke er klart definerede eller målbare størrelser. Helt grundlæggende kan man spørge, hvad "dialog" konkret indebærer. Umiddelbart synes dette åbent for fortolkning, og man kan derfor forestille sig, at der kan blive tale om forskellige former for dialoger inden for de samme formuleringer i en erklæring, alt efter hvor man mener 'dialog' betydningsmæssigt ligger i spektret mellem 'orientering' og 'koordinerende samarbejde'.

## 8. Specialundervisning

---

### Specialundervisning for børn

Kommunerne skal overtage alle specialundervisningstilbud til børn fra amterne på nær nogle få navngivne skoletilbud, der skal drives af regionerne. Hidtil har der været skelnet mellem den såkaldte 20.1 og 20.2 specialundervisning i grundskolen. Betegnelserne refererer til Folkeskolelovens § 20 stk. 1, der har betegnelsen almindelig specialundervisning og Folkeskolelovens § 20 stk. 2, der har betegnelsen vidtgående specialundervisning. Specialundervisning efter § 20 stk. 1 drives og betales af kommunerne, mens specialundervisning efter § 20 stk. 2 drives og betales af amterne (bortset fra et kommunalt grundtakstbeløb).

Når et barn har behov for en foranstaltning, der koster over takstbeløbet på omkring 170.000 kr. årligt, defineres undervisningen i dag som undervisning efter § 20 stk. 2. Som tommelfingerregel gælder, at specialklasser på almindelige skoler er specialundervisning efter § 20 stk. 1, mens specialskoler er specialundervisning efter § 20 stk. 2. Der er dog en del mellemformer, og f.eks. får børn der er enkeltintegrerede med støtte og hjælpemidler ofte støtte efter § 20 stk. 2.

Ca. 2 % af alle børn modtager undervisning efter folkeskolelovens § 20 stk. 2. Hvor mange børn, der modtager undervisning permanent eller for en kort bemærkning efter folkeskolelovens § 20 stk.1, er det til gengæld ikke muligt at sige noget om, eftersom kommunerne har tilrettelagt og opgjort undervisningen efter § 20 stk. 1 fundamentalt forskelligt.

Billedet kompliceres bl.a. af, at der findes specialskoler med satellitter. Specialskolerne med satellitter kan være fordelt, således at skolen har adresse i flere kommuner. Deraf følger, at enkelte kommuner har skoletilbud, som de kan vælge ikke at overtage. I de tilfælde, hvor en beliggenhedskommune vælger at lade være med at overtage satellitafdelingen, vil den kommune, hvor skolens hovedafdeling er placeret, i stedet overtage den.

Langt det meste af den specialundervisning, der hidtil er givet i amterne skal fra 1. januar 2007 drives af kommunerne. Skellet mellem § 20 stk. 1 og § 20 stk. 2 forsvinder hermed. Der vil fortsat være specialundervisning, der i pædagogisk forstand er mere eller mindre vidtgående, og fra 2007 er det kommunens ansvar, at alle børn i kommunen får det skoletilbud, som de har behov for.

Hidtil har forældrene haft mulighed for at klage, når de ønsker, at barnet skal have vidtgående specialundervisning, men kommunen ikke vil henvise til det. Det har også været muligt at klage over kvaliteten i det vidtgående tilbud. Efter 1. januar 2007 kan forældrene klage over kvaliteten af specialundervisningen, når barnet modtager mere omfattende specialundervisning (i praksis over 12 timer pr. uge). Forældrene kan også klage, hvis de mener, at barnet skal have mere end 12 timer ugentligt og ikke får det. Herudover bliver der mulighed for at klage over retlige forhold vedrørende voksenspecialundervisning.

### Voksenspecialundervisning

For så vidt angår voksenspecialundervisningen, kan kommunerne vælge, om de vil overtage den specialundervisning, der foregår på de amtslige kommunikationscentre, eller om de ønsker, at regionerne skal drive denne undervisning (der er tale om voksenspecialundervisning inden for tale-, syns- og høreområderne).

Voksenspecialundervisning for hospitalsindlagte brugere overgår til sundhedssektoren, og der er flyttet 30 mio. kr. til formålet. Sundhedssektorens forpligtelse over for opgaven er imidlertid ikke klart pointeret, og en nøjere beskrivelse af, hvordan tilbuddet skal se ud, er fraværende. Det indebærer f.eks., at det endnu er uvist, hvordan taleundervisning for mennesker med afasi tilrettelægges, så undervisningen kan påbegyndes umiddelbart efter afasien er indtruffet, når brugeren er på hospitalet. Et andet eksempel er manglende klarhed over præmisserne for undervisningen af sindslidende under indlæggelse. Hvis ikke en sådan klarhed opnås, er der risiko for, at de berørte brugeres undervisningsforløb afbrydes ved indlæggelsen.

Al anden specialundervisning for voksne, end undervisningen på kommunikationscentre og i hospitalsregi, skal overtages af kommunerne. Det gælder f.eks. ungdomstilbuddet og undervisning for sindslidende.

Amterne har hidtil opgjort antallet af deltagere i voksenspecialundervisningen meget forskelligt. Der er derfor ikke nogen valide opgørelser over antallet af deltagere. Det er dog indiskutabelt, at der er tale om et relativt lille antal mennesker, som undervisningen til gengæld er altafgørende for.

---

## Kommunernes overvejelser

Det er kendetegnende for kommunerne, at de generelt ikke har nogle overvejelser over, hvordan de skal gribe overtagelsen af skal-tilbuddene an. Overvejelser om hvordan fagligheden bevares, hvordan samarbejdet på tværs af kommunegrænser gribes an, hvordan helhedssyn og helhedsløsninger og inddragelse af borgeren og dennes pårørende bliver et bærende element i kommunens opgaveløsning, er fraværende.

Mulighederne for hjemtagelse af egne borgere til egne tilbud, som også spillede en rolle i beslutningen om overtagelse af kan-institutioner og -tilbud, overvejes dog. Kommunerne er således opmærksomme på muligheden for at hjemtage deres borgere fra andre kommuners specialundervisningstilbud for at benytte egne tilbud.

Der findes også parallelitet til overvejelserne om overtagelsen af tilbud på kan-området for så vidt angår bestræbelserne på at skabe en sammenhængende lokal tilbudsvifte. Som det fremgik af kapitel 5, synes disse bestræbelser at afspejle en manglende differentiering i forhold til de helt små målgrupper. På samme måde lader kommunerne til at forudsætte, at mennesker med behov for specialundervisning er en homogen gruppe. Dette på trods af, at kommunerne på specialundervisningsområdet overtager tilbud fra amtet, som er tilpasset smalle målgrupper og dermed rettet mod brugere, for hvem alle tilbud faktisk ikke er lige egnede.

Blandt skoleledere på de institutioner, der overgår til kommunerne, er der noget blandede forventninger til fremtiden. Der er stort set lige mange skoleledere, der ikke forventer de store ændringer og skoleledere, der imødeser problemer med at fastholde fagligheden og forventer en mere blandet elevgruppe, idet de regner med, at kommunerne i højere grad vil benytte egne tilbud, og de enkelte institutioner dermed får en mere blandet målgruppe. For kan-tilbuddenes vedkommende har mange kommuner overvejelser over, hvor stor en del af pladserne de benytter til kommunens egne borgere. Bæredygtigheden i kommunalt regi måles i nogen grad herpå. Det er en nærliggende konklusion, at noget tilsvarende gør sig gældende, hvad angår skal-tilbuddene.

Efter vores opfattelse mangler mange kommuner at gøre sig en del relevante overvejelser. Kommunerne bør overveje, hvordan borgerne i fremtiden får den mest kvalifice-

rede specialundervisning – herunder om dette bedst sker ved at have eget tilbud eller ved at købe pladser hos nabokommuner. Hvordan sikrer kommunen at forvaltningen og borgeren på let og ukompliceret vis kan få overblik over tilbuddene og hvordan sikrer kommunen at borgeren tages med på råd og høres omkring egen situation.

Kommunerne bør ligeledes overveje grundigere, hvordan ekspertisen på de tilbud, der overgår fra amterne til kommunen opretholdes. Overvejelser/planer om efter- og videreuddannelse, overvejelser/planer for faglige netværksdannelser på tværs af kommunegrænser, overvejelser/planer for køb og salg af rådgivning, udredning og ekspertise for problemstillinger, der ikke er så komplicerede, at der er mulighed for at benytte VISO. Alt dette er eksempler på problemstillinger, som kommunerne må gøre sig overvejelser over, i fald den enkelte skal opleve at få specialundervisning med hvad dertil hører af professionalisme.

## 9. Hvad bliver der af specialrådgivningen, hjælpemiddelcentraler, kommunikationscentre, tale- høre- og synscentraler mv.?

---

Amterne har i dag en lang række specialfunktioner indenfor rådgivning, udredning, behandling, konsulent-ydelser og specialundervisning. Specialrådgivningen er med andre ord mange-facetteret og udgår både fra de amtslige forvaltninger, fra særlige rådgivningsenheder og centre mv. Den omfatter både specialrådgivning til børn og voksne, til udsatte grupper og mennesker med handicap. Dette kapitel fokuserer på, hvad der sker med disse specialrådgivningsfunktioner, hvem der overtager dem og om de fortsat vil eksistere efter 1. januar 2007. Specialrådgivningsfunktionerne har været oversete i forbindelse med strukturreformen, men er meget vigtige. Specialrådgivningens fremtid er afgørende for de brugere, som organisationerne bag denne rapport repræsenterer. Ikke mindst tilgængeligheden til specialrådgivningen er vigtig, så borgerne let, ubesværet og ubureaukratisk kan få adgang til både specialrådgivning og specialundervisning.

I amterne er der gennem årene samlet en helt særlig viden om denne specialrådgivning. Dertil kommer en række landsdækkende netværk for sagsbehandlere om særlige problemstillinger, der har ydet kommunerne hjælp og bistand til at kvalificere deres indsats.

Samlingen af ansvaret i kommunerne kan give mulighed for at sammentænke den specialiserede rådgivning og andre specialfunktioner med kommunens øvrige politik-områder. Men kommunerne er ikke forpligtet til at sikre de nuværende faglige miljøer og specialiserede funktioner.

Kommunernes valg i relation til den fortsatte drift af de nuværende amtslige specialfunktioner ser ud til at blive meget forskellige. Nogle af amternes rådgivnings- og forvaltningsafdelinger opløses og konsulenterne spredes til kommunerne, andre enheder overføres til en kommune, der vil søge at videreføre dem ud fra mere eller mindre faste aftaler om samarbejde med de øvrige kommuner og endelig videreføres enkelte rådgivningsenheder af regionen. Billedet af den fremtidige specialrådgivning er således fragmenteret og broget. Det medfører risiko for, at de specialiserede enheder splittes op, og at den faglige viden spredes og udvandes, så det hidtidige faglige niveau ikke kan fastholdes.

Kommunerne er på deres side ved at ruste sig til, hvordan de skal geare deres forvaltning til at overtage de specielle rådgivningsfunktioner. Disse løsninger må nød-

vendigvis blive meget forskelligartede.

På trods af hvad disse specialiserede funktioner betyder, så er der ingen, der prøver at skaffe et overblik over, hvad der sker. Det kan denne rapport heller ikke. Ved at se nærmere på dele af specialrådgivningen i tre udvalgte amter og på, hvad der sker med hjælpemiddelcentraler, kommunikationscentre og syns- og hørecentraler mv. i to regioner, vil dette kapitel imidlertid kunne give et billede af, hvor forskelligartede skæbner de nuværende specialiserede funktioner kan se frem til.

### Specialrådgivningen

#### **Frederiksborg amt**

Amtets specialrådgivning '**Rådgivning for børn og voksne med handicap**' ('Rådgivningen') har hidtil ydet tværfaglig rådgivning, vejledning og behandling. Den primære opgave har været tidlig indsats til familier, der får et handicappet barn. Visitation til døgninstitutioner for børn med handicap og til specialbørnehaver har også ligget i Rådgivningen, der herved har overblik over amtets specialiserede institutioner til handicappede børn. 'Rådgivningen' vil med strukturreformen ophøre og de ansatte blive spredt mellem de 10 nye kommuner i det nuværende Frederiksborg amt.

Der er i de senere år sket en udbygning og intern specialisering af 'Rådgivningen'. Der er bl.a. ansat en specialpædagog til ungeområdet, og der er dannet et særligt autisteteam, som har været meget efterspurgt. Fysioterapeuterne på specialskolerne og i specialbørnehaverne og amtets voksenaltsfysioterapeuter tilhører også 'Rådgivningen'. Dermed blev det tværfaglige miljø udbygget. Den erhvervede specialviden i 'Rådgivningen', må netop ses som et resultat af det tværfaglige miljø, der er opbygget gennem mange år. Dertil kommer, at 'Rådgivningen' har kontakt med et stort antal familier.

'Rådgivningen' har også haft koordinerende funktioner. Den har taget initiativ til at danne netværk mellem kommunale sagsbehandlere, og den har udbudt kurser og temadage for forældre og professionelle. Der er endnu ikke kommet meldinger fra kommunerne om videreførelse af disse faglige netværk.

Forældre har brugt 'Rådgivningen' for at få generel rådgivning om støttemuligheder. Forældrene giver overfor

---

'Rådgivningen' udtryk for, at den tværfaglige indfaldsvinkel med personale med stor specialviden om børn med handicap, er vigtig for dem. Det hjælper dem med at komme videre, fordi det viser dem muligheder, som de ellers ikke havde adgang til.

Kommunerne har brugt 'Rådgivningen' til at drøfte vanskelige problemstillinger med kolleger med særlig viden om børn med handicap og for at drøfte hjælpemidler og foranstaltninger med nogen, der har overblik over mulighederne. De er også kommet med tvivlsspørgsmål.

De fleste af de amtskonsulenter, der skal overføres til kommunerne, har endnu ikke fået at vide, hvad deres kommende opgaver bliver. Hvis personalet fra 'Rådgivningen' kommer enkeltvis ud i de ny kommuner og får andre arbejdsopgaver, vil den nuværende tværfaglige specialisering og den opbyggede specialviden ikke kunne vedligeholdes. Mange af funktionerne kræver et større borgerunderlag, end nogen af de nye kommuner i sig selv vil få. Hillerød og efterfølgende Helsingør kommuner har overvejet at stå for en samlet videreførelse af dele af 'Rådgivningen', men har opgivet. Helsingør overvejer at stå for en fortsat samlet drift af autismeteamet fra 'Rådgivningen', men det forudsætter, at de øvrige kommuner vil indgå aftale om at købe ydelser fra den.

Det er på nuværende tidspunkt vanskeligt at se, hvordan denne specialiserede rådgivning vil blive indtænkt i kommunernes organisering af de nye opgaver på handicapområdet. Da kommunerne i slutningen af 2005 skulle meddele amtet, hvilke medarbejderkompetencer de ville få behov for ved overtagelse af specialrådgivningsopgaverne, var der kun en enkelt kommune, der meddelte, at den ønskede en medarbejder med kompetence inden for børnehandicapområdet. Der er ingen kommuner, der har givet udtryk for behov for kompetencer i forhold til autisomeområdet eller den tidlige indsats i familierne. Det er områder, hvor 'Rådgivningen' har oplevet et stadigt stigende behov for specialrådgivning, som ikke opfyldes af kommunerne i dag.

**Birkerød kommune** i Frederiksborg amt kan fremdrages som et eksempel på, hvordan kommunerne omstiller sig til de nye opgaver på handicapområdet og i den sammenhæng griber specialrådgivningen an. Kommunen indgår nu sammen med Søllerød kommune i Rudersdal kommune, og har allerede i nogle år haft en særlig fokusering på viden om handicapområdet. Bl.a. i kraft af, at

Svaneparken, som er et boligområde med flere forskellige tilbud til udviklingshæmmede, ligger i kommunen, og af at kommunen har haft et mangesidet samarbejde med stedet. Birkerød har også udviklet sit handicaparbejde ved at deltage i projektet "Genoptræning i eget hjem", der bl.a. har understreget betydningen af en tværfaglig indsats i kommunen.

Rudersdal kommune skal nu til at opbygge en ny handicapafdeling for bl.a. at erstatte amtets specialrådgivning. Det bliver en særskilt afdeling, der opbygges dels ved at tilføre medarbejdere fra Frederiksborg og Københavns amter (Søllerød kommune ligger i Københavns amt), dels ved opkvalificering af egne medarbejdere.

Den forvaltningsmæssige oprustning sker i sammenhæng med, at kommunen overtager tilbuddene i Svaneparken. I forbindelse med overtagelsen af forskellige amtslige tilbud, har den nye kommune valgt at udbygge det hidtidige amtslige Støtte- og Aktivitetscenter for udviklingshæmmede med et tværfagligt støtteteam. Rudersdal vil med overtagelsen sikre den indsats, man hidtil har manglet. Kommunen ønsker nu ét tilbud, som skal dække alle borgere med behov for bostøtte og hjemmehjælp mv., uanset antallet af diagnoser og handicap. Det drejer sig bl.a. om de borgere, der tidligere har kunnet falde mellem to stole, fordi de med dobbeltdiagnoser ikke rigtig passede til de nuværende tilbud. Kravet til det tværfaglige støtteteam er således en bredere tilgang, måske mindre specialiseret end i de hidtidige amtslige tilbud, men til gengæld skal det sikre indsatsen overfor en bredere gruppe af borgere.

Birkerød kommune har i et par år deltaget i en erfaringsgruppe blandt kommunerne i Frederiksborg Amt indenfor handicaprådgivningen. Gruppen mødes fire gange årligt. Det er nu aftalt, at gruppen fortsætter, mindst et år med henblik på at vurdere den fremtidige organisering, når strukturreformen er trådt i kraft.

**Hjerneskadecenter Nordsjælland** er en særlig amtslig rehabiliteringsenhed på Esbønderup Sygehus, som samlet overgår til Gribskov kommune. Centret overtages som en kan-institution. Centret forventes dog også at få opgaver for VISO.

Der er en mellem-kommunal erklæring om at samarbejde om centret, men som det fremgik af kapitel 7 er sådanne aftaler mellem kommuner ikke er bindende. Spørgs-



---

målet er derfor, om de andre kommuner vil få løst deres opgaver andre steder end i centret. Nogle af kommunerne har sammen med amtet deltaget i det tidligere nævnte 3-årige projekt "Genoptræning i eget hjem", som har styrket deres kapacitet til at yde rehabilitering i eget hjem. Men det er uvist, i hvilken udstrækning, det vil afløse centrets tilbud. Genoptræning i hjemmet i større målestok skønnes i centret at være afhængigt af at have et samlet, fagligt center i ryggen.

#### **Fyns amt**

Også i Fyns amt er fordelingen af de amtslige specialopgaver faldet forskelligt ud. Nogle enheder er placeret samlet i Odense og Fåborg-Midtfyn kommuner, andre er splittet, og de ansatte er spredt i kommunerne. De placeringer, der er sket samlet, er opnået på baggrund af drøftelser mellem kommunerne. Generelt vurderes det, at kommunerne på Fyn er i tæt dialog om, hvordan de kan videreføre de hidtidige amtslige enheder. Dialogen med amtet har også været konstruktiv.

**Familieafdelingen** i amtet opløses, og de ansatte fordeles til kommunerne, bortset fra to, som skal til VISO og to, som overføres til regionen. Afdelingen dækker såvel familier med handicappede børn som familier med børn med psykosociale problemer, og den har stået for rådgivning, behandling, konsulentopgaver samt drift af og visitation til institutionerne. De tre decentrale amtslige børnerådgivningscentre, der har stået for rådgivning og behandling, opløses også.

Familieafdelingen har bl.a. stået for en række faglige netværk for kommunale og amtskommunale sagsbehandlere. Flere af dem er nu konsolideret, fordi kommunerne har indgået aftaler om at føre dem videre. Det gælder blandt andet netværket for omsorgssvigt, specialgruppen vedrørende børn og unge med anden etnisk baggrund, netværket vedrørende behandling af autister og samrådet for kriminelle unge.

For at modvirke en forringelse af de institutioner, som Fyns amt hidtil har stået for, har Familieafdelingen skrevet såkaldte 'overdragelsestestamenter', der beskriver hver enkelt institutions struktur, organisation, arbejde, brugere mv. Amtet holder endvidere møde med den kommune, der skal overtage institutionen, og viderebringer både de faktuelle oplysninger fra 'testamentet' samt en mundtlig information om stedets kultur, historie, etik og uskrevne regler. På rådgivningssiden har familieafde-

lingen også skrevet et katalog, der beskriver alle de former for rådgivning, som afdelingen hidtil har tilbudt. F.eks. lege-, gruppe- eller familierapi. Det beskrives også, hvad kvaliteten af rådgivningen er, hvad den indebærer, og hvordan forløbet ser ud.

Kommunerne har endnu ikke meddelt, hvad de konsulenter, der overføres til kommunerne, skal lave.

**Hjerneskerådgivningen** placeres i Odense kommune, og det hidtidige team forventes at kunne bevares samlet, fordi der er enighed mellem kommunerne om fortsat køb af ydelserne. Tilsvarende er **Specialrådgivningen for handicappede børn** placeret samlet i Odense, hvor den forventes videreført. Denne enhed står for pædagogisk-psykologisk rådgivning i tilknytning til specialundervisningen. Amtets hidtidige **opholdsstedsgruppe** holdes også samlet og overføres til Fåborg-Midtfyn kommune, der efter planen skal varetage de fynske kommuners opgaver med godkendelse og tilsyn med private institutioner.

Andre dele af den amtslige specialrådgivning spredes imidlertid. De 15 faglige konsulenter på voksen handicapområdet i den amtslige forvaltning fordeles på følgende måde: 6 overføres enkeltvis til kommunerne, 3 til VISO og 4 overføres til regionen, hvor de ikke får rådgivningsopgaver men alene opgaver i forhold til de tilbud, som regionen beholder. To konsulenter har sagt deres stilling op, og stillingerne overføres 'tomme' til kommunerne uden garanti for, at de bliver besat med personer til specialrådgivningen.

#### **Nordjyllands amt**

I Nordjyllands amt splittes det meste af den amtslige specialrådgivning op mellem kommunerne. Kun nogle funktioner bevares ude på de få regionale institutioner. Den samordnede fysioterapi splittes således op, og de ansatte er overført til kommunerne, selvom netop fysioterapien i Nordjyllands amt tidligere er blevet fremholdt som fremtidens måde at organisere en specialiserede fysioterapi på. Børn- og ungerådgivningen er også splittet op, og de ansatte er overført til kommunerne. Det samme gælder småbørnsrådgivningen på handicapområdet.

Enkelte medarbejdere med specialrådgivningsfunktioner fra de amtslige forvaltninger er blevet tilknyttet de institutioner, som regionerne skal drive. Resten er overført med 1-2 personer til hver kommune, mens Aalborg kommune dog har fået flere.

---

**Hjerneskerådsvning** er et af de få områder, der videreføres af regionen. Mange forhold i forbindelse med videreførelsen er imidlertid stadig uafklarede. Det er endnu ikke drøftet konkret med kommunerne, hvordan det hidtidige tilbud skal justeres efter strukturreformen, og finansieringsforholdene skal også afklares. Den videre drift er afhængig af, at kommunerne køber ydelserne af regionen på hjerneskeområdet, og betalingen kan enten ske som en konkret takst for ydelserne eller som objektiv finansiering ud fra indbyggertal. Der er en foreløbig forståelse mellem kommunerne og regionen om, at kommunerne i 2007 skal bruge det, de hidtil har brugt fra bl.a. hjerneskerådsvningen. En forståelse, der skal udmøntes i rammeaftalen, som skal indgås mellem kommuner og region og kommuner i regionen indbyrdes i oktober.

### **Hjælpemiddelcentraler, kommunikationscentre, tale- høre- og synscentraler mv.**

Amterne har i dag opbygget en lang række specialrådgivningsfunktioner på handicapområdet, både i forhold til valg af hjælpemidler – herunder informationsteknologiske hjælpemidler – og når det gælder specialundervisning. Det gælder både undervisning i brug af de forskellige hjælpemidler og egentlig taleundervisning. Også denne del af specialrådgivningen er organiseret meget forskelligt i de nuværende amter. Det er derfor vanskeligt at beskrive den samlet.

I nogle amter er der centre for hjælpemidler og kommunikation, i andre amter er de delt i selvstændige funktioner. Der kan være hjælpemiddelcentre, teknologi- og synsrådsvning, kommunikationscentre, tale- og høreinstutter og teknologicentre. Centrene fungerer meget forskelligt, men fælles for dem er, at borgerne har fri adgang til denne del af specialrådgivningen. På disse specialiserede enheder kan både borgere og kommuner få rådsvning om valg af hjælpemidler, hvad enten det handler om kørestole eller den nyeste kommunikationsteknologi. Specialrådgivningsenhederne yder også bistand og undervisning i brug af de relevante hjælpemidler.

Dertil kommer, at borgere med f.eks. talevanskeligheder efter en blodprop selv kan rette henvendelse til kommunikationscentre med henblik på taleundervisning, fordi amterne i stor stil har udlagt visitationskompetencen til udbydere af voksenspecialundervisning. Der har i høj

grad været tale om, at amtets voksenspecialundervisningsinstitutioner har visiteret amtets egne borgere.

Det interessante spørgsmål bliver, hvad der sker med visitationen, når kommunerne fremover bliver ansvarlige for disse tilbud. For kommunerne bliver situationen i høj grad den, at de skal købe voksenspecialundervisning på tværs af kommunegrænser eller hos regionen. Derfor har mange kommuner valgt at lægge visitationskompetencen hos deres egen socialforvaltning. Den får dermed en ny opgave inden for et felt, som er ukendt for den. Det næste år vil vise, om flytningen af kompetencen betyder indskrænkninger i borgernes adgang til voksenspecialundervisningen.

Amternes voksenspecialskoler har hidtil varetaget specialundervisningen for voksne på hospitaler. Det har drejet sig om akut hjælp som f.eks. taleundervisningen til mennesker, der har haft en blodprop og om fortsættelsen af allerede iværksatte undervisningsforløb, f.eks. til sindslidende under en evt. indlæggelse. Behandling og undervisning har i sådanne tilfælde kunnet indgå i en helhed, der støtter borgeren. Som det fremgik af kapitel 8, flyttes ansvaret med strukturreformen til sundhedssektoren. Der er samtidig flyttet 30 millioner kroner fra amternes undervisningsområde til sundhedssektoren, men der er ikke stillet noget krav til sundhedssektoren om, at undervisningen fortsætter.

### **Et broget billede**

Alle de nævnte specialrådgivnings- og undervisningstilbud tilhører kan-området. Fremtiden for disse tilbud er søgt afdækket ud fra oplysninger fra de eksisterende centraler og centre i Region Midtjylland og Region Sjælland. Samlet set kan der konstateres et broget og forskelligartet billede af, hvem der overtager de forskellige tilbud.

I Region Midtjylland overgår Viborg amts hjælpemiddelcentral til regionen, mens rådsvningsfunktionen på Ringkøbing amts hjælpemiddelcentral overgår til 6 forskellige kommuner, Hjælpemiddelcentralen i Århus går til Århus kommune og Vejle amts hjælpemiddelcentral overgår til region Syddanmark. Syns- og Teknologicentret i Viborg amt går til regionen, mens fremtiden for Center for kommunikation i Ringkøbing amt fortsat er ukendt. Småbørnscentret i Århus, der tilbyder både behandling

---

og rådgivning til børn og unge med handicap, og som har tre afdelinger i hhv. Ry, Randers og Århus, overgår til regionen.

I Region Sjælland lukkes hjælpemiddelcentralen og personalet fordeles til kommunerne i amtet. Roskilde amts hjælpemiddelcentral overgår til regionen, mens Center for Specialundervisning overgår til Ny Roskilde kommune. Vestsjællands amts hjælpemiddelcentral Center for specialrådgivning overgår til Ny Holbæk kommune, mens amtets Tale-Høre-Syn, Institut for Kommunikation overgår til Ny Slagelse kommune.

Den store spredning i forhold til, hvem der fremover skal drive de enkelte tilbud, kan få konsekvenser for overblikket over de eksisterende tilbud og for selve kvaliteten af tilbuddene. Flere af lederne af de eksisterende specialrådgivningstilbud udtrykker tvivl om, hvordan fagligheden kan bevares, og om kommunernes brug af specialrådgivningen, når den samtidig skal takstfinansieres.

I forhold til borgerne kan det blive uoverskueligt, når det er forskelligt fra kommune til kommune og fra fagområde til fagområde, hvordan tilbuddene er forankret – kommunalt eller regionalt. Behov for ydelser inden for flere fagområder kan let betyde, at borgeren skal have én ydelse hos kommunen, en anden hos nabokommunen og en tredje i regionen – på trods af at omfang og specialiseringsgrad er sammenlignelig.

Desuden kan medarbejderne ansat ved de forskellige tilbud have behov for at koordinere tilbuddene og for at etablere netværk for at sikre faglig ekspertise og udvikling. Forskellige holdninger til tidsforbrug, til arbejdets organisering samt områdets uoverskuelighed kan yderligere komplicere opgaven.

### **Metode**

Informationerne til dette kapitel er fundet dels ved nærlæsning af amternes beskrivelse af institutionerne mv., dels interviews med ledere og tillidsrepræsentanter indenfor de pågældende områder. Interviewene er foregået telefonisk ud fra en interviewguide med få faste spørgsmål. Interviewpersonerne har i øvrigt fået frihed til at fortælle både om fakta vedrørende struktur- og organisationsændringer og om vurderinger af disse ændringers konsekvenser.

## 10. Stofmisbrugsbehandlingen – spredt i kommunerne eller videreført samlet

---

Ansvar for behandling af stofmisbrugere ligger i dag i amterne. Tidligere lå ansvaret for visitation og behandlingstilbud i kommunerne, men i juni 1995 vedtog Folketinget at flytte ansvaret til amterne. Samtidig fratog man de praktiserende læger retten til metadonuddeling og gjorde ligeledes denne opgave til en amtsopgave.

Baggrunden for at flytte behandlingen af stofmisbrugere fra kommuner til amter var, at Folketinget vurderede, at der var behov for en forstærket indsats i behandlingen af stofmisbrugere. Man ønskede bl.a. at styrke og skabe bedre sammenhæng i behandlingstilbudene. Derfor blev ansvaret for stofmisbrugsbehandlingen 1. januar 1996 samlet i amterne.

Nu svinger pendulet så tilbage. Kommunerne har fået ansvaret for visitation, forsyning, udvikling og finansiering på misbrugsområdet. De har yderligere, som nævnt tidligere i rapporten, overtaget en meget betydelig del af tilbuddene på området fra amterne.

Amterne har typisk opbygget misbrugsbehandlingen med større, regionale behandlingssenheder. De går tilsyneladende en ret forskelligartet fremtid i møde efter den kommunale overtagelse. Der ser ikke ud til at være nogen stringent linje i kommunernes valg. Overordnet kan man dog tale om tre forskellige modeller, hvilket i det følgende illustreres med tre cases.

I den første case har Glostrup kommune så at sige overtaget amtets rolle. Man har valgt at holde indsatsen for stofmisbrugsområdet samlet og drive den videre i forståelse med de øvrige kommuner i Københavns amt. I den anden case fra Storstrøms Amt splittes dele af misbrugsområdet op, og det overgår i små enheder til de nye kommuner. Og i den sidste case fra Frederiksborg amt viderefører Region Hovedstaden en del af institutionerne, mens Helsingør kommune har hjemtaget resten.

### Københavns Amt

I dag varetager **Københavns Amt Behandlingscenter for Stofbrugere (KABS)** sammen med kommunale tilbud i Ballerup og Herlev kommuner<sup>3</sup> den samlede indsats på stofmisbrugsområdet i Københavns Amt. KABS' opgaver er behandling, visitation, rådgivning, forebyggelse og en række forsknings- og udviklingsprojekter, som skal ud-

<sup>3</sup> Ballerup og Herlev kommuner står selv for den sociale ambulante behandling.

vikle indhold og kvalitet i behandlingen og bidrage med viden på regionalt og nationalt niveau.

KABS omfatter ud over centerledelsen:

- Behandlingstilbud med tre regionale behandlingssenheder i Gentofte, Glostrup og Hvidovre. KABS har i alt 560 ambulante pladser.
- Rusnavigatørerne, som tilbyder behandling og rådgivning til børn og unge under 25 år, og som råder over 55 ambulante pladser.
- Specialambulatoriet KASA, som tilbyder psykiatrisk diagnostik og intensiv behandling for brugere med dobbeltdiagnoser. Ambulatoriet har 25 ambulante pladser. 1. september 2005 blev der endvidere etableret en forskningsenhed på afdelingen.
- Socialmedicinsk Klinik, som er base for lægerne i KABS og en skal-funktion, som kommunen skal overtage. Klinikken behandler brugere, der er i længerevarende medicinsk substitutionsbehandling, er medicinsk stabiliserede, og som ikke har brug for psykosocial behandling. Derudover leverer klinikken lægelige ydelser til de øvrige behandlingstilbud.
- FamilieVinklen, som yder støtte og vejledning vedr. forældreskab, familieliv og graviditet.

Glostrup kommune valgte at hjemtage hele organisationen, så centret kan holdes samlet, og så arbejdet – herunder forskningen – kan fortsættes. Beslutningen er begrundet dels af hensynet til KABS som institution, dels fordi det er et politisk ønske at markere sig på området. Da KABS består både af en kan- og en skal-del, kunne kommunen have valgt kun at hjemtage skal-funktionen (Socialmedicinsk klinik).

KABS fortsætter derfor efter 1. januar 2007 foreløbig med uændret struktur med Glostrup kommune som driftsherre. Man regner med at kunne beholde normering og den interne struktur. Der er på nuværende tidspunkt ikke gennemført eller planlagt personalemæssige ændringer, og alle arbejdsopgaver og projekter fortsætter uændret.

KABS' fremtidige arbejdsopgaver er dog stadig usikre, idet kommunerne muligvis vil efterspørge opgaver ud over de nuværende. Resocialisering og det sociale per-

---

spektiv i KABS' arbejde nævnes på centret som områder, der måske skal udvides. Kommunerne taler også om en udvikling af KABS' tilbud, men der er endnu ikke kommet konkrete forslag til det.

Der er ikke indgået nogen formel aftale med amtets øvrige kommuner om at benytte KABS, men borgmestrene har underskrevet en erklæring om, at man vil holde brugen af centret uændret de næste 3 år. Aftalen er bl.a. indgået for at give centret ro til at vænne sig til de nye forhold.

#### **Storstrøms Amt**

Storstrøms Amts stofmisbrugsinstitutioner er Rådgivningen for Stofmisbrugere med hovedsæde i Vordingborg, Amtsunngdomscentret i Vordingborg og Skippergården i Rødby. Disse institutioner har hidtil stået for amtets indsats på misbrugsområdet. Rådgivningen for Stofmisbrugere har tilbudt klientrådgivning, Amtsunngdomscentret forebyggelsestiltag og Skipperhuset i Rødby behandlingstilbud (døgntilbud og Halvvejshuset).

**Rådgivningen for Stofmisbrugere** er delt op i 4 afdelinger i kommunerne Nakskov, Nykøbing, Vordingborg og Næstved. Afdelingerne har fælles ledelse og et samarbejde mellem afdelingerne, der sikrer faglige diskussioner og udvikling. Nakskov og Nykøbing på den ene side og Vordingborg og Næstved på den anden afdeling afholder således hver 14. dag fælles behandlings- og personalemøder. Hver anden måned afholdes supervision med naboafdelingen. De 4 afdelinger afholder derudover sociale arrangementer og et todages fagligt kursus sammen. Strukturen sikrer således kollegial sparring og supervision ud over egen afdeling.

Reformen betyder, at de 4 afdelinger bliver splittet op og overgår til de 5 nye kommuner, der har valgt at hjemtage opgaven. De 4 afdelinger har i alt 20 medarbejdere, der bliver spredt til kommunerne. Det bliver således små enheder, der muligvis kommer til at arbejde uafhængigt af hinanden. I Faxe kommune kommer der f.eks. kun én misbrugskonsulent fra amtet, da medarbejderne er blevet fordelt efter indbyggertal. Der er endnu ingen viden om de nye kommuners planer for området.

Overgangen til kommunerne vurderes i Rådgivningen at kunne have den positive effekt, at konsulenterne kommer ud i lokalområderne og får tættere kontakt med brugere. Men den kan også medføre tab af faglighed, fordi

opsplitningen spreder konsulenterne, så de ikke længere kan trække på hinandens viden og erfaring. Samtidig betyder det en forringelse af det faglige miljø, da sparingspartnere og supervision forringes eller forsvinder. Medarbejderne efterlyser, at de nye arbejdsgivere (kommunerne) vil prioritere fagligheden og iværksætte et formelt netværk mellem konsulenterne.

**Amtsunngdomscentret (AUC)** arbejder både med forebyggelse på misbrugsområdet og erhvervsafklaring. Centrets funktioner er:

- Videnscenter
- Deltagelse i visitationsteam
- Socialpsykiatriatisk behandlingstilbud (undervisning og beskæftigelse) i afdeling Platanhusene
- Revalideringsafdeling med erhvervsafklaring og arbejdsstræning
- Hash-projektet med ambulante behandlingstilbud
- Forebyggelsesafdelingen "Mobil-house", der står for kortlægning af misbrugsproblemerne blandt 12-17-årige i lokalområdet, samt "Den anonyme rådgivning", som er en telefonrådgivning. Forebyggelsesafdelingen indgår i SSP-samarbejdet.

AUC overgår til regionen i det mindste i en overgangsperiode, hvor centret skal fastholde forebyggelsesarbejdet i regionen, bl.a. i SSP-samarbejdet. Forebyggelsesafdelingen, Revalideringsafdelingen, Platanhusene og HASH-projektet fortsætter som hidtil, men det er blevet nævnt, at centret senest i 2009 skal overgå til Vordingborg kommune. Struktur- og organisationsmæssigt regner centret med at kunne fortsætte som hidtil i 2007. Situationen derefter er uvis.

Amtsunngdomscentret er i lighed med lignende institutioner helt afhængig af takstbetaling og dermed af, om kommunerne efterspørger centrets ydelser – rådgivning og pladser – og af at man kan levere det, kommunerne efterspørger, til en pris de vil betale.

**Skippergården** er et døgnbehandlingstilbud med 20 pladser og 5-7 pladser i udslusningstilbudet "Halvvejshuset". Lolland kommune har valgt at hjemtage institutionen, som så fortsætter i kommunalt regi.

---

### **Frederiksborg Amt**

Misbrugscentret varetager alle Frederiksborgs amts opgaver indenfor hjemløse-, alkohol- og stofmisbrugsområderne. Centret består udover centerledelsen af 13 teams, heraf 2 projektteam, og 6 ambulatorier. Centret har i dag ambulatorier i Hillerød, Helsingør, Hørsholm, Frederikssund, Frederiksværk og Farum.

Brugerne kommer først og fremmest i kontakt med basisteamet, der også er garant for den 14 dages behandlingsgaranti. Herefter overtages behandlingen af et de andre teams:

- Ungeteamet
- Dagkursusteam
- Udgående team
- Familieteam
- Husteam
- Service team
- Akutteam
- Natteam
- Sygeplejersketeam
- Sekretærteam

De to projekttilknyttede teams er Abba/Delta og Aktivitetsteamet.

Af centrets 130 ansatte fortsætter de 120 deres arbejde under hovedstadsregionen. 10 af medarbejderne flytter til Helsingør kommune, der har valgt at hjemtage opgaven på misbrugsområdet. De 10 medarbejdere, der overgår til Helsingør kommune, er medarbejdere, der ønsker at overgå. Herudover er ambulatoriet i Helsingør overgået til den ny kommune.

På centret regner man med, at dets arbejde fortsætter under de nuværende rammer med uændret struktur. De to projekter forventes at køre tiden ud, og man regner med at Abba-Delta, der er et arbejdsmarkedsrettet alkoholbehandlingsprogram, fortsætter.

Baggrunden for, at regionen får mulighed for at fastholde misbrugscentret, angives at være, at det er mest hensigtsmæssigt både i forhold til kompetencer og struktur. Centrets basisteam servicere tre brugergrupper (alkoholikere, stofmisbrugere og hjemløse) og har en høj grad af faglighed og specialisering, som en mindre kommune vil have svært ved at dække med samme ekspertise og faglighed. Centret råder endvidere over lokaler og bygninger, der er tilpasset dets arbejde.

I fremtiden ændres centret bl.a. på to punkter. Som på de øvrige sociale områder indføres der et takstsystem, og der arbejdes på, at en bruger, der kommer i behandling på centret, i princippet skal have pladsen hele året. Der vil således være plads til, at brugere kan afbryde behandlingen, når motivationen svigter, og vende tilbage, når den kommer igen, uden at kommunen bliver faktureret flere gange i løbet af året. For det andet ser det ud til, at behovet for specialister er stigende.

Misbrugscentret forventer, at det i højere grad vil få brug for faggrupper som f.eks. sygeplejersker og socialrådgivere. Det forudses desuden, at der bliver behov for en større grad af fleksibilitet fra de ansatte i fremtiden, så man i højere grad kan hjælpe hinanden på tværs af faggrænser.

#### **Metode**

Informationerne til dette kapitel er fundet dels ved nærlæsning af amternes beskrivelse af institutionerne mv., dels interviews med ledere og tillidsrepræsentanter indenfor de pågældende områder. Interviewene er foregået telefonisk ud fra en interviewguide med få faste spørgsmål. Interviewpersonerne har i øvrigt fået frihed til at fortælle både om fakta vedrørende struktur- og organisationsændringer og om vurderinger af disse ændringers konsekvenser.

## 11. Revalideringscentre – en meget forskellig og måske usikker fremtid

---

Lovgivningen om strukturreformen er uhyre ordknap i beskrivelsen af den specialiserede revaliderings fremtid. Området er uden mange ord flyttet til kommunerne, og man får indtryk af, at sikring af en specialiseret revalidering har været langt nede på forligspartiernes prioritetsliste. Man får næsten indtryk af et område, der ignoreres.

Amterne har hidtil haft ansvaret for den specialiserede revalidering. Revalideringsbeslutningen tages af kommunen, og amtet skal supplere den kommunale indsats. Amternes opgaver løses primært i revalideringscentre, hvis målgruppe er borgere, der er nedslidte, har alvorlige handicap (fysiske og kommunikationsmæssige), har svære tilpasningsproblemer på arbejdsmarkedet (fobier mv.), er psykisk syge, er misbrugere, har hjerneskader mv.

Centrene står for udredning, forberedelse af borgerne til revalidering samt optræning og udvikling af borgernes erhvervsevne. De har værksteder og træningsfaciliteter men arrangerer også arbejdsprøvning og virksomhedsrevalidering udenfor centret. De kan tilpasse forløbet til den enkelte borgers særlige situation. Centrene leverer også kurser og uddannelsesstilbud; konsulentydelse til kommuner og virksomheder; jobformidling til borgere med særlige vanskeligheder; beskyttet beskæftigelse mv. Centrene beskæftiger socialrådgivere, fysioterapeuter, håndværkere, erhvervspsykologer og arbejdsmedicinere mv.

Revacentrene er skal-institutioner, som skal overgå til kommunerne 1. januar 2007. Deres fremtid er endnu ikke afklaret, den drøftes stadig i kommunerne. Men meget tyder på, at også dette område får en ret forskelligartet skæbne. Enkelte steder nedlægges centre eller afdelinger tilsyneladende, og de ansatte spredes til kommunerne. Andre centre overtages af kommunen - nogle for at blive ændret ganske kraftigt. Endelig er der enkelte steder lagt op til, at centret helt eller delvis skal drives videre på markedsvilkår, dvs. som 'anden aktør'.

Centrene har en tværfaglig og tværsektoriel faglig kompetence og er på mange måder gået ud over skellet mellem offentligt og privat. Mange centre har en omfattende indtægtsdækket virksomhed og har som regional aktør været med til at skabe nye eller udvikle eksisterende job. Mange centre er selvejende med driftsoverenskomst med amterne, og de er ofte ret selvstændige og har udviklet sig i kraft af det. Det bliver en vigtig udfordring

for kommunerne at fastholde det tværsektorielle element og kombinationen af offentligt/private institutionsformer med salg af ydelse på markedsvilkår.

Det er endnu uvist, hvad alle ændringerne vil betyde for borgerne. I de senere år har stadigt færre fået bevilget revalidering, og revalideringerne er blevet kortere og færre af dem omfatter uddannelse. Det er afgørende, at den kommunale overtagelse af den amtslige revalidering ikke fører til et yderligere fald i brugen af revalidering og til en svækkelse af kapaciteten til at hjælpe de borgere, der har særligt krævende problemer.

Det er ikke muligt i denne rapport at give et dækkende billede af udviklingen i hele landet, men den kan belyses af nogle eksempler.

### Revacenter Nord i Næstved - kommunal overtagelse og omskabelse

Revacenter Nord overtages af Ny Næstved kommune. Kommunen har allerede inden overtagelsen ændret centrets faglige profil markant ved i en periode at lukke for kursister til centret. Tidligere har den leveret 80 % af kursisterne, så stoppet har medført et voldsomt fald i antallet. Personalet er blevet næsten halveret (ved naturlig afgang og opsigelse af vikarer mv.) på grund af det faldende antal kursister.

Kommunen meddelte centret, at kvaliteten i arbejdet var god nok, men at det var for dyrt, og at centrets udredninger tog for lang tid. Derfor ønsker kommunen nu, at en udredning højst må tage 4 uger inkl. en eventuel arbejdsprøvning. Centret har tidligere arbejdet med individuelt tilrettelagte forløb på i gennemsnit ca. 10 uger inkl. arbejdsprøvning udenfor centret. Det ligner det, andre centre arbejder med. Kommunens krav gør det umuligt at fortsætte på det hidtidige niveau, men centret har alligevel accepteret ændringen. De korte forløb omfatter en meget snævrere funktionsafklaring uden ekstern praktik/arbejdsprøvning. Udredningen laves heller ikke nødvendigvis med henblik på en revalideringsplan, men kan være en snæver udredning i forbindelse med rådighedsvurdering.

Også andre kommuner overtager oftere afprøvningen af kursisterne på arbejdsmarkedet i ekstern praktik, fordi de ikke ønsker at betale centret for eksterne forløb.

---

På centret er der bekymring for, at kvaliteten af arbejdet forringes væsentligt, når kommuner så snævert bestemmer rammerne for forløbene og dermed får indflydelse på metodevalget. Indblandingen i metodevalget og overtagelsen af sager inden kursisterne er færdigvurderede opleves som udtryk for manglende lydhørhed overfor centrets specialviden og dets anbefaling af forløb, som giver et vedvarende og validt billede af borgerens arbejdsevne. Det forringer borgerens mulighed for at få det rigtige forløb i forhold til arbejdsmarkedet.

Der er også på centret en bekymring for, om dets objektivitet i forhold til kommunerne kan fastholdes, når de kommer så tæt på. Objektivitet vurderes som vigtig, fordi borgeren har behov for en uvildig udredning som oplæg til beslutningen om revalidering eller ej. Der er en del ankesager over bl.a. Næstved kommunes afslag på beslutninger om revalidering, og det er vigtigt for borgerne, at de har en objektiv udredning i diskussionen med kommunen og i en eventuel klagesag.

### **Revalideringsområdet Fyn - opsplitning mellem kommunerne**

Revalideringscentrene Revafyn, Revasyd og Revavest på Fyn overtages ikke af kommunerne. De har valgt at lukke dem og sprede medarbejderne mellem kommunerne. De ca. 45 medarbejdere har i den forbindelse kunnet ønske, hvilke kommuner de gerne ville til, og de har stort set fået deres ønske opfyldt. Revalideringsmedarbejderne kommer således ikke til de nye kommuner samlet, og der er blandt personalet en bekymring for, om fagligheden dermed går tabt. Omvendt oplever nogle det som en gevinst, at tre forskellige arbejdskulturer - fra AF, Revacentrene og kommunen - vil kunne flyde sammen i jobcentre.

Kommunerne har endnu ikke taget endelig stilling til, hvordan de vil gribe revalideringen an. I den nye storkommune Bogense, bestående af Bogense, Otterup og Sønder sø, er udspillet til den specialiserede revalideringsindsats f.eks. blevet behandlet i udvalget første gang den 8. juni 2006. Kommunen hjemtager hele revalideringen. De har hidtil brugt de amtslige tilbud meget lidt. I stedet har de brugt egne tilbud med jobkonsulenter, lokale værksteder og lokal afprøvning i samarbejde med virksomheder. Bogense kommune oplever således, at den har haft succes med afklaringsforløb på eget

værksted og i samarbejde med virksomheder.

Den nuværende leder af revalideringscentret Reva Fyn flyttes til den nye storkommune sammen med to af de ansatte fra centret. Det overvejes i fremtiden at inddrage nogle af de amtslige institutioner, som kommunen overtager 1. januar 2007, i revalideringen. Otterup kommune overtager f.eks. et værksted for psykisk handicappede, som måske skal indgå i den nye storkommunes revalideringspolitik. En anden mulighed er, at man ved nyansættelse specifikt ser efter medarbejdere, der har kompetencer indenfor dette område.

### **Jobcenter Silkeborg og Revacenter Trollesbro i Hillerød – kommunal overtagelse og måske senere delvis privatisering**

**Jobcenter Silkeborg** overtages af kommunen. Centret har udviklet en række kompetencer indenfor formidling og andre arbejdsmarkedsopgaver ved siden af den primære revalideringsopgave. Organiseringen er på mange måder forretningsorienteret med meget opsøgende arbejde og indtægtsdækket virksomhed. Det oplever centret selv som en stor styrke i den nuværende forandringsproces. I samråd med kommunen har centret arbejdet aktivt på en privatisering ud fra et ønske om at komme tættere på arbejdsmarked og erhvervsliv.

Det er blevet overvejet, om erhvervslivet i en aktieselskabsform vil investere i centret og være en aktiv partner. Det skulle ske med samme selvstændige målsætning og ledelse. Kompetencerne i revalideringsarbejdet og de andre arbejdsmarkedsfunktioner skulle herved kunne skærpes. Kravene om offentligt udbud på virksomheder med omsætninger over 1.5 mio.kr. har imidlertid gjort det for risikabelt at gå videre med projektet, da andre aktører ville have mulighed for at byde ind og overtage opgaven.

Resultatet er blevet, at centret umiddelbart placeres i kommunen som en selvstændig enhed. Forhandling og planlægning er i fuld gang. At man allerede er nået relativt langt, skyldes at både center og kommune har været aktive og opsøgende i processen. På længere sigt er det muligt, at der i samråd med kommunen kan blive tale om en form for privatisering - f.eks. ved regulært salg af virksomheden. Ledelsen i centret ser spændende muligheder for centret fremover, såvel i kommunalt regi som



---

på sigt måske i privat. Det vurderes, at det vil give nogle muligheder for centret, som vil stille krav til centrets egen evne til at omsætte sin faglige kapacitet. Det vurderes ikke, at fagligheden begrænses eller udvikles ved enten at være kommunal eller privat baseret.

**Revacenter Trollesbro** i Hillerød overtages også af kommunen. I samarbejde med kommunen arbejder man på, at centret så vidt muligt kan fortsætte i sin nuværende form, herunder med indtægtsdækket virksomhed. Den omfatter bl.a. udviklingsprojekter finansieret af midler fra EU og fra Arbejdsmarkedsstyrelsen samt udvidet virksomhedsservice med sigte på at fastholde ansatte og personer på vej til ansættelse. Trollesbro har også indtægtsdækkede projekter for specielle målgrupper. I alle tilbud arbejdes der tæt sammen med arbejdspladser for at finde muligheder for fast ansættelse på ordinære eller særlige vilkår. Det gælder også projekter for førtidspensionister ('flyveteams'). Der tilbydes også mentorkurser for arbejdspladserne. Centret oplever, at kommunerne har været glade for disse tilbud og ønsker at have adgang til dem fortsat.

Centrets konstruktion kan betyde at dele af det skilles fra eller bliver selvstændige. Udfordringen ligger i så fald i at finde en konstruktion som kommunal institution, hvor man samtidig kan opretholde centrets status som tværgående projekt- og udviklingsaktør med mange indtægtsdækkede ydelser.

### Metode

Informationerne til dette kapitel er fundet dels ved nærlæsning af amternes beskrivelse af institutionerne mv., dels interview med ledere og tilidsrepræsentanter indenfor de pågældende områder. Interviewene er foregået telefonisk ud fra en interviewguide med få faste spørgsmål. Interviewpersonerne har i øvrigt fået frihed til at fortælle både om fakta vedrørende struktur- og organisationsændringer og om vurderinger af disse ændringers konsekvenser.

## 12. Hvordan passes kvindekrisecentre ind i en kommunal virkelighed?

---

Kvindekrisecentrene er i dag åbne for de kvinder, der henvender sig. De er – ligesom botilbuddene til hjemløse – omfattet af det, der kaldes 'selvmøderprincippet'. En kvinde kan møde op på centret og få en plads til sig og sine børn, hvis forstanderen skønner, at vedkommende falder inden for centrets målgruppe, og der er plads på centret. Det indebærer også, at en kvinde kan opsøge et center langt fra sit hjem, hvis hun er bange for at blive opsøgt af den mand, der har udsat hende for vold. Et center kan også selv aftale med et andet center, hvis man ikke har plads til kvinden. Ydermere kan en kvinde opholde sig på et kvindekrisecenter anonymt, hvis hun har behov for det. I praksis er centrene således landsdækkende.

Selvmøderprincippet og princippet om at kunne blive optaget anonymt er fastholdt i den nye servicelov, så ophold på kvindekrisecentre altså stadig ikke forudsætter en kommunal visitation. Heldigvis for det, for det er yderst vigtigt, at en voldsramt kvinde og hendes børn kan få akut hjælp og husly på et sikkert sted, uden først at skulle afvente et møde med en kommunal sagsbehandler.

Kvindekrisecentrene er indholdsmæssigt forskellige og udgør tilbud, der ofte kan adskille sig fra andre sociale tilbud. 'Kerneydelsen' er ikke klart defineret i lovgivningen ud over lovens ord om bl.a. støtte og omsorg. Nogle har døgnbemanding, andre ikke. Nogle har flere pædagoger ansat til børnene, andre har kun meget få ansatte i det hele taget. Nogle har særlig sikring, så voldsmænd ikke kan komme ind, andre har det ikke. Nogle engagerer sig i arbejde for kvinder, der risikerer udvisning, når de forlader en voldelig mand, andre ikke. Osv. Der er intet i lovgivningen i forbindelse med strukturreformen, der afklarer, om den hidtidige måde at drive krisecentre på kan fortsætte.

Finansieringen er afgørende i den forbindelse. Staten har hidtil refunderet halvdelen af udgifterne til centrene. Det er fastholdt i den nye servicelov. Centrene har imidlertid finansieret den anden halvdel ret forskelligt: Der er rent amtslige centre med driftsaftale med amtet om hel eller delvis budgetdækning eller helt private centre. Alle centre er non-profit institutioner. Krisecentre, der har fået delvis dækning af deres budget og de helt private centre har været nødt til at opkræve en brugerbetaling, der har været væsentlig højere end den der er opkrævet på de rene amtslige institutioner eller de centre der har fået hele budgettet dækket af amtet. Brugerbetalingen har

derfor ligget mellem ca. kr. 50 til kr. 350 pr person pr døgn for kvinder og børn. Dette har medført, at langt hovedparten af de voldsramte kvinder har været nødt til at anmode de sociale myndigheder om hjælp til betalingen. Men uanset de forskellige finansieringsforhold har centrene kunnet fungere og udvikles under den hidtidige finansiering.

Lovgivningen om strukturreformen siger ikke noget om finansieringen af centrene, der kan afklare, hvordan man fortsat kan drive dem med selvmøderprincip, mulighed for anonymitet og med de hidtidige ydelser. Det er et vigtigt åbent spørgsmål, som skal afklares.

Kommunerne overtager som nævnt tidligere i rapporten de hidtidige amtslige forpligtelser i forhold til kvindekrisecentrene. Og amterne forsvinder som finansieringskilde. De voldsramte kvinder og deres børns ophold på krisecentrene skal efter den nye lovgivning betales af kommunerne. De fleste af kommunerne har endnu ikke meldt ud, hvordan de forestiller sig forholdene efter overtagelsen. Herunder hvordan de vil lave et finansieringssystem, der sikrer krisecentrene en løbende likviditet og løbende driftsmidler. Pr. 1. januar 2007 skal der for eksempel betales husleje og lønninger, og amternes acontoubetalinger af driftstilskud udløber med udgangen af 2006.

Nogle af kommunerne har dog tænkt over, hvordan de vil lave finansieringsformen. Som nævnt i kapitel 7, vil kommunerne i det tidligere Ribe amt f.eks. finansiere det lokale kvindekrisecenter "via tilskud fra de 5 aftalekommuner fordelt efter indbyggertal". Kommune Kontakt Rådet i Region Hovedstaden har drøftet et andet takstprincip, der bygger på en abonnementsordning, hvor kommunerne skal betale en gennemsnitstakst for en kvinde på centrene i forhold til sidste års forbrug. Aftalen skal løbe i to år med efterregulering i de enkelte år, hvis budgettet ikke holder. Ordningen indebærer, at centrene skal oplyse, hvilke kommuner kvinderne kommer fra, også de der kommer anonymt.

Der er mange spørgsmål, der skal besvares med en fremtidig finansieringsmodel: Hvordan sikres krisecentrenes løbende likviditet? Hvordan skal taksterne beregnes? Hvem sender regning for opholdet til hvem? Hvordan får kvindekrisecentrene betaling for de kvinder, der indskrives efter selv at være mødt op? Hvordan stiller man sig til kvinder, der kommer fra en kommune, der

---

ligger i en anden region? Og hvordan stiller man sig til kvinder, der kommer anonymt? Er kommunerne indstillet på at lade centrene fortsætte med deres hidtidige tilbud? Kommunerne skal give svar på disse spørgsmål, der er meget anderledes end hvad man er vant til for kommunale tilbud, eller tilbud, som kommunerne har driftsoverenskomst med. Det er også nødvendigt, at kommunerne fremover sikrer krisecentrenes løbende likviditet med et a conto driftstilskud. Ellers vil centrene ikke kunne fungere.

Kommunerne går normalt ud fra, at der i forbindelse med kommunale institutioner og institutioner med driftsoverenskomst er kommunal visitation (og kun det), kommunalt fastlagt indhold i institutionen og takstbetaling ud fra et kommunalt bestemt budget. Den model kan ikke overføres til kvindekrisecentrene.

Alt dette kalder på en vejledning fra Socialministeriet, der kan beskrive modeller, som kommunerne kan manøvrere efter i deres forvaltning, og som kan afklare finansiering af kvindekrisecentrene. Krisecentrene må ikke komme i en situation, hvor de på grund af økonomi eller strukturelle barrierer ikke kan hjælpe en voldsramt kvinde og hendes børn i en akut situation.

Der er al mulig grund til, at ministeriet hjælper med en afklaring, også fordi et af de centrale finansieringsproblemer går igen i forhold til botilbud til hjemløse. De er også omfattet af selvmøderprincippet og dermed i praksis landsdækkende.

## 13. Kommunernes økonomi, det særlige sociale område og den vidtgående specialundervisning

---

Fra 1. januar 2007 overtager kommunerne hele finansieringsansvaret på det særlige sociale område bortset fra en central refusionsordning i særligt dyre enkeltsager (som i øvrigt også finansieres af kommunerne i fællesskab via fradrag i bloktilskuddet). I dag deler kommuner og amter regningen, når der skal betales for tilbud på det særlige sociale område og den vidtgående specialundervisning. Det foregår efter grundtakstmodellen, hvor en kommune betaler op til et grundtakstbeløb, og amtet betaler udgiften over grundtakstbeløbet.

### Finansiering af sociale tilbud

For institutioner og tilbud på det særlige sociale område vil finansieringen ske ved en takstfastsættelse. I forbindelse med den årlige rammeaftale mellem kommunerne indbyrdes og kommunerne og regionen om pladser mv. på det såkaldte kan-område, skal der aftales takster for brug af de pågældende tilbud. I forbindelse med visse lands- og landsdelsdækkende tilbud indføres der en objektiv finansiering.

Det vil sige, at rammeaftalen skal indeholde oplysninger om takster for kommunernes køb af pladser og eventuelle individuelle ydelser i forbindelse med en plads. Den enkelte takst skal være fordelt på følgende omkostninger: Løn, der kan henføres til det pågældende tilbud, udvikling – uddannelse af personale, opkvalificering af tilbud mv., administration (ledelse, administration, kontorudgifter, edb mv.), andel af central ledelse og administration, tilsyn, ejendoms- og kapitalomkostninger (vedligeholdelse/afskrivning mv.), og endelig skal der ske en regulering i forhold til tidligere år i form af dækning af underskud/overskud i forbindelse med det enkelte tilbud. For hvert tilbud skal det oplyses, hvilken belægningsprocent der opereres med i forbindelse med takstberegningen.

Selve beregningsmodellen vil som udgangspunkt gøre et socialt tilbud dyrere, fordi der indgår elementer, der ikke umiddelbart indgår i dag, eksempelvis udgifter til central ledelse og lign. Et enkelt konkret eksempel fra det nuværende Københavns Amt. Pilekrogen er et meget specialiseret botilbud for psykisk udviklingshæmmede og har 16 pladser. I 2006 er årstaksten 887.978 kr., mens den i 2007 alene på grund af beregningsmodellen stiger til 945.614 kr.

### Finansiering af kommunale sociale tilbud

De kommunale sociale tilbud (udenfor rammeaftalen) skal fra 1. januar 2007 have fastsat takster på grundlag af et omkostningsbestemt beregningsprincip, som indtager alle tilbuddets gennemsnitlige, langsigtede omkostninger (og ikke blot udgifterne, som de fremgår af kommunens budget eller regnskab). Socialministeren udsender på et eller andet tidspunkt en bekendtgørelse, der nærmere fastlægger takstberegningen, men det fremgår, at alle udgifter skal indregnes svarende til de takster, der skal fastsættes i forbindelse med sociale tilbud, der hører under rammeaftalen. Kommunerne får mulighed for selv at vælge, om de vil fastsætte taksterne for det enkelte tilbud eller takster for typen af tilbud.

### Finansiering af specialundervisningstilbud

For en række navngivne lands- og landsdelsdækkende undervisningstilbud for børn og unge og lands- og landsdelsdækkende undervisningstilbud for voksne skal der indgås rammeaftaler på samme måde som for det sociale område. De pågældende tilbud bliver også takstfinansieret på samme måde som tilbuddene på det sociale område (kan-tilbuddene).

For de øvrige hidtidige amtslige specialundervisningstilbud skal der indgås betalingsaftaler mellem kommunerne. Et oplæg fra Kommune Kontakt Rådet i Region Hovedstaden opererer f.eks. med en beregningsmodel svarende til den, der bruges på det sociale område.

### Kommunernes budgetlægning for 2007

I øjeblikket er kommunerne i gang med budgetlægningen for 2007, hvis endelige resultat kan få stor betydning for de sociale tilbud, hvilket to konkrete eksempler viser.

#### **Århus kommunes prioriteringskatalog**

Århus kommune er en stor kommune og er samtidig ikke sammenlægningsramt. Her arbejdes i øjeblikket med et prioriteringskatalog, der opererer med en generel budgetreduktion fra 2007 på de nuværende amtslige døgninstitutioner, der overtages af kommunen. Kommunalbestyrelsen i Århus har vedtaget, at de budgetter, der overtages fra Århus amt, friholdes for besparelser i 2007 og 2008. Dette løfte kommer man i prioriterings-

---

kataloget udenom ved en lidt særegen konstruktion. Århus kommune betaler ved den nugældende finansieringsordning på området (grundtaksmodellen) en stor del af driftsudgifterne på de pågældende institutioner, så den eventuelle budgetreduktion placeres på denne del af udgifterne.

På børne- og ungeområdet opereres der i kataloget desuden med besparelser på både anbringelsesområdet og de forebyggende foranstaltninger. Der skrives f.eks. i prioriteringskataloget, at *"det bemærkes, at det samtidig er forudsat i anbringelsesreformen, at et antal svarende til ca. 17 unge i Århus kommune fremover vil skulle have hjælp i nærmiljøet frem for at være anbragt."* Og om efterværn til unge over 18 år, der har været anbragt udenfor hjemmet, hedder det:

*"Med forslaget fastholdes således det eksisterende budgetniveau til efterværn. Da loven fastsætter en række nye krav til, hvad kommunen skal yde i form af efterværn, betyder forslaget, at der dels vil være en strammere visitation i forhold til de eksisterende typer af efterværn og en meget stram visitation af nye typer efterværn. Det vil fortsat være muligt at leve op til lovens minimumskrav også med uændrede budgetter. Det vil dog ikke være muligt fuldt ud at leve op til anbringelsesreformens intentioner på området."*

#### **Det særlige sociale voksenområde og specialundervisningen i Lolland kommune**

Lolland kommune på knap 50.000 indbyggere er sammenlagt af 7 gamle kommuner. I et oplæg om harmonisering af serviceniveau og effektivisering på det særlige sociale voksenområde opereres der med en reduktion i 2007 på omkring 10 %. Besparelsen skal bl.a. fremkomme ved, at *"samtlige borgere skal fortløbende revideres hver 1/2 år med baggrund i klare servicedeclarationer, kvalitetsstandarder og ydelsesbeskrivelser på de enkelte decentrale enheder/indsatsområder og specialer"* og *"med effektiv og målrettet faglig indsats fra de nødvendige personalemæssige kompetencer vil der, hvor der hos borgeren er et udviklingspotentiale, kunne reduceres i omfang og art af støtte over tid."*

Om den vidtgående specialundervisning hedder det i et oplæg om serviceharmonisering og serviceniveau på børne- og skoleområdet, at:

*"Besparelsen på undervisning vidtgående handicap vil primært fremkomme via harmonisering af visitering på området samt mulig effektivisering/samling af tilbuddet i Lolland Kommune. Der forventes en besparelse vedr. undervisning af børn med vidtgående handicap og forebyggende foranstaltninger § 40 på ca. 5,2 mio. kr."*

Det skal understreges, at der hermed kun er givet et par øjeblikbilleder fra to kommuner, som er i gang med processen ligesom de øvrige kommuner. De kommunale budgetter for 2007 skal være vedtaget senest 15. oktober 2006.

#### **Hvilken betydning får udligningsreformen?**

Her falder det bl.a. i øjnene, at mange af de kommuner som taber økonomisk på udlignings- og opgavereformen får høje merudgifter til det specialiserede socialområde. Konkret er der ud af de 20 kommuner, som får flest merudgifter på det specialiserede socialområde 12, som samtidig taber økonomisk på udligningsreformen. Det drejer sig om Lolland, Ballerup, Sorø, Brønderslev-Dronninglund, Fredensborg, Assens, Odsherred, Herning, Faxe, Brøndby, Kalundborg og Billund. For disse kommuner kan det være nærliggende at skabe balance i budgetterne ved at skære i den sociale service til deres borgere.

#### **Økonomiaftalen for 2007**

Den 10. og 12. juni 2006 indgik regeringen aftaler med Danske Regioner og KL om økonomien næste år. Ingen af aftalerne indeholder noget konkret om det særlige sociale område udover en lille tilkendegivelse om tilgængelighed i kommunerne for handicappede. Og selvom aftalerne giver kommunerne et generelt ekstra løft på 1/2 mia. kr. i 2007, dækker dette beløb kun lige udviklingen i befolkningssammensætningen (flere i skolealderen og flere ældre). Samlet set giver aftalerne derfor ikke kommunerne økonomisk råderum, heller ikke i forhold til det særlige sociale område.

# Bilag 1

## Oversigt over de kommuner, der indgår i analysen af kommunernes argumentation, kapitel 5

---

<b>Region og kommune</b>	<b>Størrelse</b>	<b>Sammenlægning</b>
<b>Region Hovedstaden</b>		
Glostrup	Lille	Nej
Albertslund	Lille	Nej
Hørsholm	Lille	Nej
Furesø	Mellem	Ja
Egedal	Mellem	Ja
Hillerød	Mellem	Ja
Tårnby	Mellem	Nej
Gladsaxe	Stor	Nej
Gentofte	Stor	Nej
<b>Region Sjælland</b>		
Stevns	Lille	Ja
Ringsted	Mellem	Nej
Lolland	Mellem	Ja
Holbæk	Stor	Ja
Næstved	Stor	Ja
<b>Region Syddanmark</b>		
Ærø	Lille	Ja
Billund	Lille	Ja
Middelfart	Mellem	Ja
Assens	Mellem	Ja
Varde	Stor	Ja
Aabenraa	Stor	Ja
Odense	Stor	Nej
<b>Region Midtjylland</b>		
Struer	Lille	Ja
Ikast-Brande	Mellem	Ja
Hedensted	Mellem	Ja
Skanderborg	Stor	Ja
Silkeborg	Stor	Ja
Århus	Stor	Nej
<b>Region Nordjylland</b>		
Morsø	Lille	Nej
Jammerbugten	Mellem	Ja
Hjørring	Stor	Ja

