

## Evaluering af kommunalreformen

Efter 5 års drift indkalder regeringen til et serviceeftersyn af kommunalreformen: Hvad er gået godt? Hvor er der problemer?

AF ASBJØRN AGERSCHOU

I begyndelsen af februar gik den evaluering af kommunalreformen i gang, der blev præsenteret i regeringsgrundlaget 'Et Danmark, der står sammen.'

Om baggrunden for evalueringen sagde økonomi- og indenrigsminister Margrethe Vestager i forbindelse med presentationen, at '... Ved nytår kunne kommunalreformen fejre femårs fødselsdag, og derfor mener regeringen, at det er relevant at se på, om det var det rigtige snit, der blev lavet ved kommunalreformen i 2007. Blev opgaverne placeret de rigtige steder? Er der opgaver, hvor det er uklart, hvem der har ansvaret for hvad, så ingen tager ansvaret? (...)

Evalueringen betyder ikke, at vi skal lave en ny kommunalreform. Men der kan være opgaver, hvor der er behov for en mere klar ansvarsfordeling mellem kommuner og regioner eller måske et bedre samarbejde mellem parterne.'

Et tilbageblik på diskussionen i forbindelse med kommunalreformen fortæller, at der ikke er tale om udfordringer, der først har vist sig gennem de år, der er gået. I forbindelse med kommunalreformen blev de mulige problemer for det specialiserede sociale område fra starten fremhævet fra adskillige sider – men uden held.

### Et tilbageblik

Da forestillingen om en kommunalreform på én eller anden måde blev etableret hos den daværende regering, blev der i oktober 2002 nedsat en Strukturkommission. Kommissionen bestod af 12 mænd og 1 kvinde – en enkelt boede på Fyn og resten i Hovedstadsområdet. I kommissionen var der repræsentanter for de forskellige officielle aktører som for eksempel Finansministeriet, KL og den siden da hedengangne Amtsrådsforening.

Og så var der tre uafhængige eksperter. Kommissionens betænkning inklusive bilag kom til at fylde 1.615 sider, men blev tilsyneladende ikke brugt til noget. Én af de uafhængige eksperter – Poul Erik Mouritzen – sagde senere i 2004 om betænkningen: 'Alle tror, at den er spækket med visdom, og at den senere dannede grundlag for regeringens udspil. Vores primære opgave som uafhængige eksperter var at legitimere den opfattelse. Det var ikke meningen, at betænkningens indhold skulle bruges til noget, men den skulle fylde meget.'

De tre uafhængige eksperter producerede mindretalsudtalelser til betænkningen – blandt andet om det særlige sociale område. Her blev det fremhævet, 'at der ved opgaveflytninger på det sociale område og den vidtgående specialundervisning lægges vægt på at sikre adgangen til højt specialiserede tilbud til de svageste borgere.'

Det var Socialdemokraterne og Det Radikale Venstre også meget opmærksomme på. I et fælles betænkingsbidrag fra de to partier til et af kommunalreformens lovforslag i Folketinget hedder det, at 'Socialministerens forslag til lov om social service angår de mennesker i vores samfund, der har allermost behov for et stærkt samfund. Det er f.eks. handicappede børn og voksne, psykiske syge, børn der har oplevet omsorgssvigt, hjemløse og misbrugere. Derfor er der brug for særlig omhu og eftertænksomhed, når man vil lave lovgivningen på dette område grundlæggende om. Det er imidlertid hverken omhu eller eftertænksomhed, der kendetegner dette lovforslag. Desværre. Dele af forslaget er præget af tilfældigheder og manglende viden om behov og udfordringer på det specialiserede sociale område. (...) Vores frygt var og er, at de sociale tilbud afspecialiseres, dels udtrykt i en kommunalisering uden faglig vurdering om bæredygtighed, dels som konsekvens af en uigennemskuelig finansieringsreform på det sociale område.'

I foråret 2011 fulgte Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre og SF op med et fælles betænkingsbidrag til et lovforslag i Folketinget. Her hedder det blandt andet: 'Det er partiernes opfattelse, at der nu, fire år efter at kommunerne overtog ansvaret for det særlige sociale område, er brug for et grundigt hovedeftersyn af opgavefordelingen og opgavevaretagelsen på det særlige sociale område. Hvad er gået godt? Hvor er der problemer?'

Der er med andre ord ikke opstået noget nyt under solen. Der er tale om problemer, som fra starten af diskussionen om kommunalreformen blev fremhævet af dem, der vidste noget om virkeligheden. Den daværende regering var desværre besjælet af en ret dogmatisk oppefra-tankegang - det er ligeegyldigt, hvordan virkeligheden er - den har bare at indrette sig.

### **Hvordan skal evalueringen foregå?**

Der er nedsat et hovedudvalg og fire underudvalg. Underudvalgene skal analysere hver deres område - natur- og miljøområdet, sundhedsområdet, regional udvikling og det specialiserede socialområde, herunder de specialiserede undervisningstilbud.

Underudvalget for det specialiserede sociale område består af repræsentanter for Social- og Integrationsministeriet, Ministeriet for Børn og Undervisning, Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, Økonomi- og Indenrigsministeriet, Finansministeriet, Skatteministeriet, KL og Danske Regioner.

Om evalueringen af det specialiserede sociale område hedder det i kommissoriet for underudvalget: 'Med evalueringen af kommunalreformen er det relevant at sætte fokus på udbuddet af sociale tilbud og specialiserede undervisningstilbud. Den enkelte kommune kan ikke drive specialiserede tilbud, som imødekommer alle behov, men vil derimod i et vist omfang skulle anvende tilbud drevet af andre kommuner, af regioner eller af private eller indgå tværkommunale samarbejder herom. Det forudsætter, at der er et tilstrækkeligt udbud af relevante tilbud samt et velfungerende samarbejde mellem kommuner og regioner.'

Evalueringen skal rette fokus på følgende fire konkrete udfordringer:

### *1. Understøttelse af den specialiserede indsats*

Kommunerne vælger i stigende grad at hjemtage egne borgere fra specialiserede tilbud i regioner og andre kommuner for i stedet at inkludere dem i lokale tilbud. Det har givet anledning til bekymring for, om der fremover er et tilstrækkeligt udbud af specialiserede tilbud og kompetencer på udvalgte områder. Evalueringen skal derfor kortlægge udviklingen i specialiserede social- og undervisningstilbud henset til den faglige udvikling på området. Det skal som led heri bl.a. overvejes, om der er behov for at understøtte en øget koordinering i forhold til udbuddet af meget specialiserede tilbud, så det sikres, at de fornødne tilbud er til rådighed for alle kommuner.

### *2. Drift af tilbud*

Der har vist sig udfordringer med at sikre et marked for sociale tilbud, der understøtter en omkostningseffektiv adfærd hos udbydere af tilbud, herunder særligt i tilfælde hvor driftsherren ikke finansierer de fleste af pladserne. Det skal derfor vurderes, om der er mulighed for at sikre bedre incitamenter til effektiv drift af de specialiserede social- og undervisningstilbud. Endvidere skal det vurderes, hvordan kommunerne kan understøttes i at vælge de mest effektive tilbud.

### *3. Placering af tilbud*

Der er stor forskel på de tilbageværende regionale tilbud, som kommunerne har valgt ikke at overtage fra regionerne. Det skal overvejes, om den nuværende fordeling af institutioner mellem kommuner og regioner skal fastholdes, eller om der er grundlag for at etablere en mere ensartet placering af tilbuddene på socialområdet, herunder så det enkelte tilbud har større sikkerhed om fremtidig placering.

### *4. Specialiserede undervisningstilbud*

Evalueringen skal sætte fokus på organiseringen af de specialiserede undervisningstilbud, herunder de nuværende takstsystemer og brugen af objektiv finansiering.

Et udgangspunkt er altså, at det er umuligt for den enkelte kommune at drive specialiserede tilbud, som imødekommer alle behov. Det er en banal sandhed, som også blev fremført under diskussionen om kommunalreformen. Et par professorer skrev for eksempel i en kronik i 2004, at 'grundproblemet er, at målgruppen er meget sammensat. Der skal være tilbud til bevægelseshandicappede, psykisk udviklingshæmmede, ordblinde, misbrugere, autister, unge med psykiske lidelser, syns- og hørehandicappede, folk med epilepsi, kriminelle – og mange andre. – Nogle af grupperne er meget små, så kommunerne ikke har et tilstrækkeligt befolkningsgrundlag til at etablere og drive tilbud for dem.'

Her kommer placeringen af tilbud ind i billedet – hvilke tilbud er så specielle og kræver så stort et befolkningsgrundlag, at regionerne skal ind i billedet?

Der er under alle omstændigheder brug for, at kommunerne samarbejder om tilbud på det sociale område. Men det er ikke så nemt. Det illustreres af følgende kommunale udsagn i en rapport fra 2009 fra Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut: 'Der er ikke nogen af os, der har

incitament til at lave tilbud til de højt specialiserede målgrupper... Der har vi et hul... Jeg kan jo ikke seriøst gå til min kommunalbestyrelse og sige: 'Nu skal vi bygge en institution til 40-50 mio. kr., som vi skal have hjem over en lang årrække via takstbetaling, og i øvrigt har vi kun 10 pct. af borgerne selv'. Hvorfor skulle man tage den risiko?'

Mange kommuner har som nævnt i kommissoriet 'hjemtaget' borgere fra tilbud i andre kommuner eller regionen 'for i stedet at inkludere dem i lokale tilbud.' En socialudvalgsformand sagde på et tidspunkt, at der er tale om '.... nytænkning, hvor kommunen går ind og trækker nogle af deres handicappede borgere hjem og på den måde kan være med til at omprioritere ressourcer.' Det blev nogle af de pågældende borgere ret trætte af at høre på og opleve – 'Jeg har fået **nok** af, at man i kommunerne taler om at 'trække folk hjem', så man kan spare penge. Som om vi var **køer**,' sagde formanden for ULF – Udviklingshæmmedes Landsforbund - Lisbeth Jensen for eksempel ved en demonstration på Christiansborg Slotsplads.

Driften af tilbud og den tilhørende økonomi er også en grundlæggende udfordring på det særlige sociale område. I september 2010 sagde den daværende socialminister Benedikte Kiær: 'For ja, der har været udgiftsstigninger, men det er svært præcist at slå ned på, hvad det er, der pengemæssigt har tordnet derudad. Det ved vi ikke præcist, og det skal vi arbejde videre med.' En kommunal psykiatri- og handicapchef har bidraget med følgende vurdering: 'Alle de der udgifter til it og alt muligt andet er jeg ikke et øjeblik i tvivl om, at man har hentet hjem ved at skrue på taksterne.' Der er brug for grundige overvejelser om mulige ændringer i driften af tilbud.

### **En stram tidsplan**

De fire underudvalg skal analysere hver deres område frem til oktober 2012, hvor de skal afrapportere til hovedudvalget, som består af repræsentanter for Økonomi- og Indenrigsministeriet, Finansministeriet, Skatteministeriet, KL og Danske Regioner.

Ud fra underudvalgenes bidrag skal hovedudvalget så – ifølge kommissoriet – i gang med at vurdere den nuværende opgavefordeling mellem kommuner, regioner og stat samt overveje relevante justeringer af opgavefordelingen. Desuden skal der ske en vurdering af de eksisterende samarbejdsstrukturer og redskaber til koordination og styring mv. i den offentlige sektor, og der skal overvejes mulige justeringer. I starten af 2013 skal evalueringen være færdig. Og så går de politiske overvejelser sandsynligvis i gang.

### **Kortlægning af specialiseret viden på det særlige sociale område**

I sammenhæng med evalueringen har Social- og Integrationsministeriet og KL indgået en aftale om en kortlægning af eksisterende specialiseret viden. Der skal blandt andet laves en definition af nødvendig specialiseret viden, og man skal finde ud af, hvem der har den, og hvilke miljøer den er tilknyttet. Kortlægningen skal være færdig inden udgangen af 2012.

### **Virkeligheden – kommer den indover?**

I kommissoriet for hovedudvalget står der: 'Som led i arbejdet kan der, hvor det er relevant, afholdes møder, høringer el. lign., hvor faglige organisationer og brugerorganisationer m.fl. kan

bidrage med vurderinger og synspunkter. Endvidere kan udvalget inddrage faglig ekspertise i sit arbejde og rekvirere analyser mv.’

Hvad bør indgå i evalueringen fra stofmisbrugsområdet? Her vil det være en rigtig god idé med overvejelser fra praktikere om, hvad der bør sættes fokus på. Hvad er specialiseret viden inden for stofmisbrugsområdet? Er den i farezonen? Hvordan går det med kommunernes samarbejde på stofmisbrugsområdet? Hvilke problemer er opstået som følge af kommunalreformen? Osv. Og endelig - hvad er gået godt? Det kan der være en tilbøjelighed til ikke at få med, fordi alt det andet fylder.

I Socialpædagogernes Landsforbund vil vi meget gerne høre om resultatet af de overvejelser, der eventuelt kommer i gang – også med eventuelle forslag til løsning af konstaterede problemer.

*Kontakt Asbjørn Agerschou på [asa@sl.dk](mailto:asa@sl.dk)*

**FORFATTER**

**ASBJØRN AGERSCHOU**

**SOCIALFAGLIG KONSULENT I SOCIALPÆDAGOGERNES LANDSFORBUND**