Undervejs

De første rammeaftaler på det sociale område og specialundervisningsområdet

En rapport fra
NoKS – Netværk om konsekvenserne af
Strukturreformen på social- og uddannelsesområdet
December 2006

Udgivet af NoKs, december 2006
Tryk: Socialpædagogernes Landsforbund
Oplag: 600
ISBN: 87-91744-19-9
Rapporten kan rekvireres hos
Socialpædagogernes Landsforbund,
Brolæggerstræde 9, 1211 København K,
tlf. 3396 2800
E-mail: sl@sl.dk

Indholdsfortegnelse

Forord 5

Indledende opsamling og perspektivering 6

Rammeaftalerne: Område og indholdsmæssige krav 8
- Rammeaftalernes område 8
- Rammeaftalernes tilblivelse 9
- Krav til indhold i rammeaftalerne 9

Samarbejdet mellem de involverede parter 11
- Retningslinjer for samarbejdet mellem region og kommuner 11
- Administrativt koordinationsorgan 11
- Bruger- og pårørendeinddragelse 12
- Opsamling – samarbejdet 13

Ændringer under aftaleperioden 14
- Opsamling – ændringer 14

Balancen mellem udbud og efterspørgsel 16
- Den faktiske balance mellem udbud og efterspørgsel – opgørelsesmåder 16
- Den faktiske balance mellem udbud og efterspørgsel – behovsvurdering 16
- Akut behov 17
- Ventelister 18
- Opsamling – udbud og efterspørgsel 19

Den faglige udvikling 20
- Opsamling – faglig udvikling 25

Takstberegning 26
- Beregningsprincipper 26
- Opsamling – takstberegning 29

Omsamlende om rammeaftalerne 2007 30
- Opdelingen i kan- og skal-områderne 30
- Retningslinjer for brugerinddragelse? 31
- Spørgsmålet om juridisk bånd – et dilemma 31
- Regional gennemsigtighed – national forvirring 32

Litteraturliste 34

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
Gadejuristen
Socialfaglig branche i Det Kommunale Kartel ved
  Dansk Socialrådgiverforening
  Socialpædagogernes Landsforbund
  HK/Kommunal
Danmarks Lærerforening
Landsforeningen Ligeværd

1. Forord

Netværk om Konsekvenserne af Strukturreformen på Social- og Uddannelsesområdet (NoKS) blev dannet i september 2005 med det formål at følge strukturreformens betydning for grupper med behov for en særlig social støtte eller specialpædagogisk støtte i forbindelse med undervisning. NoKS består af i alt 13 organisationer, herunder brugerorganisationer, faglige organisationer og andre interesseorganisationer.

NoKS har til hensigt at viderebringe organisationernes viden og erfaring i relation til strukturreformens udvikling. I juni 2006 udkom den første rapport fra netværket: "På Vej. Kommunalreformens betydning for det særlige sociale område og specialundervisningsområdet".

Nærværende rapport skal ses som en opfølgning på et af de temaer, der blev slået an i rapporten fra juni nemlig de regionale rammeaftaler. Formålet er at give en oversigt over indholdet i rammeaftalerne og pege på deres styrker og svagheder. I rapporten findes således en systematisk gennemgang af de rammeaftaler, der blev indgået i de fem regioner i oktober 2006, samt en opsamling i forhold til de gennemgående temaer, som NoKS finder særligt relevante.

Rapporten er blevet til ud fra diskussioner i netværket og er sammensat af en mindre redaktionsgruppe. Arbejdet med rapporten blev påbegyndt i oktober 2006 og er afsluttet i december 2006.

December 2006.
Redaktionsgruppen på vegne af NoKS.

Indledende opsummering og perspektivering

Med strukturreformen vil kommunerne i hver region være forpligtede til at indgå en årlig rammeaftale på det sociale område og specialundervisningsområdet – med regionen og med hinanden indbyrdes.

Rammeaftalerne handler om kapacitet, forbrug og udvikling af tilbud, omfattet af den regionale forsyningspligt. Det er hensigten, at rammeaftalerne skal tjene som instrument for planlægning og udvikling, og som fundament for dialog og gennemsigtighed, både mellem de offentlige myndigheder og over for borgerne. Denne form for synlighed og samarbejde er nødvendig, fordi de berørte tilbud appellerer til borgere fra flere forskellige kommuner og dermed involverer flere offentlige myndigheder i regionen.

Af denne grund vil rammeaftalerne på det sociale område og specialundervisningsområdet få afgørende betydning for de berørte tilbud og for det kommunale og regionale samarbejde omkring dem. Samtidig vil rammeaftalerne kunne bidrage til overblik over kapacitet og udvikling på områderne.

Processen omkring udarbejdelsen af rammeaftalerne i 2006 har været præget af tidspres, af at de nye organisationsstrukturer endnu ikke 'har sat sig', og af at rammeaftalerne handler om nye og delvist ukendte områder for kommunerne. Nærværende rapport og de kritikpunkter, den leverer, skal derfor naturligvis ses med omstændighederne for tilblivelsesprocessen in mente og ikke som definitive domme. Forhåbentlig kan rapporten dermed bruges som input til arbejdet med næste års rammeaftaler, hvor der formodes at blive plads til forbedringer.

Det er formålet med rapporten at formidle et overblik over indholdet i de rammeaftaler, der blev indgået i oktober 2006 i de fem regioner. Rapportens gennemgang af rammeaftalerne foretages med udgangspunkt i de krav, som lovgivningen stiller til rammeaftalerne. Nedenfor følger en indledende opsamling på de fem tværgående temaer, der har vist sig ved gennemlæsningen, og som NoKS findes særligt relevante.

Opdelingen i kan- og skal-områderne
Det er først og fremmest værd at bemærke, at rammeaftalerne kun dækker tilbud omfattet af den regionale forsyningspligt, dvs. tilbud, der falder inden for det såkaldte kan-område – altså de tilbud, som kommunerne *kunne vælge* at overtage fra amterne. Hverken skal-området eller det kommunale område i øvrigt dækkes af rammeaftalen. Det stækker aftalens mulighed for at skabe forudsigelighed og stabilitet, fordi dialogen, åbenheden og gennemsigtigheden kun vil omfatte udviklingen for *en del af* tilbudsviften på det sociale område og specialundervisningsområdet.

Prisværdigt er det, at man i nogle af de foreliggende rammeaftaler opfordrer til at lade rammeaftale-principperne gælde for skal-området også, fx takstberegningen. Der er dog ingen åbenlys systematik i hvilke dele af skal-områder, man inddrager.

NoKS finder det derfor anbefalelsesværdigt, at der fremover, på tværs af kommunegrænser, udvises særlig opmærksomhed over for skal-området, for at der også i forhold til tilbuddene på dette område, holdes hånd i hanke med udviklingen.

Retningslinjer for brugerinddragelse?
Det er af helt afgørende betydning for den enkelte brugers tilfredshed og oplevelse af kvalitet og tillid i et tilbud, at brugerinddragelse finder sted som et naturligt og tungtvejende element i et givent tilbud. Rammeaftalerne åbner mulighed for formulering af nye visioner for netop brugerinddragelsen, og de foreliggende rammeaftaler videregiver da også oplysninger om bruger- og pårørendeinddragelsen for de enkelte tilbud. Rammeaftalerne formidler imidlertid ikke nogen generelle retningslinjer for, hvordan brugerparten bør inddrages i forbindelse med rammeaftalernes tilbud. Dette finder NoKS beklageligt og opfordrer til, at fremtidige rammeaftaler mere konkret vil bidrage til en formalisering af bruger- og pårørendeinddragelsen i tilbuddene.

Tilsvarende mener vi, at der i alle regioner bør være faste procedurer for, hvordan brugerorganisationerne inddrages i den proces, hvor rammeaftalerne bliver til. Loven indeholder ikke bestemmelser om brugerorganisationernes medvirken, selvom rammeaftalerne fastlægger afgørende forhold vedrørende institutioner og tilbud på det sociale område. NoKS glæder sig over, at man i regionerne Syddanmark, Midtjylland og Nordjylland planlægger kontinuerligt at invitere brugerorganisationer og andre brugerrepræsentanter til dialog omkring indsatsen på rammeaftaleområdet, i Region Midtjylland i form af en årlig konference. Sådanne initiativer åbner for en systematisk inddragelse af brugere og pårørende og deres

organisationer i den proces, hvor det fremtidige aftaleforhold fastlægges. Der bør i så fald inddrages en bredere kreds af brugerrepræsentanter end lige netop de, der har fået plads i de regionale udviklingsråd. Initiativerne er derfor eksempler til efterfølgelse.

Dilemma: Juridisk bånd
Rammeaftalerne skal skabe forudsigelighed i forhold til forbruget og udviklingen på det sociale område og specialundervisningsområdet. I forhold til dette formål er det en væsentlig begrænsning i rammeaftalens mulighed for at skabe stabilitet og forudsigelighed på området, at aftalen ikke er juridisk bindende. Der findes ingen garanti for, at den aftale, man har indgået, faktisk realiseres, idet der ikke findes nogen sanktionsmuligheder over for en kommune, der ikke overholder rammeaftalens bestemmelser.

På den anden side vil det at gøre rammeaftalerne juridisk bindende også, givet områdets uforudsigelige karakter, medføre en alvorlig risiko for, at kommuner for eksempel underdriver deres forventninger til fremtidigt forbrug af pladser af frygt for at 'hænge på' en for stor bestillingsliste. Dette ville resultere i en systematisk fejlagtighed i behovsangivelsen, hvilket naturligvis ikke er ønskværdigt.

NoKS vil derfor ikke anbefale at gøre rammeaftalerne juridisk bindende, men vil samtidig fremhæve betydningen af, at de administrative koordinationsorganer, der står som tovholdere for samarbejdet mellem parterne i aftaleperioden, gør en ihærdig indsats for at holde øje med, at rammeaftalernes principper overholdes.

Identifikation af udækkede behov
Rammeaftalen fra Region Hovedstaden udmærker sig ved som den eneste at identificere et udækket behov i regionen. Der er tale om en "opdagelse" af 40 personer, der har brug for et voksentilbud, men som aktuelt befinder sig i tilbud målrettet børn og unge. Eksemplet illustrerer en plausibel anerkendelse af, at der godt kan være et udækket behov i regionen, selvom de pågæld ende brugere allerede er indskrevet i et tilbud. Samtidig giver det anledning til overvejelser om, hvorvidt man evt. kan finde lignende udækkede behov i de resterende regioner, hvor man ellers melder om uændrede behov i rammeaftalerne.

Regional gennemsigtighed – national forvirring
Forskellene mellem de fem foreliggende rammeaftaler er iøjnefaldende – både i forhold til opbygning og omfang, men også i forhold til opgørelsesmåder og definitioner. Sidstnævnte er i høj grad udløst af lovgivningens løse begrebsdefinitioner og anvisninger. Bekendtgørelserne hjælper hverken med centrale standarder for, hvilke kategorier oplysningerne om kapacitet og forbrug skal opgøres i, eller med faste definitioner på "justeringer", "akut behov" og "venteliste".

I nogle rammeaftaler søges uklarhederne elimineret ved at opstille egne definitioner. Det skaber gennemsigtighed regionalt, men der kan samtidig ligge noget problematisk i, at man på den måde danner regionale standarder og definitioner. Det gør nemlig, at der regionerne imellem vil være forskel på, hvornår beslutninger om ændringer i tilbuddene bliver et politisk anliggende, hvornår en borger skal tælle på regionens samlede venteliste, hvornår det er fornuftigt at anvende en objektiv finansieringsform for et tilbud osv.

Samlet kan man derfor sige, at selvom rammeaftalerne skaber gennemsigtighed og fundament for samarbejde regionalt, så er det ikke den samme form for gennemsigtighed og samarbejde, der findes i de fem regioner. Det kan betyde, at brugeroplevelsen bliver forskellig i de forskellige regioner, og det er samtidig særdeles uhensigtsmæssigt i forhold til muligheden for på nationalt plan at følge med i udviklingen på området. NoKS ser derfor gerne, at der udarbejdes en fælles standardskabelon for, hvordan oplysningerne i rammeaftalerne skal opgøres.

Rammeaftalerne: Område og indholdsmæssige krav

I regionerne skal der i medfør af "Bekendtgørelse om rammeaftaler mv. på det sociale område og på det almene ældreboligområde" (B 36)[1] hvert år inden 15. oktober indgås en rammeaftale på det sociale område. Samtidig skal der ifølge Undervisningsministeriets bekendtgørelse (B 354) indgås rammeaftale på specialundervisningsområdet. Rammeaftalerne er samlede forslag til, hvordan man i regionen kan dække kommunernes behov for tilbud på områderne. Kommunernes behov anslås i de årlige kommunale redegørelser, der går forud for rammeaftalerne.

Rammeaftalerne indgås mellem regionsrådet og kommunalbestyrelserne i regionen samt mellem kommunalbestyrelserne i regionen, hvorfor der både er tale om en aftale mellem kommunerne i regionen indbyrdes og en aftale mellem regionen og kommunerne i regionen. Rammeaftalerne er med andre ord ikke en simpel bestillingsliste til regionen, men handler også om kommunernes gensidige forpligtelse til at stille deres tilbud til rådighed for hinanden.

Rammeaftalerne skal fungere som *"planlægnings- og udviklingsværktøj"* og bidrage til *"åben dialog om udviklingen på det sociale område"* og *"gennemsigtighed og åbenhed for borgerne"*.[2] Hermed søger man at undgå pludselige planlægningsmæssige udsving og at sikre forudsigelighed og balance mellem udbud og efterspørgsel. Sikkerheden og stabiliteten vil både være til glæde for offentlige myndigheder med ansvar for tilbud på området og for de borgere, der har behov for tilbuddene. Rammeaftalerne har derfor en afgørende rolle at spille for samarbejdet på det særlige sociale område og inden for dele af specialundervisningen.

I bekendtgørelserne findes en række centrale bestemmelser om aftalernes indhold. Meget er dog også overladt til regionerne og kommunerne selv. Med udgangspunkt i udvalgte dele af de lovgivningsmæssige krav vil rapporten undersøge, hvad der i de forskellige regioner er kommet ud af denne opgave.

I det følgende redegøres for rammeaftalernes område og de lovgivningsmæssige krav til rammeaftalerne. Dernæst undersøges og sammenlignes rammeaftalerne fra de fem regioner ud fra fem spørgsmål stillet med udgangspunkt i de lovgivningsmæssige krav. Afslutningsvis diskuteres indholdet i forhold til de begrænsninger i rammeaftalen, der blev påpeget i NoKS' statusrapport fra juni 2006.

Rammeaftalernes område

Ikke hele det sociale område og specialundervisningsområdet er omfattet af rammeaftalerne. Der er kun krav om, at aftalerne dækker de tilbud, regionen har pligt til at levere til kommunerne, dvs. det, der under arbejdet i forbindelse med strukturreformen er blevet betegnet som kan-området. Kan-området omfatter de tilbud, der som udgangspunkt skulle drives af regionerne, men som kommunerne kunne vælge at overtage.[3] Herudover omfatter aftalerne enkelte navngivne lands- eller landsdelsdækkende institutioner, der på forhånd er blevet lagt under den regionale drift.

Det betyder, at rammeaftalerne omfatter følgende typer af institutioner og tilbud:

Efter Lov om Social Service:

- Særlige dag- og klubtilbud til børn og unge med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne (SEL §§ 32 og 36)
- Døgninstitutioner til børn og unge med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne (SEL § 67, stk.2).
- Sikrede døgninstitutioner (SEL § 67, stk. 3).
- Behandling af stofmisbrugere (§ 101)
- Beskyttet beskæftigelse til personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer (SEL §103)
- Aktivitets- og samværstilbud til personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer (SEL §104)
- Midlertidigt ophold til personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer (SEL §107, stk. 2)
- Længerevarende ophold i boformer til personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer (SEL §108).
- Midlertidigt ophold i boformer til voldsramte kvinder og evt. deres børn (SEL § 109).

1) B 354: "Bekendtgørelse om kommunalbestyrelsens årlige redegørelse til regionsrådet og rammeaftalen mellem regionsrådet og kommunalbestyrelserne i regionen på specialundervisningsområdet"
2) B 36 §4, B 354 §2
3) Kommunerne har valgt at overtage ca. fire femtedele af disse kan-tilbud. Jf. statusrapporten "På vej – kommunalreformens betydning for det særlige sociale område og specialundervisningen", NoKS, juni 2006.

- Midlertidigt ophold i boformer til personer med særlige sociale problemer og behov for aktiverende støtte, omsorg og hjælp (SEL § 110).
- Boliger til personer med betydelig og varigt nedsat fysisk og psykisk funktionsevne efter lov om almene boliger mv. (støtte efter SEL § 83-87, § 97, § 98 og § 102)

Efter Lov om folkeskolen:
- Lands- og landsdelsdækkende specialundervisningstilbud for børn og unge under 18 år, som drives af Regionen (§ 20 stk. 3)

Efter Lov om specialundervisning for voksne:
- Lands- og landsdelsdækkende specialundervisningsinstitutioner til voksne (§ 1, stk. 2)
- Specialundervisningsinstitutioner for personer, som har tale-, høre- eller synsvanskeligheder (kommunikationscentre) (§ 1, stk. 3)

Ved at nøjes med at inkludere tilbud omfattet af regionens forsyningspligt, er private tilbud og tilbud, der allerede forud for strukturreformen var kommunale, afskåret fra rammeaftalens område. Det samme gælder de tilbud, som kommunerne *skulle* overtage. Disse skal-tilbud omfatter tilbud til børn og unge med sociale og adfærdsmæssige problemer, specialskoler for børn og for voksne (der ikke er lands- og landsdelsdækkende), revalideringstilbud og genoptræningstilbud. Alt i alt ligger en væsentlig del af det sociale område og specialundervisningsområdet altså fortsat uden for rammeaftalernes område.

Rammeaftalernes tilblivelse
Rammeaftalerne er de forslag til dækning af kommunernes behov, som Regionsrådet udarbejder på baggrund af de kommunale redegørelser. Forslagene skal godkendes af Kontaktudvalget, der består af regionsrådsformanden og borgmestre fra kommunerne i regionen, og de skal derefter endeligt godkendes af samtlige kommunalbestyrelser i regionen, før de er gældende som rammeaftaler.

Rammeaftalernes tilblivelsesproces består derfor af flere forhandlingsled, hvor både kommuner og region har mulighed for at præge aftalernes indhold. Udarbejdelse af rammeaftaler er på den måde en dynamisk proces. Som et eksempel på, hvordan forhandlingsprocessen har indflydelse på rammeaftalens endelige udseende, kan nævnes, at rammeaftalen fra Region Midtjylland til forskel fra det oprindelige udkast rummer en beslutning om *"en budgetforbedring på 3,9 %"*. Denne beslutning er netop truffet *"i forbindelse med den politiske drøftelse af rammeaftalen"* (R-M s.11).

Krav til indhold i rammeaftalerne
De krav til rammeaftalen på det sociale område, som "Bekendtgørelse om rammeaftaler mv. på det sociale område og på det almene ældreboligområde" stiller, kan inddeles i fem temaer med følgende underpunkter.

Samarbejde
- Regionens forpligtelse over for kommunerne i regionen
- Kommunens forpligtelse til at stille tilbud til rådighed for de øvrige kommuner
- Erfarings- og udviklingslinjer
- Indbyrdes koordinering regionerne imellem om lands- og landsdelsdækkende tilbud
- Retningslinjer for bruger- og pårørendeinddragelse i de enkelte tilbud

Ændringer
- Vilkår for kommunal overtagelse af regionale tilbud
- Procedure for løbende tilpasning af rammeaftalen

Udbud og efterspørgsel
- Det samlede antal pladser og tilbud, der er omfattet af rammeaftalen fordelt på målgrupper
- Beskrivelser tilbuddenes faglige indhold og kompetencerne i tilbuddet
- Ydelser med hensyn til specialrådgivning
- Håndtering af akut opståede behov, herunder beredskab til at undgå ventelister

Faglig udvikling
- Omfanget af den løbende faglige udvikling af indholdet i tilbuddene
- Forslag til udvikling af tilbuddene
- Udarbejde udviklingsplan for botilbud med mere end 100 pladser

Økonomi
- Specificerede takster for pladser og ydelser
- Budget og budgetoverslag for det følgende tre år for de enkelte tilbud

På specialundervisningsområdet er de krav, der stilles til rammeaftalen, koncentreret om regionens udbud af pladser og konkrete tilbud, mere end om selve koordinerin-

gen. Fire af de fem temaer fra rammeaftalen på det sociale område går dog igen:

Samarbejde
- Regionens forpligtelse over for kommunerne i regionen til at stille pladser til rådighed
- Omfanget af og vilkår for kommunalbestyrelsens forpligtelse til at stille undervisningstilbud til rådighed for andre kommuner
- Erfarings- og udviklingslinjer

Udbud og efterspørgsel
- Det samlede antal pladser og tilbud, regionen stiller til rådighed for kommunerne i regionen fordelt på målgrupper og tilbudstyper
- Det samlede antal pladser og tilbud, regionen stiller til rådighed for kommuner i andre regioner fordelt på målgrupper og tilbudstyper
- Det samlede antal pladser som en kommunalbestyrelse, der har overtaget et regionalt undervisningstilbud, stiller til rådighed for andre kommuner fordelt på målgrupper og tilbudstyper
- Beskrivelser af tilbuddenes faglige indhold og kvalitet
- Håndtering af akut opståede behov

Faglig udvikling
- Regionsrådets forpligtelse til at sørge for den løbende faglige udvikling af indholdet i de regionalt drevne tilbud

Økonomi
- Specificerede takster for pladser og ydelser
- Budget og budgetoverslag for det følgende tre år for de enkelte tilbud

I regionerne Hovedstaden, Midtjylland og Sjælland er rammeaftalerne for social- og specialundervisningsområderne samlet i én rammeaftale. I Region Syddanmark og i Region Nordjylland figurerer rammeaftalen for specialundervisningsområdet som bilag til rammeaftalen for socialområdet. For overskuelighedens skyld behandles rammeaftalerne på de to områder samlet som én aftale i alle fem regioner i den følgende gennemgang. Gennemgangen vil med udgangspunkt i temaerne fra bekendtgørelserne besvare følgende spørgsmål:

1. Hvordan organiseres samarbejdet mellem de involverede parter?
2. Hvilke ændringer kan forekommer under aftaleperioden uden der er tale om aftalebrud?
3. Hvordan håndteres ubalance i forholdet mellem udbud og efterspørgsel?
4. Hvilken faglig udvikling foreslås?
5. Hvilken form for takstfinansiering benyttes?

Afslutningsvis diskuteres rammeaftalernes indhold i forhold til de begrænsninger, der blev påpeget i den første statusrapport NoKS, ”På vej”.

Samarbejdet mellem de involverede parter

Set i lyset af rammeaftalens formål om at sikre en "åben dialog" mellem de involverede myndigheder og bidrage til "gennemsigtighed" over for borgerne, er der flere former for samarbejder, som rammeaftalen skal udstikke retningslinjer for. Dels er der samarbejdet mellem de parter, der indgår rammeaftalen, dvs. kommuner og region, dels er der samarbejdet med borgerne i de relevante tilbud.

Retningslinjer for samarbejdet mellem region og kommuner

Vejledende for samarbejdet mellem de offentlige myndigheder involveret i rammeaftalen, opererer alle fem rammeaftaler med visse normer eller retningslinjer. Hvor uddybede disse er, afhænger dog af den enkelte rammeaftale. Mens man i Region Hovedstaden nøjes med at henvise til den indgåede hensigtserklæring[4] mellem kommunerne i regionen om *"dialog og samarbejde"*, der *"rækker ud over den konkrete planlægning"* (R-H, s.18), definerer man i de fire øvrige rammeaftaler et fælles fodslag for samarbejdet ved at udpege nogle *"fælles mål og visioner"* for arbejdet (R-Sy, s.13, R-M, s.9, R-Sj s. 14-15, R-N s. 16-23).

De opstillede "mål og visioner" er ikke enslydende for de fire regioner, selvom elementer går igen. Hovedlinjerne er, at borgerens behov skal dækkes kvalificeret, at der bør være sammenhæng i tilbuddene, at effektivitet og faglig udvikling skal sikres, mv. I rammeaftalen fra Region Nordjylland og Syddanmark er et godt samarbejde til VISO desuden et mål, og man har også målsætninger om at *"minimere omfanget af ventetider til tilbuddene"*, mens man i Region Midtjylland har et mål om at styrke den evidensbaserede indsats på det sociale område i regionen.

I rammeaftalerne fra Region Nordjylland, Sjælland og Midtjylland udmærker man sig med målsætninger om at styrke de faglige netværk *"på tværs af regions- og kommunegrænser"*, som enten allerede findes, eller som oprettes på forskellige områder. Om netværkene skriver man i rammeaftalen fra Region Nordjylland:

"Der er enighed blandt kommunerne og Region Nordjylland om, at det er væsentligt, at der sikres fora som er omdrejningspunkt for faglig udvikling, erfaringsudvikling og vidensopsamling. Der skal derfor fastholdes/ oprettes faglige netværk med repræsentation fra både kommuner, Region Nordjylland og tilbuddene indenfor de forskellige målgrupper. Overordnet vil netværkene have til formål at: udveksle information og ideer, bidrage til at synliggøre nye behov, understøtte samarbejdsrelationer, (…) være relevant i forhold til akutsager, uddannelse, faglig udvikling og kvalitetssikring, rapportere til den administrative styregruppe om ændringer og udviklingsbehov" (R-N, s.74).

Ud over de fælles mål og visioner, opererer man i rammeaftalerne fra Region Sjælland, Midtjylland og Syddanmark endvidere med en række etiske retningslinjer for samarbejdet. Der findes i alt fem *"etiske principper og spilleregler"* for samarbejdet mellem region og kommuner. Principperne er enslydende i de tre regioner, og omfatter punkterne *"information og dialog"*, *"rettidig omhu – også på andre myndigheders vegne"*, *"dynamisk kapacitetsjustering"*, *"brugerhensyn – forud for hensynet til udbyderen/driftsherren"* og *"fælles ansvar – for brugere det er vanskeligt at finde en plads til"* (R-M, s.13, R-Sy, s.15, R-Sj s.20).

Principperne synes at levere et fælles moralkodeks kommuner og region imellem. Det fælles fodslag vil være afgørende for et godt og effektivt samarbejde, idet de lægger op til, at der spilles med åbne kort og tænkes i brugerinteresser frem for i egen driftssikkerhed. Det er imidlertid vigtigt at huske på, at der ikke er tale om anden forpligtelse end netop den rent moralske.

Administrativt koordinationsorgan

Den konkrete forvaltning af rammeaftalen varetages i alle regioner af et administrativt organ, kaldet "den administrative styregruppe" (R-M s.7, R-N s.20), "styregruppen" (R-Sj s. 6), "administrativ koordinationsgruppe" (R-H s.26) eller "Det Administrative Samarbejdsforum" (R-Sy s.7). Dette administrative organ fungerer under de politiske udvalg (Kontaktudvalget og Kommunekontaktrådet[5]) og har ansvar for den løbende overvågning og koordinering af rammeaftalens område.

4) Hensigtserklæringer er aftaler, som kommuner i forbindelse med strukturreformen har indgået med hinanden. I hen-sigtserklæringerne forpligter kommunerne hinanden til uændret forbrug t.o.m. 2008 og til åbenhed, dialog og samarbejde på det sociale område og specialundervisningsområdet. Se i øvrigt NoKS rapporten "På Vej" (juni 2006), kap. 7.
5) Kontaktudvalget består som nævnt af regionsrådsformanden og borgmestrene i kommunerne i regionen. Kommune-kontaktrådet er et møde- og dialogforum for kommunerne i regionen, der hører under KL. Kommunekontaktrådet består af borgmestrene i KL's medlemskommuner i den pågældende region samt et antal kommunalbestyrelsesmedlemmer, der er valgt så sammensætningen af kommunekontaktrådet svarer til stemmefordelingen ved seneste kommunalbestyrelses-valg (www.kl.dk).

Det er forskelligt fra rammeaftale til rammeaftale, hvor udførligt det ansvar, der ligger hos det administrative organ, er beskrevet, men generelt fungerer organet som tovholdere for rammeaftalen med ansvar for den løbende overvågning og opfølgning på udviklingsprojekter og behov for justeringer. Om formålet med den administrative styregruppe hedder det fx i rammeaftalen fra Region Midtjylland:

"Den administrative styregruppe har til formål: at følge op på rammeaftalen og sikre den fortsatte samordning og koordinering, at drøfte udviklingstendenser og forestå den strategiske udvikling af tilbudsviften, tage initiativ til fælles opgaveløsning, herunder behandle de udpegede fokusområder (…), at vurdere behovet for ændringer i rammeaftalen, at sikre efterlevelse af de fælles mål og visioner (…), at sikre en koordineret indsats ift. arbejde med sundhedsaftaler, for den del af det sociale område der vedrører psykiatrien samt hjerneskade-, kommunikations- og hjælpemiddelområdet. Til de kvartalsvise møder i den administrative styregruppe udarbejdes oversigter over dimensionering og forbrug med henblik på løbende justering af rammeaftalen" (R-M, s.8).

Samarbejdet i det administrative organ må siges at være afgørende for rammeaftalens formåen som "smidigt værktøj", da det er gruppen, der har ansvar for at tingene så at sige 'glider' under aftaleperioden, og for at parterne faktisk indgår i dialog med hinanden. Et succeskriterium for samarbejdet omkring rammeaftalen må derfor være, at kommunerne føler sig repræsenteret og hørt af dette organ.

Bruger- og pårørendeinddragelse

Udover kommuner og region, udgør de borgere, som rammeaftalen involverer, en tredje part i samarbejdet omkring aftalen. Denne part omfatter brugerne af tilbuddene, deres pårørende samt de organisationer, der repræsenterer dem.

Rammeaftalen skal indeholde oplysninger om *"retningslinjer for bruger- og pårørendeinddragelse i de enkelte tilbud"*. Dette sker efter kapitel 5 i Lov om Social Service, der bl.a. tilsiger kommunalbestyrelsen at fastsætte *"skriftlige retningslinjer for brugerindflydelsen"*, hvorfor rammeaftalerne lægger de beslutningerne om tilrettelæggelsen af bruger- og pårørendeinddragelsen ud til den offentlige myndighed, der driver det enkelte tilbud. Dvs. at regionen og kommunerne selv skal fastsætte reglerne for inddragelsen på de tilbud, de hver især driver. Oplysninger om de konkrete retningslinjer fremgår af informationerne vedrørende de enkelte tilbud (R-Sy s.14, R-M s.10, R-N s.17, R-Sj s.20, R-H del II[6]).

Retningslinjerne for bruger- og pårørendeinddragelse bestemmes altså på drifts- eller tilbudsniveau, og rammeaftalen giver intet fælles fodslag i forhold til, hvordan brugere og pårørende bør inddrages i forvaltningen af tilbuddene. De frihedsgrader serviceloven giver driftsherrerne på området, følger med andre ord med i rammeaftalerne.

Til gengæld rummer rammeaftalerne for regionerne Syddanmark, Midtjylland og Nordjylland nogle betragtninger om, hvordan brugerorganisationer og –repræsentanter kan inddrages i planlægningen af indsatsen på rammeaftaleområdet fremover. Her ønsker man årligt at "invitere til dialog" om indsatsen på det sociale område.

I Region Midtjylland vil dialogen kunne forankres i en årlig konference med bruger- og pårørendeforeninger og de lokale handicapråd. Baggrunden herfor er en erkendelse af, at *"tilbagemeldinger til de politiske og administrative systemer om indsatsen på det sociale område har stor betydning"*. (R-M s.10).

I rammeaftalerne fra Region Nordjylland og Region Syddanmark foreslås tilsvarende *"at relevante brugerrepræsentanter inviteres til dialog"* med repræsentanter for kommuner og region *"i forbindelse med den indledende proces omkring forberedelse af de årlige rammeaftaler"*. Rammerne herfor beskrives nærmere i næste års rammeaftale. Målet med inddragelsen er ifølge aftaleteksten at give *"mulighed for at drøfte mere overordnede udviklingstendenser og ønsker til tilbud på det regionale social- og socialpsykiatriske område mellem brugerrepræsentanter, kommunerne og regionen"*, også hvad angår undervisningstilbud (R-Sy s.14, R-N, s.17).

6) Det er en tilsnigelse at inkludere rammeaftalen fra Region Hovedstaden her. I denne aftale gør man nemlig ikke eksplicit opmærksom på, at man kan finde retningslinjerne under oplysningerne for de enkelte institutioner, andet end at man som et indholdskrav til tilbuddene i del II skriver om medarbejderne, at de på børne- og ungeområdet kan "inddrage alle de aktører, som er i berøring med barnet" (s.10), og på voksenområdet, at de kan "samarbejde med borgeren [og] pårørende" (fx s.40). Dernæst fremgår det under de enkelte tilbud, om der evt. er projekter i gang på området. Der findes ingen generelle krav om brugerrelateret samarbejde på forsorgs- og krisecenterområdet eller specialundervisningsområdet.

Det skal i den forbindelse nævnes, at brugerorganisationer i øvrigt vil få sæde i de regionale udviklingsråd sammen med repræsentanter fra kommuner og region. De regionale udviklingsråd nedsættes for at overvåge udviklingen på det sociale område og specialundervisningsområdet i strukturreformens første fire år. Denne overvågning finder sted via årlige redegørelser om udviklingen, som kommunalbestyrelser og regionsråd er forpligtet til at sende til udviklingsrådene. Udviklingsrådene kan derudover *"inddrage den gældende rammeaftale og eventuelt kommentere den"* og vil herigennem have *"mulighed for at vurdere den foreliggende rammeaftale og gennem sine bemærkninger påvirke den kommende rammeaftale"*. Den mere præcise sammensætning af de regionale udviklingsråd afgøres regionalt (Socialministeriets bekendtgørelse om udviklingsråd som led i kommunalreformen – B 162).

Opsamling – samarbejdet

Som det fremgår, minder de retningslinjer, som rammeaftalerne udstikker for samarbejdet på det sociale område og specialundervisningsområdet, en del om hinanden. I alle regioner varetager et nedsat administrativt organ den løbende overvågning og opfølgning på rammeaftalen, og i alle regioner med undtagelse af Region Hovedstaden har man vedtaget fælles mål og visioner for samarbejdet. Fælles for alle regioner er til gengæld også en manglende stillingtagen til hvilke retningslinjer, der skal gælde for bruger- og pårørendeinddragelsen på de enkelte tilbud.

For så vidt angår inddragelsen af brugerorganisationer, udmærker rammeaftalerne fra regionerne Syddanmark, Midtjylland og Nordjylland sig ved at planlægge inddragelse som en årligt tilbagevendende begivenhed i forbindelse med rammeaftalernes tilblivelse.

Ændringer under aftaleperioden

I løbet af det år, der går fra udarbejdelsen af en rammeaftale til udarbejdelsen af den næste, kan der opstå uforudsete situationer, der gør det nødvendigt at foretage ændringer i det adfærdsmønster, parterne ellers har forpligtet sig på at opretholde. Det kunne fx være, at en uforudset stigning i behov for en tilbudstype i regionen nødvendiggjorde oprettelsen af et nyt tilbud. I erkendelse heraf kræver bekendtgørelsen, at rammeaftalen fastlægger procedurer for håndtering af disse justeringsbehov (§15). Det fremgår imidlertid ikke klart, om alle justeringsbehov skal underlægges procedurerne, eller om der findes ændringer, der er små nok til blot at kunne anses som en del af den lokale drift. Denne vurdering – og dermed definitionen af en justering – er det således op til de enkelte regioner og kommuner at fastlægge.

I regionerne Hovedstaden, Sjælland, Syddanmark og Midtjylland forpligtes den enkelte driftsherre til at rapportere om alle kapacitetsjusteringer, der måtte forekomme inden for en aftaleperiode. I rammeaftalen fra Region Hovedstaden hedder det således:

"Alle kapacitetsændringer på de i rammeaftalen indeholdte tilbud, som den enkelte driftsherre ønsker at foretage, meddeles til koordinationsgruppen/KKR-sekretariatet og Region Hovedstaden" (R-H, s.27).

På samme måde har rammeaftalens parter i Region Sjælland *"pligt til at holde de øvrige driftsherrer orienteret ved indberetning"* om også den *"løbende tilpasning"* af pladsantallet til efterspørgslen, der sikrer at *"tilbuddene drives økonomisk effektivt"*. Alle ændringer under aftaleperioden indberettes altså til styregruppen. Hvis der er tale om *"større justeringer"*, hvilket vil sige ændringer i forhold til *"over 20 % af tilbuddets pladsantal"*, kan disse først gennemføres, *"når alle rammeaftalens parter er blevet hørt"*. Ydermere skal oprettelse og nedlæggelse af tilbud altid forelægges Kontaktudvalget gennem styregruppen (R-Sj s.25).

Samme sondring mellem "mindre" og "større" justeringer findes i rammeaftalen fra Region Syddanmark. "Mindre justeringer" handler om oprettelse af enkelte pladser, afvikling af pladser i tilbud som følge af underbelægning, mindre udvidelse af pladser, korrektioner af rammeaftalen som følge af fejl og forglemmelser, iværksættelse af udviklingstiltag samt at træffe de nødvendige beslutninger i relation til rammeaftalens udviklingsprojekter. De mindre justeringer behandles i Det Administrative Samarbejdsforum. "Større justeringer" behandles af Kontaktudvalget efter anbefaling fra Det Administrative Samarbejdsforum. Gennemførelsen af de større justeringer kræver enten enighed i Kontaktudvalget eller godkendelse i kommunalbestyrelserne og Regionsrådet (R-Sy s.19-20).

I rammeaftalen fra Region Midtjylland opererer man med tre typer af ændringer, som kommunerne skal forholde sig til på forskellig vis. "Løbende justeringer", der handler om kapacitetstilpasning, "større ændringer", som handler om oprettelse af nye tilbud, og endelig "fundamentale omstillinger", som bl.a. handler om nedlæggelse af tilbud. Ved løbende justering eller større ændringer skal kommunen orientere de øvrige kommuner og Region Midtjylland, mens de fundamentale omstillinger behandles først i den administrative styregruppe, dernæst politisk (R-M s.7).

Modsat hvad der er gældende i de øvrige regioner, er kommunerne i Region Nordjylland ikke altid forpligtet til at orientere om de ændringer, de foretager i tilbuddene på rammeaftalens område. Rammeaftalen fra Region Nordjylland indeholder nemlig en sondring mellem "midlertidige" og "varige" ændringer, hvor de midlertidige ændringer kan foretages *"uden at det medfører en justering af rammeaftalen"*. De midlertidige ændringer omfatter den løbende kapacitetstilpasning, som *"kan være begrundet i øget efterspørgsel efter pladser eller i nedgang i efterspørgsel efter pladser"*. At foretage *"varige ændringer af et tilbud i form af en permanent udvidelse af et pladsantal, ændring af målgruppe eller indhold på et tilbud"* defineres derimod som en justering, og ønsket herom skal meldes af driftsherren til den administrative styregruppe, som behandler det med henblik på indstilling til Kontaktudvalget (R-N, s.12-13).

Opsamling – ændringer

Som det fremgår, er der forskel imellem regionerne på, hvor frie rammer kommunerne har til at foretage ændringer i deres udbud i forhold til det, der opgøres i rammeaftalen. Mens ændringer i Region Syddanmark, Sjælland, Hovedstaden og Midtjylland tilsyneladende ikke kan udføres uden en eller anden form for orientering af de øvrige parter, kan en driftsherre i Region Nordjylland foretage midlertidig kapacitetstilpasning uden at skulle rapportere dette videre.

Samtidig er kommunerne i Region Midtjylland og Region Hovedstaden kun forpligtede til at "orientere" om oprettelsen af nye tilbud – ifølge rammeaftalen fra Region Midtjylland: *"senest når beslutningen er truffet"* (R-M s.7). Dette står i modsætning til situationen i Region Syddanmark og Region Sjælland, hvor man kræver, at ønsket om oprettelse af nye tilbud behandles i det administrative organ, og i Region Nordjylland, hvor ændring af tilbud og oprettelsen af nye pladser skal indstilles til politisk behandling.

Endelig må det bemærkes, at sondringerne mellem store og små ændringer – og dermed grænsen for hvornår der kræves politisk inddragelse – ikke fremstår lige klart alle steder. I Region Sjælland udmærker man sig ved at have fastsat en procentsats for, hvor mange af et tilbuds pladser, der må være involveret i ændringen, før der er tale om en "større justering". Samme eksplicitte grænse findes ikke i de øvrige rammeaftaler, der opererer med forskellige typer af ændringer. Man kan fx spørge hvor mange pladser, der må oprettes eller afvikles i Region Midtjylland før der er tale om mere end blot "enkelte pladser", og dermed mere end blot en "mindre justering".

Balancen mellem udbud og efterspørgsel

Rammeaftalen skal fungere som en oversigt over, hvordan man i regionen kan dække kommunernes behov for tilbud på rammeaftaleområdet. Derfor skal rammeaftalen både indeholde oplysninger om og tiltag i forhold til den faktiske balance mellem udbud og efterspørgsel og i forhold til uforudset efterspørgsel.

Den faktiske balance mellem udbud og efterspørgsel – opgørelsesmåder
Hvilke og hvor detaljerede oplysningerne om det forventede forbrug er i selve rammeaftalerne, varierer fra region til region. Nedenstående er forskelligartetheden søgt overskueliggjort.

Hovedstaden
Gennemgang med udgangspunkt i redegørelserne, hvor oplysningerne er opdelt efter målgruppe, forbrug af helårspladser 2005, kapacitet af helårspladser 2005, belægningsprocent 2005, venteliste ultimo 2005, kommunevurdering af udækket behov, kapacitet af helårspladser 2006, kapacitet af helårspladser 2007 (R-H s.7-11).

Syddanmark
Gennemgang med udgangspunkt i redegørelserne, hvor oplysningerne er opdelt efter målgruppe, udmeldt forbrug 2005, indberettet forbrug 2005, forventet forbrug 2007-2010, forventet mer- eller mindreforbrug i 2007, forskel mellem normering og forventet forbrug (R-Sy s. 26-31 + 33).

Midtjylland
Gennemgang med udgangspunkt i redegørelserne. Oplysninger inddelt i: målgruppe, pladstype (døgn, dag mv.) og pladsantal (R-M, s. 24-35).

Sjælland
Gennemgang med udgangspunkt i redegørelserne. Oplysninger opdelt i: målgruppe, beliggenhedskommune, institutionens navn, kommunal eller regional driftsherre og pladsantal (R-Sj s. 26-42).

Nordjylland
Oversigt for dels fordelingen af tilbudstyper i forhold til den samlede kapacitet, dels andelene af pladser på de forskellige områder, kommunerne i regionen tegner sig for. Samlet opgørelse over pladsantal fordelt på målgruppe, driftsherre og pladstype (dag/døgn) (R-N s. 38-42, 44-46).

Man kan sige, at opdelingen af oplysningerne som sådan er underordnet, så længe det er muligt at vurdere udbuddet i forhold til behovet. De forskellige opgørelsesmåder giver dog forskellige muligheder for at hente informationer for borgerne i de fem regioner. Fx findes der ikke i rammeaftalen fra Region Nordjylland den skematiske oversigt over kommunernes behovsvurdering fremover, som der findes i rammeaftalen fra Region Hovedstaden. Omvendt viser oversigten over det samlede pladsantal i rammeaftalen fra Region Hovedstaden ikke fordelingen af pladsantallet på driftsherre, hvilket til gengæld fremgår af oversigten i rammeaftalen fra Region Nordjylland.

Nok skaber rammeaftalerne altså regional gennemsigtighed, men de bidrager ikke til den nationale gennemsigtighed, da de forskellige opgørelsesmåder gør det svært at sammenstykke et samlet billede af forbruget på landsplan.

Den faktiske balance mellem udbud og efterspørgsel – behovsvurdering
I regionerne Nordjylland, Midtjylland, Syddanmark og Sjælland, konkluderes det i rammeaftalerne, at der ikke vil være behov for kapacitetsændringer på rammeaftalens område. Denne konklusion drager man på baggrund af gennemgangen af oplysningerne fra de kommunale redegørelser, hvor kommunerne melder om stort set uændrede behov (R-Sy s.33, R-M s.24, R-Sj s.26, R-N s.44,64).

Rammeaftalen fra Region Hovedstaden er derfor den eneste rammeaftale, der afslører udækket behov i regionen. Dette drejer sig først og fremmest om *"40 personer med handicap eller sindslidelser over 18 år"*, som har brug for et voksentilbud, men som stadig bor på døgninstitutioner for børn og unge. Derfor konkluderer rammeaftalen, at der er tale om *"en øget efterspørgsel efter tilbud til unge med funktionsnedsættelser inden for autismespektret og unge med sindslidelser"*, og man beslutter sig for *"at se nærmere på kapaciteten"* på områderne autisme, hjerneskader og sindslidelser (R-H s.7,13). Man konstaterer også et *"betydeligt kapacitetsunderskud"* på aflastningsområdet for børn og unge med nedsat funktionsevne. Der skønnes her at mangle *"mellem 10 og 15 helårspladser"*. Løsningen er at 'holde øje', idet man foreslår, *"at udviklingen på aflastningsområdet (…) holdes under observation med henblik på evt. senere kapacitetsjustering"* (R-H s.8). En sådan mulighed for evt. fremtidig kapacitetsjustering gælder dog ikke et tredje

udækket behov for døgntilbud til voksne med handicap. Her ønsker man til gengæld at finde *"løsninger for hver enkelt"* af de *"ca. 15 personer med specielle behov"*, som har stået længe på venteliste (R-H s.9).

Rammeaftalen fra Region Hovedstaden kaster altså i modsætning til de øvrige rammeaftaler lys over nogle udækkede behov i regionen. Omvendt findes der ingen garantier for, at de overvågninger, man igangsætter, reelt vil føre til udbygning af kapaciteten, og rammeaftalen fortæller heller ikke, hvad enkeltløsningerne til de voksne handicappede med specielle behov konkret indebærer.

Akut behov

I erkendelse af, at der mod forventning kan indtræffe ændringer i behovet i kommunerne i løbet af aftaleperioden, skal rammeaftalen ifølge bekendtgørelsen oplyse, hvordan man vil håndtere *"akut opståede behov for pladser og tilbud"* (§8). Bekendtgørelsen fastlægger derimod ikke, hvornår et behov må betegnes som akut. Det forsøger man i rammeaftalerne fra regionerne Midtjylland, Nordjylland og Sjælland af råde bod på ved at præcisere, at akutte sager er *"de situationer, hvor håndtering af sagen, på grund af sagens karakter, ikke kan afvente den ordinære visitationsprocedure"* og ifølge rammeaftalen fra Region Nordjylland: *"hvor det ikke er muligt for kommunen selv at finde en egnet plads"* (R-Sj s.21, R-M s. 13, R-N, s.27).

I Region Syddanmark lægger man sig ikke fast på en entydig definition af akut behov, men skriver:

"Der kan nævnes følgende eksempler, hvor akutte situationer kan opstå: - En central omsorgsperson forsvinder. Det kan især være familie og pårørende. - En bruger står på venteliste til et døgntilbud, og støtten i ventetiden viser sig ikke at være tilstrækkelig. - En bruger kan ikke længere være i det eksisterende tilbud på grund af pludselig forværring af f.eks. udadreagerende adfærd" (R-Sy s.16-17).

I rammeaftalen fra Region Hovedstaden defineres akut behov ikke, men det fremgår, at en kommune først vil involvere rammeaftalens øvrige parter i *"de relativt få tilfælde, hvor kommunens eget beredskab ikke slår til"* (R-H, s.25).

Under alle omstændigheder er det altid op til kommunen at vurdere, hvornår der er tale om et akut behov. Det forventes også, at kommunerne i de fleste tilfælde selv vil have viden og beredskab til at håndtere et akut behov. Baggrunden for denne forventning er ifølge rammeaftalen fra Region Midtjylland, *"at kommunerne i forbindelse med reformen har overtaget en stor del af de tilbud, der løser de akutte sager"* (R-M s.13).

Lige som definitionerne er forskellige, er beredskabet i forhold til de akutte behov også forskelligt. I Region Syddanmark og Region Hovedstaden findes der slet ikke et etableret beredskab til akut opståede behov. Det Administrative Samarbejdsforum i Region Syddanmark kan dog nedsætte et akutudvalg, *"såfremt det i aftaleperioden viser sig fordelagtigt"* (R-Sy s.17).

I Region Midtjylland findes der en *"akut-vidensbank"* med oversigt over *"regionens samlede akutte kapacitet"*. Her kan en kommune orientere sig om mulighederne for at *"trække på akutkapacitet udenfor egne kommunegrænser"*, og det er bl.a. muligt at trække på et af regionens kontakttilbud. Kontakttilbuddene er allerede eksisterende tilbud, der repræsenterer de forskellige områder, og som har en permanent ekstra kapacitet, der gør dem i stand til at kunne tage brugere ind umiddelbart (R-M s.13-14).

Tilsvarende opererer man i Region Nordjylland og Region Sjælland med *"akutfunktioner"*. I Region Nordjylland omfatter dette et ekstra beredskab på tilbud inden for hver af de aktuelle målgrupper for rammeaftalen:

"Beredskabet er opbygget omkring tilbud med en vis kapacitet, som giver grundlag for, at tilbuddet kan rumme beredskab til at varetage en akutfunktion indenfor den almindelige drift" (R-N, s.27).

Foruden akutfunktionen har man i Region Sjælland et *"mere fleksibelt beredskab"*, for hvilket regionen stiller en koordinator- og sekretærfunktion til rådighed:

"Akut beredskab defineres dels som egentlige pladser på institutioner dels som et mere fleksibelt beredskab, der kan aktiveres efter behov. Der kan f.eks. være tale om personer med specialviden, der kan tilkaldes med henblik på rådgivning, vejledning og supervision, der kan være tale om medarbejdere med specialviden, der kan udlånes for en periode, der være tale om "matrikelløse tilbud", der kan aktiveres med kort varsel osv. (…) Der etableres en akutfunktion med én indgang i Region Sjælland til håndtering af akutsager inden for alle målgrupper. Region Sjæl-

land stiller – inden for dens eksisterende organisation – en koordinator og sekretærfunktion til rådighed til denne opgave." (R-Sj, s. 20-21).

Ventelister

Ifølge bekendtgørelsen skal rammeaftalerne indeholde bestemmelser om, hvordan man vil håndtere ventelistesituationen i regionen. Som i forbindelse med beredskabet omkring akutte behov, står det ikke klart, hvad en "venteliste" egentlig er, eller hvem der bør tælle med, når man i regionen vil vurdere den samlede ventelistesituation. Det er problematisk i forhold til evt. sammenlignende opgørelser over uopfyldte behov på tværs af regioner og stiller spørgsmål ved borgernes garanti for ensartet behandling regionerne imellem. Men konkret vil det også være en forhindring for den interne koordinering af ventelister i regionen, hvis der ikke er konsensus om, hvornår en borger skal registreres som "ventende". I rammeaftalerne fra Region Nordjylland, Midtjylland og Syddanmark imødekommer man denne problematik ved at definere ventelistebegrebet.

I Region Syddanmark skelner man mellem tre grupper af brugere, nemlig *"brugere, der er på venteliste til ét eller flere navngivne tilbud, og ikke allerede har et tilsvarende tilbud", "brugere, der allerede har et tilbud, men som ønsker et andet"* og endelig *"brugere, som på sigt har behov for at modtage et tilbud, men som ikke vil være klar til at modtage det inden for en given tidshorisont"*. På en *"primær venteliste"*, der skal give et *"retvisende overordnet billede af ventesituationen"* til brug for regional planlægning, tages der højde for forskellen mellem disse grupper. Den primære venteliste omfatter således alene *"personer, som af handlekommunen er visiteret til et konkret tilbud eller en type af tilbud, og som inden for tre måneder vil kunne modtage dette tilbud"* (R-Sy s.18). Borgere, der har et tilbud, men venter på et andet, er med andre ord ikke omfattet af den primære venteliste. Dvs., at når ventelistesituationen vurderes regionalt ud fra denne samlede liste, vil man ikke få øje på de brugere, der er i et "forkert" tilbud.

I Region Midtjylland identificeres også tre forskellige typer af ventelister hos de forskellige driftsherrer som bestående af hhv. *"brugere, der allerede har et relevant tilbud, men som ønsker et andet", "brugere, der er på venteliste til ét eller flere navngivne tilbud"* og *"brugere, der er på venteliste til tilbud dækkende en bestemt målgruppe"*. For regionen samlet set har man imidlertid en mere overordnet venteliste, der kun omfatter de to sidstnævnte grupper af brugere, der samtidig *"har så aktuelt et behov, at de ville benytte et tilbud indenfor 3 måneder"* (R-M s. 15-16). Heller ikke i Region Midtjylland vil brugere, der allerede har et tilbud, men som venter på et andet, tælle med i den samlede ventelisteopgørelse.

I Region Nordjylland fastslår rammeaftalen, at *"officielle ventelister"* omfatter *"borgere, der er visiteret af kommunen til et tilbud"*, men ikke de borgere, der *"på et senere tidspunkt"* vil få brug for et andet tilbud, end det de har, eller for et tilbud i det hele taget (R-N, s31).

I rammeaftalerne for Region Nordjylland og Region Midtjylland beskriver man i forlængelse af disse definitioner, hvordan man vil tilrettelægge den fælles registrering af den regionale ventelistesituation. I Region Nordjylland vil man således foretage en elektronisk registrering af ventelister og ledige pladser som et supplement til Tilbudsportalen (R-N, s.32), mens man i Region Midtjylland ligeledes opererer med en portalsløsning på linje med Tilbudsportalen, hvor den samlede venteliste skal figurere (R-M, s.16).

I rammeaftalerne for regionerne Nordjylland, Midtjylland, Syddanmark findes der forskellige retningslinjer for, hvordan man skal tildele pladser ud fra ventelisterne. I Region Syddanmark er ancienniteten afgørende for hvem af to brugere med ens behov på ventelisten, der skal have plads først.

"Tildeling af tilbud skal ske efter udbyderens behovsvurdering af de på ventelisten anførte personer. Såfremt flere borgere har samme behov, tildeles tilbuddet efter anciennitetsprincippet. Det betyder, at kommunens egne borgere og borgere med bopæl uden for kommunen ligestilles. Dette gør sig ligeledes gældende for borgere med bopæl uden for Region Syddanmark"(R-Sy s.17).

Denne form for eksplicit sikkerhed for ligestilling mellem egne og andres borgere, findes ikke i rammeaftalerne fra Region Midtjylland og Nordjylland, om end det gøres klart, at *"det er målet at sikre, at den bruger, der har det største behov for pladsen, også får tilbuddet"*. Det er altså *"den faglige vurdering"*, der skal afgøre, hvilken bruger der får pladsen (R-M s.16, R-N s.33). I sidste ende vil det dog, som det hedder i rammeaftalen fra Region Midtjylland, *"altid være driftsherrens endelige beslutning hvilken borger, der får anvist den konkrete plads"* (R-M s.16).

I rammeaftalerne for Region Hovedstaden og Region Sjælland findes hverken eksplicitte afgrænsninger af den gruppe, der tælles med i vurderingen af den samlede ventelistesituation, eller redegørelser for hvilke principper, der skal gælde i anvisningsøjemed.

Opsamling – udbud og efterspørgsel
Opsamlende må det konstateres, at opgørelserne over balancen mellem udbud og efterspørgsel er tilrettelagt meget forskelligt i de fem regioner. Derudover opererer rammeaftalerne med forskellige definitioner på lovgivningens begreber – og lægger forskellig vægt på definitionsarbejdet.

Som det fremgår af citaterne, er der forskel på, hvornår man betegner en sag som akut. Det tidsmæssige pres synes at være et mere entydigt afgørende kriterium for, om en sag betegnes som akut i regionerne Nordjylland, Midtjylland og Sjælland, end det er tilfældet i Region Syddanmark, og i Region Hovedstaden lader den akutte situation til overordnet at betegne de tilfælde, hvor kommunens tilbudsvifte ikke slår til. Definitioner på ventelister for de enkelte tilbud og definition på en evt. samlet venteliste er forskellige i de tre rammeaftaler, hvor de findes, mens der ingen ventelistedefinitioner er i rammeaftalerne fra Region Hovedstaden og Region Sjælland.

Regionerne Nordjylland, Midtjylland og Syddanmark fremhæver alle, at tildelingen af pladser til borgere på venteliste bør ske efter en faglig vurdering alene. Kun rammeaftalen fra Region Syddanmark garanterer imidlertid, at kommunerne ikke favoriserer egne borgere ved at lade tildelingen ske efter anciennitet.

Den faglige udvikling

Rammeaftalerne skal indeholde oplysninger om erfarings- og udviklingslinjer for arbejdet på det sociale område, der er omfattet af rammeaftalen. Eftersom det er første år, der laves rammeaftaler, indeholder rammeaftalerne for 2007 alene optegnelser for udviklingslinjerne.

I Region Hovedstaden nævner omfatter udviklingslinjerne de observationstiltag, der blev foreslået på baggrund af identifikationen af de udækkede behov, en opgørelse over de *"igangværende projekter for ændringer af tilbuddene"* samt i alt ti punkter, der tilsammen udgør det fremadrettede perspektiv, jf. nedenstående tabel (R-H s.13-15, 18-22).

Fokus	Opgave	Initiativpligt
Benyttelse af sociale institutioner og institutioner for specialundervisning i Region Hovedstaden	Hensigtserklæringen om uændret forbrug t.o.m. 2008 og om stærkt samarbejde	Kommuner
Fremtidig efterspørgsel	Vurdere det langsigtede kapacitetsbehov på en række områder. Kortlægning og metodeudvikling	Administrativ koordinationsgruppe
Overgangen fra børne- og ungdomstilbud til voksentilbud	Indsats for at sikre rettidig overflytning af 18-årige til voksentilbud. "Det forudsættes at der skabes kapacitetsmæssig rummelighed i de eksisterende voksentilbud"	?
Ventelisteforhold	Ventelisteforholdene følges tæt i 2007	?
Bred, fleksibel og tilpasset tilbudsvifte	Ønske om en bred vifte af tilbud med tilpasset fagligt indhold. Dette kræver samarbejde mellem driftsherrerne.	Region og kommuner
Tidssvarende fysiske rammer	Driftsherrerne udarbejder planer for standardforbedringer af botilbud, så "alle boliger i løbet af 6-8 år får denne standard".	Region og kommuner
Faglige krav til tilbuddenes indhold og kvalitet	Fokus på udvikling af fælles "afrapporteringssystemer". IT-understøttet kommunikation for voksne med handicap som fælles udviklingsfelt	Region og kommuner
Dokumentation	Udvikling af fælles standarder for dokumentation	?
Det psykiatriske felt	Fremtidig dimensionering om indhold i socialpsykiatriske tilbud på rammeaftaleområdet skal vurderes i lyset af de kommende sundhedsaftaler	?
Misbrugsområdet	Behov for udredning, analyse og afklaring af opgaveløsningen	Region, Kommuner

I Region Midtjylland angives fire overordnede indsatsområder og derudover tre opgaver *"som supplement til tilbudsviften"* (R-M s.37-38 og 39-40). Altså i alt syv initiativer, jf. nedenstående tabel.

Fokus	Opgave	Initiativpligt
Dyre enkeltforanstaltninger	Analyse af enkeltforanstaltninger, der beløber sig til mere end 1 mio. kr. årligt.	Region, Den administrative styregruppe
Børn og unge – samspil mellem social- og psykiatriområdet	Fokus på børn og unge med behov for både psykiatrisk og social indsats for at sikre et sammenhængende forløb. Der inddrages viden og erfaring fra det nationale Gennembrudsprojekt.	Den administrative styregruppe
Kapacitetsvurdering vedr. tilbud til fysisk handicappede	Analyse af området	Den administrative styregruppe
Udredning vedr. kommunikationsområdet	Udredningsarbejde mhp. at skabe synlighed og overblik over tilbuddene på området	Den administrative styregruppe
Forskning, evaluering, dokumentation og kvalitetsudvikling	Videreførelse af forskning, aktiviteter på de enkelte tilbud, regionalt kompetencecenter for kvalitet, udveksling af viden	Region, Kommuner
Faglige netværk	Etablering af faglige netværk med repræsentanter fra regionale og kommunale tilbud på seks målgruppespecifikke områder, evt. flere.	Den administrative styregruppe tager initiativ til nedsættelse
Samråd og tilsyn ifm. udviklingshæmmede lovovertrædere	Et kommunalt ledet samråd, hvor regionen varetager sekretariatsfunktionen	Region, Kommuner

I Region Syddanmark oplistes 14 tilbudsspecifikke ønsker til udviklingen (R-Sy s. 34-45).

Fokus	Opgave	Initiativpligt
Grænseoverskridende børn og unge m. sociale vanskeligheder	Udvikling af tilbud	Tværg. arbejdsgruppe
Unge med autisme	Konkret forslag til etablering af flere døgn- og dagpladser til unge med autisme	Tværg. arbejdsgruppe
Udviklingshæmmede, der er svært anbringelige	Belyse behovet for såvel etablering af en udredningsafdeling som etablering af nye permanente pladser samt konkretisere forslag om udvikling af tilbud	Tværg. arbejdsgruppe
Udviklingshæmmede med psykiatrisk overbygning samt svært psykisk syge udviklingshæmmede	Belyse problemstillingen omkring stigende antal med henblik på at vurdere, om der er behov for nye tiltag på området i forbindelse med rammeaftale 2008.	Regionen belyser i samarbejde med kommunerne
Udviklingshæmmede med dom	Belyse området mhp. vurdering af behov for tilpasning af indhold og pladstal i bo- og beskæftigelsestilbud i rammeaftale 2009.Behandling af tilsynsfunktion ifm. justeringer af rammeaftale 2007.	Tværg. arbejdsgruppe
Unge udviklingshæmmede	Vurdering af kapacitet og indhold i tilbud	Adm. Samarbejdsforum
Senhjerneskadede	Forslag til koordinering og udvikling	Tværg. arbejdsgruppe
Særligt vanskeligt stillede sindslidende	Vurdering af, hvorvidt der i forbindelse med Rammeaftale 2008 er behov for en justering af antallet af pladser samt nye tiltag på området	Tværg. planlægningsarb.
Personlighedsforstyrrede	Vurdere om, der i forbindelse med Rammeaftale 2008 er behov for en justering af antallet af pladser samt nye tiltag på området	Tværg. planlægningsarb.
Spiseforstyrrede	Oplæg til udvidelse af døgnstøttekapaciteten	Tværg. planlægningsarb.
Kommunikations- og hjælpemiddelområdet	Følge opgaveløsningen, forestå koordination på området samt beskrive behovet for eventuelle ændringer på området	Følgegrp. m. rep. fra institutionerne samt et antal brugerkommuner
Specialundervisning på Fredericiaskolen	Følge udviklingen inden for specialundervisningen for døve m.m.	Embedsmandsgrp. m. rep. fra amter og kommuner

I Region Sjælland beskrives i alt fire udviklingslinjer, jf. nedenstående tabel (R-Sj s. 15-17).

Fokus	Opgave	Initiativpligt
Uændret udbudsniveau	Hensigtserklæringen om uændret forbrug t.o.m. 2008 og om stærkt samarbejde	Kommunerne
Igangsætning af konkrete udviklings- og analyseprojekter	Udviklings- og analysearbejde der peger mod konkrete udviklingstiltag ifm. rammeaftalen for 2008. Analyse af, hvilke områder der i dag har kapacitetsunderskud og/eller –overskud.	Region
Netværksdannelse	Sikre fortsat udvikling af netværkene på tværs af driftsherreforholdene	Region, Kommuner
Andre initiativer	Kursus/workshops mhp. tilvejebringelse af ensartede begreber og værktøjer i kommunale forvaltninger, der kan danne et "fælles sprog" omkring hele rammeaftaleprocessen.	Styregruppen aftaler hvem, der har initiativpligt

I Region Nordjylland finder man ikke grundlag for ændring af pladstallet (R-N, s. 44), men beskriver hvilke ændringer, der allerede er i gang (R-N, s.60-61). Herudover identificerer man i alt syv fokusområder for 2007 (R-N s. 64-69, R-N specialundervisning s. 32-33). Jf. nedenstående tabel.

Fokus	Opgave	Tovholder
Handicappede børn og unge inkl. sindslidende	Udredning af behov for pladser. Vurdere behov for udviklingstiltag på specialinstitutionerne for handicappede børn og unge.	Aalborg
	Følge udviklingen i behov for pladser ift. specialbørnehavegrupper. Fokus på samarbejde og kvalitetsudvikling.	Rebild
	Overveje igangsættelse af bygningsmæssigt tiltag ift. specialbørnehjemmene	Regionen
Fysisk handicappede inkl. hjerneskadede	Samarbejde mellem Amtsspecialet for Døve (Aalborg Kommune) og Center for Døve i København mhp. at tilpasse udvikling af tilbuddene til målgruppen. Videreføre samarbejde mellem Aalborgskolen og Amtsspecialet for Døve.	Regionen
	Udredning af behov for pladser samt indhold og kvaliteten af tilbud til personer med erhvervet hjerneskade.	Regionen
Sindslidende	Følge udviklingen, særligt ift. snitflader mellem socialpsykiatrien, distriktspsykiatrien og behandlingspsykiatrien. Udveksling af viden og erfaringer samt koordinering og samarbejde mellem tilbuddene. Synliggøre forandrede krav til socialpsykiatrien via dialog og samarbejde.	Regionen
Misbrugsområdet	Vurdere behov for tilbud. Afklaring af arbejdsdeling mellem misbrugsorganisationen og behandlingspsykiatrien. Løbende justering af de indgåede aftaler i forhold til kommunerne. Videreførelse af samarbejsaftale mellem Svenstrupgård og Foldbjergcentret.	Regionen
Voldsramte kvinder/krisecenter	Følge udviklingen på området og vurdere behov for pladser. Koordinering mellem regionens krisecentre	Frederiksha vn
Hjemløse/forsorgsom rådet	Følge udviklingen i behovet for pladser og vurdere om indholdet i tilbuddene kan håndtere problemstillingerne hos brugerne.	Aalborg
Lands- og landsdelsdækkende undervisningstilbud	Hvis der kommer nyt lovgrundlag for ungdomsuddannelser til børn og unge med særlige behov, skal der igangsættes et udredningsarbejde omkring ydelser til målgruppen med udgangspunkt i lovgrundlaget	Faglige netværk

Naturligt nok har udviklingslinjerne forskelligt fokus regionerne imellem. Rammeaftalerne fra regionerne Syddanmark, Midtjylland og Nordjylland har dog det til fælles, at de bl.a. overvejer om et stort omfang af dyre enkeltforanstaltninger kan imødegås. I Region Nordjylland ønsker man at følge udviklingen ved årligt at lade driftsherrerne indberette antallet af enkeltmandsprojekter eller særforanstaltninger til den administrative styregruppe, for på den måde at få *"input til dialog omkring behov for udvikling af nye tilbud"* (R-N s.25). I Region Syddanmark overvejer man i den forbindelse blandt andet at oprette en samlet *"enhed for svært anbringelige"* , hvilket *"kan give*

stordriftsfordele i forhold til etablering af enkeltmands-projekter" (R-Sy s. 38).

Opsamling – faglig udvikling

Som det fremgår, er der stor variation rammeaftalerne imellem i forhold til, hvor udførligt udviklingstiltagene er beskrevet. Ligeledes hersker der ikke alle steder lige stor klarhed over, hvem der har ansvaret for at følge op på beslutningen om udvikling. Derfor er der ikke i alle regioner lige stor synlighed omkring, hvad der kommer til at foregå på det sociale område og specialundervisningsområdet inden for rammeaftaleperioden, og hvem der kan klandres, hvis der ikke sker noget.

Takstberegning

Fra 1. januar 2007 fastsættes taksterne for tilbud på rammeaftalens område efter nye principper. I forhold til de hidtidige principper betyder det, at grundtakstfinansieringen og dermed loftet for kommunernes udgift pr. sag forsvinder, og at kommunerne fremover skal betale den fulde udgift pr. plads.[7] Samtidig skal taksterne som noget nyt fastsættes efter omkostningsprincippet, hvor samtlige udgifter ved den konkrete foranstaltning skal dækkes af taksten. Bekendtgørelsen definerer i alt syv omkostningskategorier:

- Løn, der kan henføres til ydelsen (fagligt og teknisk personale mv.)
- Udviklingsomkostninger (uddannelse af personale mv.)
- Administration (løn til ledelse og kontorpersonale)
- Andel af central ledelse og administration (løn til rådhuspersonale mv.)[8]
- Tilsyn (løn til konsulenter der fører tilsyn)
- Ejendoms- og kapitalomkostninger
- Reguleringer i forhold til tidligere år (overskud/underskud)

De nye principper for takstberegning følger strukturreformens intentioner om dels at øge kommunernes incitament til at søge efter det tilbud, der tilfredsstiller det dobbelte hensyn til faglig og økonomisk bæredygtighed bedst, dels at forbedre konkurrencevilkårene mellem private og offentlige tilbud ved at gøre samtlige udgifter og indtægter i tilbuddene synlige og betydende i forhold til prisfastsættelsen.

Rammeaftalen skal indeholde oplysninger om disse specificerede takster for pladser og ydelser i regionen. I de foreliggende rammeaftaler opgøres taksterne derfor for hvert enkelt tilbud, hvilket i rammeaftalen fra Region Nordjylland findes i selve aftalen, i rammeaftalen fra Region Hovedstaden i aftalens del II og for de øvrige regioner som bilag til rammeaftalerne.

Udover oplysninger om de enkelte takster, findes også oplysninger om de overordnede principper for beregning, og i alle regioner har man som supplement til de oplysninger, der findes herom i selve aftaleteksten udarbejdet bilag med vejledninger til beregningen.

Beregningsprincipper

Om takstberegningen i de fem regioner kan det overordnet siges, at der i alle regioner som udgangspunkt opereres med en gennemsnitstakst pr. dag eller døgn (også kaldet basistakst), beregnet ud fra omkostninger og belægningsprocent på følgende måde:

$$\text{Takst pr. døgn eller dag} = \frac{\dfrac{\text{Samlede omkostninger for tilbuddet}}{\text{Antal pladser* belægningsprocent}}}{\text{Antal dage i året}}$$

* Differentieret i forhold til specifikke ydelseskategorier

I det følgende gennemgås nærmere hvilke forskellige beregningsprincipper, man finder i hver af de fem regioner, og hvilke ydelser de bruges på.

Region Hovedstaden

I Region Hovedstaden opererer man med i alt fem forskellige beregningsprincipper fordelt på forskellige ydelser. Disse fremgår af nedenstående skema.

7) Som undtagelsesordning indføres en central refusionsordning, der skal sikre kommunerne mod meget store udgifter i de dyreste enkeltsager. Ordningen gælder alle tilbud på socialområdet – fra ikke-specialiserede til meget specialiserede tilbud. Den indebærer, at ved en årlig udgift på 800.000 kr. eller mere, får kommunen refunderet 25% af det beløb, som ligger over 800.000 kr. Hvis udgiften overstiger 1.500.000 kr. eller mere bliver der refunderet 50 % af det beløb, som ligger over dette beløb. Det gælder i 2010 og fremover. Indtil da er de pågældende udgiftsrammer 400.000 kr. og 800.000 kr. i 2007, 500.000 kr. og 1 million kr. i 2008 samt 600.000 kr. og 1,2 millioner kr. i 2009.
8) Det er værd at bemærke, at man i Region Syddanmark bl.a. opfatter løn til politikere som en del af denne kategori (R-Sy, bilag 4, s.6).

Beregningsprincip	Ydelse
Gennemsnitstakst baseret på belægningsprocent	Botilbud (95 %) Institutioner med aflastnings- og akutpladser (85 %)
Differentieret takst baseret på belægningsprocent*	Beskæftigelsestilbud (90 %) Specialundervisningstilbud til børn (95 %) Københavns Amts Behandlingscenter for Stofbrugere, KABS (95 %)
Abonnementsordning, hvor kommunen betaler en gennemsnitstakst pr. bruger i forhold til sidste års benyttelse af institutionen	Specialundervisningstilbud til voksne Krisecentre Misbrugscentre (med visse undtagelser)
Abonnementsordning, hvor kommunen betaler i forhold til indbyggertal	Hjælpemiddelcentralen i Rødovre Lænkeambulatorierne
Fast timesats	Rådgivnings- og støtteydelser leveret af enkelte institutioner. Udgangspunkt i hidtidigt aftalte priser i medfinansieringssager med tillæg af indirekte omkostninger
Efter konkret forbrug	Ydelser fra Falck A/S i Allerød

* Differentieret i forhold til specifikke ydelseskategorier

Region Nordjylland
I Region Nordjylland finansieres ydelser som udgangspunkt vha. gennemsnitstakster. (takstbilag s. 16). Gennemsnitstakster for hovedydelser beregnes vha. faktiske omkostninger, antallet af pladser og belægningsprocenten, der som udgangspunkt er 95 %. Når der er tale om tillægsydelser, beregnes taksten imidlertid *ikke* som et gennemsnit, men som marginalomkostning, dvs. omkostningen af én ekstra enhed (time, døgn eller dag) af en given ydelse. Hovedydelse defineres som den ydelse, der opfylder mindst 90 % af ydelsesmodtagernes behov, mens tillægsydelse defineres som *"en ekstraordinær ydelse"* (takstbilag s.17-18). I de tilfælde, hvor det ikke er muligt at beregne gennemsnitstakster, fx fordi det ikke er muligt at definere hvor mange enheder en ydelse kan opdeles i, er det muligt at benytte objektiv finansiering af tilbuddene ved enten trækningsret eller abonnementsordning.

Nedenstående skema viser hvilke beregningsprincipper der benyttes i Region Nordjylland og hvilke ydelser de hver især benyttes på.

Beregningsprincip	Ydelse
Gennemsnitstakst baseret på belægningsprocent	Alle hovedydelser, herunder krisecentre (95 %)
Marginalomkostning	Alle tillægsydelser (fx ledsageordning, pædagogisk støtte mv.)
Trækningsret, hvor udgifterne fordeles mellem kommunerne efter befolkningstal	Rådgivningstilbud Ydelser på kommunikationsinstitutterne Visse tilbud på misbrugsområdet
Abonnementsordning, hvor prisen beregnes som for gennemsnitstakst med belægningsprocent på 100.	Denne takstform fremgår ikke ud for nogen tilbud i opgørelsen i rammeaftalen 2007

Region Midtjylland
I Region Midtjylland opererer man med i alt tre beregningsprincipper, nemlig en traditionel takstberegning, hvor taksten beregnes som en "gennemsnitlig ydelsespakke" ud fra en fastsat belægningsprocent, beregning af takster for tillægsydelser som faste timetakster ud fra de direkte omkostninger, og endelig abonnements- eller kontraktbetalinger, hvor udgiften fordeles mellem kommunerne.

De forskellige beregningsprincipper i Region Midtjylland fremgår af skema på næste side.

Beregningsprincip	Ydelse
Gennemsnitstakst baseret på belægningsprocent	Børne- og ungeområdet (95 %) Socialpsykiatrien (98 %) Voksenområdet (98 %), ekskl. forsorgshjem og krisecentre Forsorgshjem og krisecentre (belægningsprocent fastsættes som gennemsnittet af de to forudgående års belægningsprocent) Visse rådgivningsydelser (i forbindelse med ind- og udskrivning)
Faste timetakster baseret på direkte omkostninger	Tillægsydelser (fx ledsageordning, pædagogisk støtte mv.) Rådgivningsydelser
Abonnements- eller kontraktbetalinger, hvor udgiften fordeles mellem kommunerne	Visse rådgivningsydelser (fx småbørnsrådgivning som abonnement og kontraktydelser til VISO)

Region Syddanmark
Region Syddanmark udmærker sig ved at tilføje en ekstra kategori i takstberegningen ud over de lovpligtige. Denne "øvrig-kategori" udgør en "opsamlingspost", hvor de omkostninger og indtægter, der ikke passer ind i lovgivningens syv kategorier, kan opstilles. Det kan fx være materialeomkostninger og inventar.

I Region Syddanmark har man i alt tre forskellige beregningsprincipper. En gennemsnitstakst for hver målgruppe, et princip for beregning af individuelle tillægsydelser samt en objektiv finansiering i form af en abonnementsordning. De forskellige former fremgår af nedenstående skema.

Beregningsprincip	Ydelse
Gennemsnitstakst baseret på belægningsprocent, hvor målestokken er personaleudgiften pr. bruger	Én takst for hver målgruppe / brugergruppe (belægningsprocent fastsættes med udgangspunkt i de seneste to års belægningsprocenter). Der opdeles i særskilte takster inden for et tilbud, hvis forskellen pr. bruger overstiger ca. 150.000 kr. og 70.000 kr. for hhv. døgn- og dagtilbud.
Individuelle ekstraomkostninger	"Individuel tillægsydelse for de enkelte brugere, der har særligt stort behov for personalebistand, fx brugere, der har karakter af enkeltmandsprojekter" (s.3).
Objektiv finansiering i form af abonnementsordning baseret på betaling pr. indbygger og en trækningsret efter behov og omfang som hidtil.	Hjælpemiddel- og kommunikationscentre Forsorgshjem Kvindekrisecentre

Region Sjælland
I region Sjælland har man fire forskellige former for beregningsprincipper, som fremgår af nedenstående skema.

Beregningsprincip	Ydelse
Gennemsnitstakst baseret på belægningsprocent	For hver målgruppe i et tilbud (belægningsprocenten fastlægges af driftsherren. Ved takstberegning skal de sidste to års belægningsprocenter oplyses)
Faste timetakster	Tillægsydelser Misbrugsområdet, hvor der ikke er tale om døgnpladser
Objektiv finansiering / abonnementsordning baseret på betaling pr. indbygger fra de kommuner, der benytter tilbuddet	Specialrådgivning Misbrugsområdet, hvor der er tale om døgnpladser
Takst, der reduceres med en objektiv finansiering, som kræves af alle landets kommuner	Synscenter Refsnæs (objektiv finansiering udgør 10% af taksten, 25%, hvis taksten er højere end 1.100 kr.) Synscenter Refsnæs, Rådgivning, Materialelaboratoriet (objektiv finansiering udgør 75% af taksten) Den sikrede boform på Kofoedsminde (objektiv finansiering 100%)

Opsamling – takstberegning
Samlet set, opererer man i de fem regioner med ensartede takstmodeller, hvor man skelner imellem gennemsnitstakster beregnet ud fra bl.a. belægningsprocenten, en form for tillægsafregning og en form for objektiv finansiering. Der hvor takstberegningerne at dømme efter rammeaftalerne adskiller sig er i forhold til dels hvilken belægningsprocent man har sat sig fast på, dels i forhold til hvilke tilbud man lader være objektivt finansieret. Mens forsorgshjem og kvindekrisecentre således er objektivt finansieret i Syddanmark og Hovedstaden, indgår disse tilbud i den almindelige takstberegning i Sjælland, Midtjylland og Nordjylland (hvor der dog er objektiv finansiering på dele af misbrugsområdet). I alle regioner er specialrådgivningstilbud til gengæld objektivt finansieret.

Opsamlende om rammeaftalerne 2007

Det er formålet med rammeaftalen, at den skal kunne fungere som et værktøj til planlægning og udvikling og et fundament for dialog og gennemsigtighed – mellem offentlige myndigheder og over for borgerne. NoKS-rapporten fra juni 2006 pegede imidlertid på nogle potentielle barrierer i forhold til at nå denne målsætning. På baggrund heraf og med afsæt i ovenstående gennemgang fremsættes i det følgende fire væsentlige udfordringer til rammeaftalens mulighed for at leve op til sit formål. Det drejer sig om rammeaftalens område, brugerinddragelse, omfanget af den juridiske forpligtelse samt den regionale forskellighed.

Opdelingen i kan- og skal-områderne
Rammeaftalen skal i henhold til lovgivningen kun beskæftige sig med tilbud omfattet af den regionale forsyningspligt, dvs. tilbud, der falder inden for det såkaldte kan-område. Det er de tilbud, regionerne som udgangspunkt skulle overtage, men som kommunerne alternativt kunne vælge at overtage. Som det blev påpeget i NoKS-rapporten "På vej", stækker det rammeaftalens mulighed for at skabe forudsigelighed og stabilitet på det sociale område og specialundervisningsområdet, at aftalen kun dækker det såkaldte kan-område. For uanset hvad, vil dialogen, åbenheden og gennemsigtigheden kun omfatte udviklingen for *en del af* tilbudsviften i kommunerne. Uden for rammeaftalens område står skal-tilbuddene, herunder tilbud til børn og unge med sociale eller adfærdsmæssige problemer, tilbud på alkohol- og stofmisbrugsområdet, specialundervisning for børn, specialskoler for voksne, revalideringstilbud og genoptræningstilbud, samt de tilbud, der også før strukturreformen var kommunale.

Nogle rammeaftaler forsøger at råde bod på dette ved at lade – eller opfordre til at lade – rammeaftale-principper gælde for skal-området også, fx i takstberegningen. Ifølge takstbilaget fra Region Midtjylland aftaler kommunerne således at anvende samme beregningsmodeller som på rammeaftaleområdet *"på en række andre områder, hvor der i væsentligt omfang sker betalinger mellem kommuner"*. (R-M takstbilag s.2), og i rammeaftalerne fra Region Syddanmark (R-Sy s.25), Region Hovedstaden (takstbilag) og Region Sjælland (R-Sj s.23) er skal-området slet og ret omfattet af de samme takstberegningsprincipper som rammeaftale-/kan-området (R-Sy s.25, R-Sj s.27). I Region Nordjylland forholder man sig ikke til takstberegning på skal-området.

I forhold til selve kapacitetskoordineringen, har man i Region Hovedstaden i forbindelse med arbejdet med rammeaftalen udarbejdet en del III, der indeholder en oversigt over kapaciteten på skal-området ud fra de kommunale redegørelser. Men som man skriver i indledningen, er det kommunerne selv der skal stå for en evt. koordinering på baggrund af oplysningerne:

"Skal-området" vedrører de tidligere amtslige institutionsområder, som kommunerne med kommunalreformen overtager driftsansvaret for. "Skal-området" er ikke en del af rammeaftalen, da der er tale om en ren tværkommunal koordination på området. Det er aftalt med kommunerne, at kommunernes oplysninger præsenteres i en særlig oplysningsdel, og at det overlades til kommunerne selv at forestå den nødvendige koordination mellem kapacitet og efterspørgsel" (udkast til R-H, del III s. 3).

Samme 'oplysnings-service' anvendes i Region Syddanmark i forhold til skal-tilbuddene for social truede børn, på misbrugsområdet og specialundervisningsområdet og i Region Midtjylland i forhold til skal-tilbuddene på børne- og ungeområdet. I Region Syddanmark leverer man desuden en oversigt over taksterne på skal-området, dog eksklusiv specialundervisningstilbuddene. Formålet med at inddrage skal-området er ifølge rammeaftalen fra Region Midtjylland at skabe *"rum for det mellemkommunale samarbejde om opgaven"*. Samtidig understreges dog, at det ikke betyder, at disse tilbud er omfattet af samme regler som kan-tilbuddene (R-M s.5).

I region Midtjylland er skal-tilbuddene på børne- og ungeområdet også dækket af de principper for håndtering af akutsager, som er vedtaget med rammeaftalen:

"Antallet af akutsager forventes at være størst på den del af børne- og ungeområdet, der henvender sig til målgruppen med sociale og adfærdsmæssige vanskeligheder. Tilbuddene til denne målgruppe er en del af skal-området, hvilket som udgangspunkt ikke er en del af rammeaftalen. Kommunerne har imidlertid besluttet, at de principper for håndtering af akutsager, ventelister og tomme pladser, som beskrives i rammeaftalen, også skal omfatte børne- og ungeområdet – og dermed også skal-området" (R-M, s.14).

Inddragelsen af skal-området foregår altså i et vist omfang i rammeaftalerne fra de fire nævnte regioner, men som det fremgår, er der ikke nogen åbenlys syste-

matik i hvilke dele af skal-områder, man finder det relevant at inddrage, og i rammeaftalen fra Region Nordjylland forholder man sig slet ikke til skal-området.

Konsekvensen af, at rammeaftalerne ikke dækker skal-området på nogen omfattende måde, kan blive en manglende mulighed for sammentænkning af udviklingen på hele området. Samtidig vil rammeaftalen være forhindret i at kunne afsløre kommuners evt. systematiske prioritering af egne tilbud, fordi 'hjemtagelsestendenser' inden for skal-området og inden for det kommunale og private område ikke nødvendigvis vil være synlige i redegørelserne eller indgå i dialogen omkring rammeaftalen. Af disse årsager vil det være anbefalelsesværdigt, at der fremover, på tværs af kommunegrænser, udvises særlig opmærksomhed over for skal-området, for at der også i forhold til tilbuddene på dette område, holdes hånd i hanke med udviklingen.

En anden konsekvens af måden, man har afgrænset rammeaftalens område på, er, at samarbejdet om tilbuddene på det sociale område stort set adskilles fra samarbejdet om tilbuddene på specialundervisningsområdet. Kun en lille del af specialundervisningsområdet, nemlig de lands- og landsdelsdækkende tilbud samt specialundervisningsinstitutioner for voksne med tale-, høre- eller synsvanskeligheder, er omfattet af rammeaftalens område, mens størstedelen af specialundervisningen bliver et rent kommunalt anliggende.

En sådan planlægningsmæssig opdeling i det sociale område og specialundervisningsområdet har den ulempe, at rammeaftalerne ikke vil have øje for forbindelsen mellem de to områder i fx udviklingsøjemed. Dette forekommer uhensigtsmæssigt i og med, at mange brugere af tilbud på det ene område også er brugere af det andet – også inden for samme institutionelle rammer (fx har flere døgninstitutioner også en specialskoleafdeling, og der gives serviceydelser efter serviceloven på specialskoler) – hvorfor tilbuddene og behovene på de to områder må påvirke hinanden gensidigt. Forbindelsen og den mulighed for helhedstænkning, der er forbundet med den, er rammeaftalen imidlertid blind for.

Retningslinjer for brugerinddragelse?
Rammeaftalerne skulle ifølge bekendtgørelsen indeholde oplysninger om retningslinjer for bruger- og pårørendeinddragelse i de enkelte tilbud. Retningslinjerne bestemmes imidlertid i medfør af Lov om Social Service af den relevante kommunalbestyrelse, og de foreliggende rammeaftaler videregiver derfor kun oplysninger om bruger- og pårørendeinddragelsen for de enkelte tilbud, og ikke generelle retningslinjer.

Dermed giver rammeaftalerne ikke noget klarere billede, end der i forvejen var, af, hvordan man som brugere eller pårørende kan forvente af blive inddraget i beslutningerne omkring et tilbud. Det er ærgerligt, at man således ikke har grebet chancen for at bidrage til en yderligere formalisering af bruger- og pårørendeinddragelsen med rammeaftalerne.

Prisværdigt er det til gengæld, at man i regionerne Syddanmark, Midtjylland og Nordjylland planlægger kontinuerligt at invitere brugerorganisationer og andre brugerrepræsentanter til dialog omkring indsatsen på rammeaftaleområdet, for Region Midtjyllands vedkommende i form af en årlig konference. Sådanne initiativer åbner for en systematisk inddragelse af brugere og pårørende og deres organisationer, og for at en bredere kreds af brugerrepræsentanter end lige netop de, der har fået plads i de regionale udviklingsråd, inddrages.

Spørgsmålet om juridisk bånd – et dilemma
Det er en begrænsning for rammeaftalens mulighed for at skabe stabilitet og forudsigelighed på området, at aftalen ikke er juridisk bindende. For som nævnt i NoKS-rapporten "På vej", er der ingen garanti for, at den aftale, man har indgået, faktisk realiseres. Eftersom der ikke findes nogen sanktionsmuligheder, hvis en kommune ikke overholder rammeaftalens bestemmelser, kan rammeaftalen i princippet kun "stille forslag" og komme med "opfordringer" til samarbejdet. Derfor får rammeaftalen karakter af "en aftale mellem venner", akkurat som det er tilfældet med de mellemkommunale hensigtserklæringer.

Bevidstheden om det manglende juridiske bånd afspejles i rammeaftalernes formuleringer. Der tales om "etiske spilleregler", og der opfordres til "fair play" (R-M s.7). Og i forbindelse med tildelingen af pladser til borgere på venteliste er det kun rammeaftalen fra Region Syddanmark, der eksplicitterer, at borgere fra hjem- og udenbys kommuner skal ligestilles. I andre rammeaftaler fremhæves det til gengæld, at det altid vil være kommunen selv, der bestemmer, hvem der får den ledige plads.

Det kan også gå ud over kommunernes værn mod hjemtagelsestendenser, at rammeaftalerne i Region Midtjylland og Region Hovedstaden tillader kommunerne at oprette nye tilbud, uden at det skal godkendes af de øvrige parter (de skal blot orienteres). Det gør, at kommunerne i disse regioner systematisk vil kunne arbejde hen imod modellen "egne borgere i egne tilbud" uden om rammeaftalens øvrige parter, hvis de år efter år opretter nye tilbud, trækker borgerne hjem ved hver rammeaftale og derved gradvist gør sig selvforsynende. Denne bevægelse vil man ikke kunne se af fx Region Midtjyllands redegørelser, da de i deres nuværende form ikke er differentieret med hensyn til tilbud og beliggenhedskommune. Altså foreligger muligheden for at gå uden om de andre kommuner og regionen. Det er selvfølgelig ikke sikkert, at denne mulighed vil blive brugt, men alene muligheden vidner om en begrænsning i rammeaftalens rækkevidde.

Behovet for de tilbud, som rammeaftalen omfatter, er imidlertid præget af stor uforudsigelighed, fordi tilbuddene henvender sig til målgrupper, der er små, og fordi de ofte skal dække akutte behov, som det i sagens natur kan være svære at spå om. Derfor er juridisk bånd for rammeaftalerne ikke entydigt ønskværdigt, fordi man så, givet områdets uforudsigelige karakter, vil løbe en alvorlig risiko for, at de enkelte kommuner underdriver deres forventninger til fremtidigt forbrug af pladser af frygt for at "hænge på" en for stor bestillingsliste. Resultatet vil være en systematisk fejlagtighed i behovsangivelsen, som vil begrænse rammeaftalens mulighed for at leve op til formålet om at skabe stabilitet og forudsigelighed lige så meget, som det manglende juridiske bånd gør det i dag.

Spørgsmålet om juridisk bånd er derfor et dilemma, der ikke umiddelbart findes nogen plausibel løsning på. Man kan blot opfordre til, at de administrative koordinationsorganer holder et vågent øje med, at de principper, som rammeaftalerne tilsiger for parternes adfærd, overholdes.

Regional gennemsigtighed – national forvirring

Forskellene mellem de fem foreliggende rammeaftaler er iøjnefaldende – også ganske enkelt i forhold til opbygning og omfang. Til illustration heraf, kan de forskellige opbygninger af rammeaftalerne fra Region Hovedstaden og Region Syddanmark tjene som eksempel. Rammeaftalen fra Region Hovedstaden indeholder to dele, en generel del på 31 sider og en del vedr. de enkelte tilbud[9], og som bilag den fælleskommunale takstaftale. Specialundervisningsområdet og det sociale område behandles under ét. Rammeaftalen fra Region Syddanmark indeholder en generel aftaletekst for det sociale område og psykiatriområdet, der fylder 56 sider og derudover i alt 10 bilag, hvoraf et af bilagene er rammeaftalen for specialundervisningsområdet. Specialundervisningsområdet og det sociale område behandles hver for sig.

Det er dog ikke kun udseendet, der adskiller de fem rammeaftaler fra hinanden. Der er også forskel på de opgørelsesmåder og definitioner, som aftalerne rummer, hvilket lovgivningens løse begrebsdefinitioner og anvisninger i høj grad virker befordrende for. Bekendtgørelsen hjælper hverken med centrale standarder for hvilke kategorier, som oplysningerne om kapacitet og forbrug skal opgøres i, eller med faste definitioner på "justeringer", "akut behov" og "venteliste".

Som det fremgik af gennemgangen af rammeaftalerne gøres der i nogle af rammeaftalerne en indsats for at komme disse uklarheder til livs. Man opstiller definitioner på "ventelister", "justeringer" og "akut behov". Derudover har man fx i Region Sjælland en målsætning om at udvikle *"et "fælles sprog" omkring hele rammeaftaleprocessen"* (R-Sj s.20), mens man i Region Midtjylland og Region Nordjylland vil strømline kommunernes opgørelsesmåder i forbindelse med arbejdet omkring en elektronisk portal på baggrund af bl.a. egne ventelistedefinitioner.

Sådanne tiltag skaber gennemsigtighed regionalt, og de er i den forstand prisværdige. Der kan ikke desto mindre ligge noget problematisk i, at man på den måde danner regionale standarder og definitioner frem for fælles nationale standarder og definitioner. Det gør nemlig, at der regionerne imellem vil være forskel på, fx, hvornår en justering opfattes som et politisk anliggende, hvornår en borger skal tælle på regionens samlede venteliste, om kapaciteten skal opgøres for hvert enkelt tilbud eller for målgrupper alene, om der skal være synlighed omkring bevægelsen af borgere fra en beliggenhedskommune til en anden, hvornår det er fornuftigt at anvende en objektiv finansieringsform for et tilbud osv.

9) I forbindelse med arbejdet med rammeaftalen er der som tidligere nævnt også udarbejdet en tredje del med oversigt over kapaciteten på skal-området. Denne del fremgår dog ikke af oversigten i indledningen til den endelige rammeaftale, og opfattes derfor ikke her som en egentlig del af rammeaftalen.

Alle disse forskelle gør det for det første vanskeligt at lave samlede nationale opgørelser og sammenligninger af procedurer. For det andet kan forskellene i yderste konsekvens betyde, at brugeroplevelsen bliver fundamentalt forskellig i de forskellige regioner. Endelig vil forskellene kunne blive en irritation for samarbejdet om at udfylde behov på tværs af regionsgrænser (det må alt andet lige gøre det sværere at få overblik over ledig kapacitet i naboregionen, at man ikke opererer med ens målgrupper i sine opgørelser).

Man må derfor sige, at selvom rammeaftalerne skaber gennemsigtighed i regionen, så er det ikke den samme form for gennemsigtighed, der stilles til rådighed i de fem regioner, samtidig med, at rammeaftalerne ikke bidrager til muligheden for at skabe gennemsigtighed på tværs af regionerne.

Litteraturliste

NoKS (2006): På Vej. Kommunalreformens betydning for det særlige sociale område og specialundervisningsområdet.

Region Hovedstaden (2006): Rammeaftale 2007 for social- og specialundervisningsområdet, Del I og Del II.

Region Hovedstaden (2006): Rammeaftale 2007 for social- og specialundervisningsområdet, Del I og Del II.

Region Hovedstaden (2006): Forslag til takstmodeller for amtsinstitutioner – kan- og skal-institutionerne.

Region Hovedstaden (2006): Tillæg til rammeaftale. Skal-området. (Udkast, 28. august 2006) (Del III).

Region Midtjylland (2006): Rammeaftale 2007.

Region Midtjylland (2006): Aftale om omkostningsberegning og betalingsmodeller på social- og specialundervisnings-området mellem kommunerne i Region Midtjylland og Region Midtjylland.

Region Nordjylland (2006): Rammeaftale Specialundervisning 2007.

Region Nordjylland (2006): Rammeaftale Socialområdet 2007.

Region Nordjylland (2006): Fælles retningslinier for takstberegning og betalingsmodeller.

Region Sjælland (2006): Rammeaftale på det sociale område, det almene boligområde og dele af specialundervisningen mellem regionsrådet i Region Sjælland og kommunalbestyrelserne i regionen.

Region Sjælland (2006): Aftale om omkostningsberegning og betalingsmodeller på social- og specialundervisnings-området mellem kommunerne i Region Sjælland og Region Sjælland.

Region Syddanmark (2006): Rammeaftale 2007 - på det socialpsykiatriske område og specialundervisningsområdet.

Socialministeriet (2005): Lov om Social Service (gældende pr. 1. januar 2007).

Socialministeriet (2006): Bekendtgørelse om udviklingsråd som led i kommunalreformen.

Socialministeriet (2006): Bekendtgørelse om rammeaftaler mv. på det sociale område og på det almene ældrebolig-område (B 36).

Undervisningsministeriet (2005): Lov om ændring af lov om folkeskolen, lov om specialundervisning for voksne, lov om forberedende voksenundervisning (FVU-loven) og forskellige andre love.

Undervisningsministeriet (2006): Bekendtgørelse om kommunalbestyrelsens årlige redegørelse til regionsrådet og rammeaftalen mellem regionsrådet og kommunalbestyrelserne i regionen på specialundervisningsområdet (B 354).