

I gang

Aktuelle temaer fra det sociale område
og specialundervisningsområdet

**En rapport fra
NoKS - Netværk om konsekvenserne af
Strukturreformen på social- og sundhedsområdet
Juni 2007**

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 ved
 Dansk Socialrådgiverforening
 Socialpædagogerne
 HK/Kommunal
Danmarks Lærerforening
Landsforeningen Ligeværd

Udgivet af NoKs, juni 2007

Oplag: 700

ISBN: 978-87-89992-24-2

Rapporten kan rekvireres hos

Socialpædagogerne

Brolæggerstræde 9, 1211 København K

Tlf. 33962800

E-mail: sl@sl.dk

Indholdsfortegnelse

Forord	4
Opsummerende afsnit	5
De kommunale redegørelser for 2008 på det sociale område	7
Hård kamp mod forringede tilbud til handicappede børn i Struer	11
Specialskoler for børn i ny struktur	15
Status og udsigter for økonomien på det sociale område efter kommunalreformen	22

Forord

Netværket 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 erfaringer 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". Den anden rapport "Undervejs. De første rammeaftaler på det sociale område og specialundervisningsområdet" udkom i december 2006.

I denne tredje rapport behandles forskellige aktuelle temaer og områder i forbindelse med den fortsatte implementering af strukturreformen på det sociale område og uddannelsesområdet.

Rapporten er blevet til ud fra diskussioner i netværket og er sammensat af en mindre redaktionsgruppe. Arbejdet med rapporten blev påbegyndt i februar 2007 og er afsluttet juni 2007.

Juni 2007.

Redaktionsgruppen på vegne af NoKS.

Opsummerende afsnit

Strukturreformen trådte i kraft 1. januar 2007 og er som sådan implementeret. Det gør dog ikke behovet for at holde øje med og diskutere reformens konsekvenser mindre vigtig. Formålet med denne tredje rapport fra NoKS er således at levere input til den fortsatte debat om udviklingen i forbindelse med strukturreformen på det særlige sociale område og specialundervisningsområdet.

Rapporten skal læses som en statusbeskrivelse i den proces, reformen har sat i gang på området for sociale opgaver og specialundervisningen. Som nedslagspunkter har vi valgt at trække en række konkrete områder og begivenheder frem. Sammen skal de give et billede af mulige tendenser i den udvikling, vi stadig ikke kender de fulde konsekvenser af.

Vi håber, at rapporten kan bidrage til en fortsat konstruktiv diskussion om udviklingens veje i den nye struktur. Her følger en opsummering af rapportens afsnit og deres hovedkonklusioner.

Opfordring til inddragelse og dialog om de kommunale redegørelser

De kommunale redegørelser er baggrundsmateriale for rammeaftalerne i de fem regioner. Samtidig skal de som elementer i rammeaftaleprocessen være med til at skabe åbenhed og dialog omkring udviklingen på det sociale område.

Åben inddragelse og dialog omkring redegørelserne ser dog foreløbig ud til at mangle. Fordi redegørelserne er blevet til i sidste øjeblik og mange steder først færdiggjort efter fristens udløb 1. maj, er det tvivlsomt, hvor mange steder handicapråd og brugerorganisationer overhovedet er blevet inddraget. Dertil kommer, at flere af redegørelserne ikke er tilgængelige for personer med behov for talesyntese. At dømmen efter referaterne fra den politiske behandling, har redegørelserne heller ikke på det politiske niveau givet anledning til større debat.

For så vidt angår redegørelsernes værdi som redskab til overvågning af udviklingen, betyder forskelle i de regionale indberetningsskemaer mellem regionerne og fra sidste år til i år, at sammenligning på tværs af regioner og inden for regionerne over tid praktisk talt er umulig. Også her lader åbenheden altså vente på sig.

Af de skriftlige bemærkninger fremgår det imidlertid, at

omkring en tredjedel af kommunerne overvejer eller planlægger at oprette nye tilbud eller udvide eksisterende tilbud på et eller flere områder med henblik på i højere grad at dække egne borgeres behov. Tallet dækker over meget forskelligartede udsagn fra kommunerne, men peger ikke desto mindre i samme retning mod bestræbelser på "selvforsyning". Det er derfor vigtigt at holde øje med, at en sådan udvikling ikke går ud over kvaliteten i de berørte borgeres tilbud. Kriteriet for tildeling af støtte må til hver en tid være borgerens behov og ikke kommunens pengekasse.

Struer-sagen

En sag fra Struer illustrerer med al tydelighed, hvordan en kommunes beslutning om at flytte brugere hjem til egne tilbud kan være en ubehagelig oplevelse for dem, som beslutningen gælder – i dette tilfælde handicappede børn og deres forældre. Sagen handler om, at Struer Kommune i juni 2006 besluttede sig for at trække handicappede børn hjem fra fritidstilbud i specialinstitutioner i nabokommunerne. Forældrene oplevede det som et meget betænkeligt tiltag og følte sig helt tilsidesat i beslutningsprocessen.

Forældrene tog imidlertid kampen op, og Statsforvaltningen for Midtjylland har nu givet dem ret et meget langt stykke ad vejen. Beslutningen – som altså nu stort set er trukket tilbage – efterlod dog det indtryk hos forældrene, at det dengang i juni 2006 ikke var kvaliteten, men udsigten til at kunne spare penge, der var den afgørende faktor for kommunen. Det er højst uheldigt, hvis økonomiske hensyn på den måde får lov til at overtrumfe det faglige, når en kommune vælger at trække borgere hjem til egne tilbud. Derfor må man igen slå fast, at eventuelle selvforsyningsbestrebelse i kommunerne må og skal følges af en nøje overvågning af kvaliteten i tilbuddene.

Specialskoler efterlyser faglig sparring

Spørger man lederne af de tidligere amtslige specialskoler for børn om strukturreformens foreløbige konsekvenser, er der ikke grund til at frygte fremtiden. Lederne er blevet spurgt til eventuelle ændringer i forhold vedrørende elevgrundlaget, personalesammensætningen, økonomisk råderum og sparringsmuligheder.

Undersøgelsen viser overordnet ikke tegn på væsentlige ændringer. Denne stabilitet i grundlaget for specialskolerne er glædelig. Samtidig kan man sige, at stabiliteten

netop afspejler det, kommunerne med hensigtserklæringerne har lovet hinanden. Derfor er det vigtigt også at være opmærksom på udviklingen efter 2008, når hensigtserklæringerne udløber.

På ét punkt peger undersøgelsen dog allerede på ændringer forårsaget af strukturreformen, idet halvdelen af skolelederne oplever, at muligheden for faglig sparring med driftsmyndigheden er blevet dårligere, efter at skolerne er overgået til kommunerne. På baggrund af dette resultat vil NoKS opfordre kommunerne til at arbejde for at forbedre mulighederne for faglig sparring med skolerne – og samtidig fortsat bakke op om sparring i netværk mellem skolerne.

Der er plads til serviceforbedringer i de kommunale budgetter for 2008

Når man ser på de økonomiske rammer for forbedringer i kommunerne, ser der ud til at være ressourcer at hente til det sociale område. Det vurderer Socialpædagogernes analysegruppe, som har produceret afsnittet "Status og udsigter for økonomien på det sociale område efter kommunalreformen", der ser nærmere på økonomien på det

sociale område efter strukturreformen og efter indgåelse af aftalen mellem regeringen og KL om kommunernes økonomi for 2008.

Udgangspunktet for finansieringen af strukturreformen var, at kommunerne skulle kunne videreføre de tidligere amtslige opgaver på samme serviceniveau som tidligere. Da udgiftsudviklingen i amterne på det tunge sociale område imidlertid var højere end forventet i 2006, tilføres kommunerne nu 850 mio. kr. ekstra i bloktilskud fra og med 2008. Samtidig modtager de allerede i 2007 ekstra 424 mio. kr. til formålet. Mellem KL og regeringen er der derfor enighed om, at grundlaget for videreførelsen af samme serviceniveau er sikret.

Det samlede resultat af hele regnestykket, som gennemgås i afsnittet, bliver, at der i budget 2008 er plads til forbedringer i forhold til budget 2007 på 1.140 mio. kr.

NoKS vil opfordre alle til at holde øje med, hvordan der bliver budgetteret på det særlige sociale område i de kommunale budgetter for 2008.

De kommunale redegørelser for 2008 på det sociale område

Opsummering

Som grundlag for den regionale rammeaftale har kommunerne i år for anden gang udformet redegørelser om deres forventede brug af pladser og deres udviklingsplaner på det sociale område.¹

Processen omkring redegørelserne er endnu ikke præget af den inddragelse og åbenhed, man kunne ønske. Den politiske debat omkring redegørelserne synes begrænset, og tidspres har mange steder vanskeliggjort en konstruktiv inddragelse af handicaprådene.

Regionerne har udarbejdet hver deres indberetningskemaer til kommunerne. Redegørelserne har et meget forskelligt omfang og detaljeringsniveau, ligesom der benyttes forskellige tilbudsopdelinger og opgørelsesmetoder. Det betyder, at det desværre ikke er muligt at anvende redegørelserne til at få et samlet overblik over området.

Redegørelserne er også i år af varierende kvalitet, både hvad angår den talmæssige og den tekstmæssige del. Det kan skyldes, at nogle kommuner ikke har prioriteret opgaven, men grunden kan også være, at mange kommuner endnu har et relativt begrænset overblik over området og derfor ikke kan angive præcise forventninger eller udviklingsplaner.

En gennemgang af redegørelserne og af den politiske behandling i forbindelse med disse viser, at omkring 30% af kommunerne overvejer eller planlægger at oprette eller udvide eksisterende tilbud på et eller flere områder for i højere grad at dække egne borgeres behov. Dette tal dækker dog over store variationer i kommunernes planer. Et lille antal kommuner igangsætter derudover analyser eller kulegravninger, blandt andet for at afdække mulighederne for at oprette egne tilbud.

Indledning

Hvert år inden 1. maj skal kommunerne udarbejde en redegørelse om deres forventede forbrug, indholdsmæssige krav og udviklingsplaner på det sociale område og på det almene ældreboligområde. Det sker i medfør af "Bekendtgørelse om rammeaftaler mv. på det sociale område og på det almene ældreboligområde" (Bekendtgørelse nr. 36 af 23. januar 2006).

Redegørelserne skal afleveres til regionerne, hvor de

danner grundlag for de regionale rammeaftaler, som skal koordinere kommunernes efterspørgsel og det samlede udbud af eksisterende tilbud i regionen. Rammeaftalerne skal samtidig sikre åben dialog om udviklingen på det sociale område. Rammeaftalen omfatter kun kan-området, det vil sige, at eksempelvis døgninstitutioner for børn og unge, som på grund af sociale eller adfærdsmæssige problemer har behov for at blive anbragt uden for hjemmet, ikke automatisk er med.

De første redegørelser blev udarbejdet sidste år i forbindelse med rammeaftalarbejdet for 2007. I år har kommunerne så for anden gang udarbejdet redegørelser. På baggrund af en analyse af hovedparten af de kommunale redegørelser gøres i denne artikel status over anden generation af de kommunale redegørelser.

Debat, inddragelse og offentlighed omkring redegørelserne

Redegørelsen er blevet behandlet politisk i de fleste kommuner. Mange steder er den politiske behandling dog først sket efter, at redegørelsen var afleveret til regionen, og redegørelserne er derfor indsendt med forbehold for politisk godkendelse. Flere kommuner skriver i redegørelserne, at tiden til at udforme og behandle redegørelserne har været knap, blandt andet fordi indberetningskemaet i nogle regioner først lå klart sent.

Flere kommuner afleverede først deres redegørelse til regionen efter tidsfristens udløb. Alle kommuner har dog afleveret i løbet af maj, undtagen Frederiksberg, som sidste år mente, at kommunen ikke behøvede at indgå i rammeaftalen på samme måde som landets øvrige kommuner og dengang først afleverede en redegørelse i juli måned – en fremgangsmåde som kommunen ser ud til at fortsætte. Forsinkelserne er problematiske, da der er en stram tidsplan for at få rammeaftalerne på plads inden 15. oktober.

Referaterne fra den politiske behandling tyder ikke på de store politiske diskussioner omkring redegørelserne. I mange tilfælde beskriver sagsfremstillingen blot, hvad der generelt forstås ved redegørelser og rammeaftaler, mens overvejelser, planer og udviklingsperspektiver kun findes i selve redegørelsen. De fleste steder er forvaltningens indstilling om at godkende redegørelsen taget til efterretning uden bemærkninger.

¹ Afsnittet bygger på en analyse foretaget af Socialpædagogernes Landsforbund. Hele analysen kan læses på www.sl.dk Af tidsmæssige grunde er tilbud efter lov om almene boliger m.v. samt specialundervisning ikke inddraget i analysen.

Af bekendtgørelsen omkring rammeaftalerne fremgår, at det forudsættes, at handicapråd og relevante brugerorganisationer inddrages i forbindelse med kommunalbestyrelsens udarbejdelse af redegørelsen. Det er dog tvivlsomt, hvor mange steder dette reelt er sket, idet betingelsen for en konstruktiv inddragelse må være, at der er tilstrækkelig tid til, at handicapråd og andre organisationer får mulighed for at arbejde med redegørelsen, inden den afleveres til regionen. Dertil kommer, at flere af redegørelserne ikke er tilgængelige for personer med behov for talesyntese. Det vil sige personer, der er blinde, svagsynede og ordblinde. De anvendte skabeloner for redegørelsen kan ikke læses af talesyntesen. Konsekvensen er, at redegørelsen ikke er tilgængelig for alle. Det vanskeliggør inddragelse af handicapråd og relevante brugerorganisationer.

Redegørelserne er omfattet af offentlighedsloven og skal derfor udleveres efter anmodning. Det har dog ikke været uproblematisk at få redegørelserne udleveret ved henvendelse til regionerne, og et par steder var det således nødvendigt at hentyde til offentlighedsloven. Dette ligger langt fra den åbenhed og inddragelse, som Socialminister Eva Kjer Hansen lagde op til i en kronik i Mandat for knap to år siden. Her hed det:

"Kommunalbestyrelsernes redegørelser skal offentliggøres og sendes til handicaprådet. Det betyder, at der allerede i de indledende faser vil være åbenhed omkring, hvordan rammeaftalen bliver til." (Mandat 26/10 2005).

Regionale forskelle på redegørelserne

Regionerne har – med udgangspunkt i bekendtgørelsens bestemmelser om indholdet i redegørelserne – hver især udformet skabeloner, som kommunerne skal benytte til at indberette deres efterspørgsel efter sociale tilbud. Indberetningsskemaerne er en videreudvikling af de skemaer, der blev brugt sidste år.

Resultatet er fem meget forskellige modeller for kommunale redegørelser. Redegørelserne varierer både i forhold til omfang og detaljeringsniveau, ligesom der benyttes forskellige opgørelsesmetoder. Her skitseres nogle af skillene:

- Nogle regioner har valgt en meget detaljeret tilbudsopdeling og målgruppeinddeling. Det er især tilfældet i Region Hovedstaden, men også Region Sjællands redegørelser er relativt omfattende. Andre regioner har lagt forskellige tilbudstyper sammen og har derfor

efterspurgt langt færre tal. For eksempel har Region Nordjylland kun bedt kommunerne indberette ét samlet tal for handicappede børn og unge, der både dækker over dag- og døgntilbud og over alle typer handicap. Det gør naturligvis redegørelserne overskuelige, men giver ikke et særligt detaljeret overblik over kommunernes planer, ligesom det må gøre det vanskeligt at bruge redegørelserne som et planlægningsværktøj.

- I Region Nordjylland, Region Hovedstaden og Region Syddanmark har kommunerne for hver enkelt målgruppe også skullet opgive deres efterspørgsel eller ændringer i efterspørgsel efter pladser uden for regionen. Dette giver den enkelte region mulighed for at inddrage ikke bare egne kommuners efterspørgsel, men også (ændringer i) efterspørgslen fra andre kommuner i planlægningen. Det er imidlertid som nævnt kun tre af regionerne, der efterspørger disse oplysninger, og derved er det ikke muligt at få et fuldt overblik.
- Regionerne har også benyttet forskellige opgørelsesmetoder. I Region Hovedstaden, Syddanmark og Midtjylland har kommunerne skullet tage udgangspunkt i et betalingskommuneperspektiv i deres opgørelse af efterspørgslen, mens udgangspunktet i Region Sjælland og Nordjylland har været et handlekommuneperspektiv.
- Region Hovedstaden og Region Sjælland har udover efterspørgsel bedt kommunerne redegøre for antallet af pladser, der udbydes på de enkelte områder. I Region Nordjylland og Syddanmark skal kommunerne angive, hvis de har tænkt sig at ændre på eksisterende tilbud, mens kommunerne i Midtjylland ikke direkte spørges om ændringer i eksisterende tilbud.

Der er således store forskelle både på redegørelsernes overskuelighed og på hvor mange informationer, der kan hentes i dem. Umiddelbart er det bemærkelsesværdigt, hvor forskellige oplysninger regionerne oplever som nødvendige for at koordinere udbud og efterspørgslen i regionen. Forskellene mellem de regionale indberetningsskemaer betyder, at det ikke er muligt at sammenligne redegørelserne på tværs af regionerne, for eksempel med henblik på at opgøre en samlet efterspørgsel for en bestemt målgruppe. Når man nu alligevel skal foretage indberetninger, kunne man godt forestille sig et samarbejde om udformning af indberetningsskemaerne, så det var muligt at få et samlet overblik på forskellige områder.

Sammenlignet med sidste år har regionerne foretaget en del ændringer i tilbuds- eller målgruppeinddelingen, og der er i nogle tilfælde sket ændringer i opgørelsesmetoderne. Der er ingen entydig tendens i retning af mere simple eller mere detaljerede redegørelser. I Region Hovedstaden og Sjælland er redegørelserne samlet set blevet mere omfattende. Dog opdeles efterspørgslen i Region Sjælland, ligesom i Region Nordjylland, ikke længere på de enkelte tilbud, men til gengæld er der blevet flere tekstfelter. Syddanmark og Midtjylland har fastholdt nogenlunde samme detaljeringsniveau.

Ændringerne i indberetningsskemaerne betyder, at det kun på enkelte områder i enkelte regioner er muligt at sammenligne tallene fra sidste års redegørelser med de nye tal. Man må forvente, at dette problem mindskes, hvis regionerne fastholder de samme skabeloner til næste år. Der kunne med fordel være stillet nogle mere specifikke krav til redegørelserne i bekendtgørelsen, for eksempel om at servicelovens paragraffer skulle bruges som udgangspunkt. Ulempen ved at stille krav til udformningen på nuværende tidspunkt ville imidlertid være, at det så igen til næste år ville blive umuligt at sammenligne redegørelserne med dette års redegørelser.

Det vil dog være en fordel, hvis indberetningsskemaerne for alle målgrupper indeholder felter, der angiver det indmeldte tal fra sidste års redegørelse samt det faktiske forbrug i det foregående år. Dette er allerede tilfældet i nogle af regionerne. Begge dele ville give et bedre overblik over udviklingen i den enkelte kommune og i regionen som helhed og derved lette opgaven for såvel de lokale handicapråd som de regionale udviklingsråd, der har fået til opgave at overvåge udviklingen blandt andet ved hjælp af også disse redegørelser.

Redegørelsernes kvalitet

Redegørelserne har en noget svingende kvalitet, både hvad angår den talmæssige og den tekstmæssige del.

Region Midtjylland vurderede efter modtagelsen af redegørelserne, at der var så mange fejl i talmaterialet, at redegørelserne måtte retur til kommunerne.

Kommunerne fik derfor frist til at indberette de rigtige tal frem til 29. maj. I starten af juni var der imidlertid stadig uklarheder i talmaterialet, og de korrekte redegørelser vil først være tilgængelige medio juni. Region Midtjylland

har dog offentliggjort en oversigt over bemærkningerne fra redegørelserne.

I de øvrige redegørelser er der også en del huller og fejl i den talmæssige del af redegørelserne. Det drejer sig for eksempel om manglende opgivelse af forventet forbrug på visse områder, sammenblanding af helårspladser og antal personer mv. Nogle fejl vil være vanskelige at gennemskue, hvis man ikke har et indgående kendskab til kommunens forhold. Mange kommuner angiver selv, at tallene er behæftet med usikkerhed, og at de endnu mangler overblik over området. For eksempel forklarer Furesø Kommune:

"På de nye opgaveområder er det endnu vanskeligt at vurdere det fremtidige behov, da kommunen endnu er i gang med at få et overblik over det faktuelle forbrug af ydelser og tilbud." (Furesø Kommunes redegørelse)

Særligt i Region Hovedstaden, som har de mest omfattende indberetningsskemaer, er der mange uklarheder. Region Hovedstaden oplyser, at de i maj-juni er i gang med en besøgsrunde i kommunerne, hvor det klarlægges, hvad der ligger bag de indmeldte tal.

I de fleste kommuner er det forventede forbrug for de kommende år en direkte fremskrivning af forbruget for 2006. Det er måske en konsekvens af, at kommunerne i denne overgangsperiode endnu ikke har fået et særligt godt overblik, og at det hidtidige forbrug derfor er det bedste bud på det fremtidige forbrug. De fleste kommuner angiver også det samme tal for det forventede forbrug alle de fire år, der skal med i redegørelserne. Uanset hvor godt et overblik, kommunerne med tiden formår at skabe, vil det imidlertid nok være svært at forestille sig, at kommunerne vil kunne forudsige deres præcise forbrug fire år frem i tiden.

Særligt på områder som krisecentre, botilbud for hjemløse og behandlingstilbud til stofmisbrugere, hvor borgerne visiterer sig selv, eller hvor der er behandlingsgaranti, og på sikre institutioner til børn og unge, er det vanskeligt for kommunerne at angive præcise forventninger. Syddanmark og Nordjylland har taget konsekvensen og ændret skabelonen siden sidste år, således at kommunerne i de nye redegørelser ikke længere skal angive et præcist tal, men blot angive om de forventer ændringer i forbruget.

I alle indberetningsskemaerne findes tekstfelter, hvor kommunerne for hver enkelt målgruppe eller samlet blandt andet skal oplyse om forebyggende foranstaltninger i kommunen og om opgaver, som kommunen selv løser eller planlægger at løse, og hvor eventuelle væsentlige afvigelser i forventet forbrug i forhold til foregående år skal begrundes. Med usikkerhederne i den talmæssige del af redegørelserne in mente giver det måske god mening at lægge vægt på denne kvalitative del af redegørelserne. Det har i år været intentionen i Region Midtjylland, som forklarer, at det er *"kommuner - nes beskrivelser af ønsker og udviklingsbehov, der for alvor har betydning og kan bidrage til at skabe synlighed om fælles opmærksomhedspunkter på det sociale område"* (Region Midtjyllands vejledning til de kommunale redegørelser).

Nogle kommuner har gjort rigtigt meget ud af denne del af redegørelserne og har derved givet et godt indblik i overvejelser og udviklingsplaner i kommunen. I en del redegørelser er der dog meget få eller ingen bemærkninger, hvilket enten kan skyldes, at kommunerne er gået let hen over den tekstmæssige del, eller at der ikke er relevante ændringer eller planer at beskrive. Det sidste kan igen hænge sammen med, at kommunerne endnu har begrænset overblik over området, samt at kommunerne stadig har travlt med at komme på plads efter strukturreformens omvæltninger.

Tendenser i redegørelserne

Ændringer i indberetningsskemaerne betyder som nævnt, at man stort set ikke kan sætte tal på udviklingen i den forventede efterspørgsel på tværs af de to år, hvor der er udarbejdet redegørelser.

Til gengæld rummer den tekstmæssige del af redegørelserne samt sagsfremstillingerne i forbindelse med den politiske behandling af redegørelserne i de enkelte kommuner en del overvejelser om, hvordan kommunerne forventer at dække deres behov i fremtiden.

Omkring 30% af kommunerne overvejer eller planlægger at oprette nye tilbud eller udvide eksisterende tilbud på et eller flere områder med henblik på i højere grad at dække egne borgeres behov. Dette tal dækker dog over en meget stor variation i kommunernes udsagn. Nogle, især større kommuner, udtrykker generelle hensigter om på sigt at blive mere selvforsynende. Det gør sig for

eksempel gældende i Randers Kommune, hvor

"...forvaltningen arbejder ud fra en strategi om, at Randers Kommune efter kommunesammenlægningen har kapacitet til på sigt selv at drive en række af forskellige tilbud til personer med handicap, med mindre faglige hensyn taler for andet." (Referat fra møde i Socialudvalget 18. april 2007).

Andre kommuner har planer eller overvejelser om udvidelse eller etablering af egne tilbud på helt konkrete, afgrænsede områder. Her er den hyppigste begrundelse, at kommunen ønsker at give borgerne et tilbud i nærmiljøet, som det for eksempel er tilfældet, når Hjørring Kommune overvejer at oprette egne tilbud til sindslidende:

"Kommunen har konstateret, at flere og flere brugere ønsker at benytte lokale tilbud – eller ønsker tilbud så nær familie og sociale netværk som muligt, hvorfor kommunen overvejer/påtænker at tilbyde lokale indsatser, hvor det skønnes hensigtsmæssigt og muligt – bl.a. ved ændring/udvidelse af målgrupperne for de nuværende tilbud." (Hjørring Kommunes redegørelse s. 11).

På stofmisbrugsområdet angiver Herning Kommune, at:

"Siden 1. januar 2007 er der oplevet et markant fald i andre kommuners efterspørgsel på de tidligere amtslige tilbud til misbrugere i Herning Kommune grundet opbygning af nye misbrugstilbud i egne kommuner. Denne udviklingstendens medfører en kapacitetsomlægning og evt. en kapacitetstilpasning af Herning Kommunes misbrugstilbud, således at der ikke fremover på kort sigt kan stilles den hidtidige kapacitet til rådighed for andre kommuners borgere".

Et lille antal kommuner igangsætter analyser, kulegravninger eller udarbejdelse af idéoplæg. I nogle tilfælde er formålet at afdække mulighederne for oprettelse af egne tilbud, mens hensigten i andre tilfælde er uklar.

Ifølge redegørelserne planlægger kun få kommuner at indgå tværkommunale samarbejder. Det skal her understreges, at der er flere overvejelser om samarbejder blandt kommunerne, som imidlertid ikke fremgår af tilkendegivelser i de kommunale redegørelser. I de aktuelle redegørelser oplyser kommuner i Region Midtjylland om, at man lægger op til samarbejde med nabokommunerne på forskellige områder.

Hård kamp mod forringede tilbud til handicappede børn i Struer

I juni 2006 besluttede Struer Kommune i al hast at trække handicappede børn hjem fra fritidstilbud i specialinstitutioner i nabokommunerne. Forældrene oplevede det som et meget betænkeligt tiltag og følte sig fuldstændig tilsidesat i beslutningsprocessen. De tog kampen op, og nu har Statsforvaltningen for Midtjylland givet dem ret et meget langt stykke ad vejen.

Tykke ringbind fyldt til bristepunktet med breve, referater og notater. Det er de meget konkrete udtryk for det store engagement, som Kristian Dalsgaard og andre forældrepar har lagt i kampen mod en beslutning, som politikerne i Kulturudvalget i Struer Kommune traf i juni 2006. 12 måneder er gået, og antallet af lange aftener og weekender, der er brugt på at samle og formulere argumenter fortaber sig efterhånden i det uviste.

Det, forældrene har til fælles, er, at de har børn med en form for udviklingsforstyrrelse eller særlige behov. John Børstings dreng Martin er 7 år og har en diagnose inden for autismeområdet, Kristian Dalsgaards Anders er 13 og lider af en svær form for epilepsi. Børnene har kommunikative problemer og har svært ved at fungere socialt sammen med andre børn uden særlig støtte.

De to drenges behov er vidt forskellige – også på grund af deres alder – men begge har brug for struktur i deres hverdag og for støtte og udfordringer, der svarer til deres alderstrin og udvikling. At overbeskytte dem eller at isolere dem vil uvægerligt betyde, at de udviklingsmæssigt går i stå.

En anden ting, forældrene har til fælles, er, at de fik en ubehagelig overraskelse i juni måned 2006. Da måtte de se i øjnene, at de forventninger, de havde, om at deres drenge skulle have gavn af et særligt pædagogisk tilbud i nabokommunen, pludselig så ud til at skulle lide skibbrud.

Følelsesmæssig striptease

På baggrund af en omhyggelig pædagogisk vurdering havde John og hans kone en aftale med Struer Kommune om, at Martin efter sommerferien 2006 skulle begynde i en skolefritidsordning på en amtskommunal specialskole i Lemvig.

– Jeg hørte pludselig rygter om, at beslutningen var omstødt, forklarer han. – Jeg gik straks til kommunen og

fik at vide, at Martin i stedet skulle i et nyt tilbud, som Struer Kommune havde planer om at etablere. Vi fik først beskeden på skrift den 23. juni uden nogen nærmere begrundelse og uden information om det nye tilbud.

Kristian Dalsgaards Anders gik allerede i en skolefritidsordning i tilknytning til Nr. Nissum Skole i Lemvig Kommune. I foråret 2006 var han imidlertid blevet visiteret til fritidstilbudet Kvisten for større børn i Lemvig.

I marts 2006 havde den berørte forvaltning i Struer Kommune i øvrigt konkluderet, at der ikke var grundlag for at etablere et alternativt fritidstilbud til de større børn med vidtgående handicap inden for kommunens grænser.

– Alligevel fik vi i juni måned besked om, at Anders skulle begynde på en ny institution her i Struer umiddelbart efter sommerferien. Vi troede i første omgang, at det var en beslutning, der udelukkende handlede om vores dreng, forklarer Kristian Dalsgaard. – Vi var også til et møde med Kulturudvalget, hvor vi argumenterede for, at det ville være en stor fejl at flytte Anders. Min kone og jeg forklarede politikerne alt om hans særlige situation. Faktisk følte vi det som følelsesmæssig striptease, og oven i købet var det helt malplaceret. Det var jo slet ikke vores dreng, det handlede om. Bagefter fandt vi nemlig ud af, at der var tale om en generel beslutning truffet samme dag om at trække de handicappede børn hjem til det nye tilbud i Struer.

Brug for kvalitet

Det skete på trods af, at Kulturudvalget ganske kort tid forinden havde spurgt forvaltningen, om der var tale om gode tilbud, og om prissætningen var forsvarlig. Forvaltningen svarede bekræftende på begge spørgsmål.

– Det er jo ikke opbevaring, de har brug for, siger Kristian Dalsgaard. – De store børn har for eksempel brug for et socialt fællesskab med jævnaldrende og udfordringer, der gør, at de får så god en personlig udvikling som muligt. Det vil Anders kunne få i Kvisten i Lemvig. Her kan han være sammen med andre unge, og pædagogerne har stor erfaring og viden netop med hensyn til børn som ham. De udfordrer børnene på en positiv måde, tager dem med på ture og i det hele taget ud blandt andre. De har for eksempel særlige weekendarrangementer, ikke for at aflaste os som forældre, men for at give børnene oplevelser og udfordringer, som kan udvikle

dem. Det er den slags ting, vi slet ikke har følt, at politikerne i Struer Byråd har villet forholde sig til.

– Vi fik at vide, at der skulle ansættes specialuddannet personale til det nye tilbud, husker Kristian Dalsgaard.

– Men da vi bad om en præsentation viste det sig, at der var ansat to, den ene var helt nyuddannet og havde ingen erfaring med de handicapgrupper, der er tale om. Den anden var ikke engang færdiguddannet pædagog.

I en af de første samtaler mellem et forældrepar og kulturudvalgsformanden, sagde sidstnævnte lige ud, at der ikke mere var basis for et Rolls Royce-tilbud, som det eksisterende i Lemvig. Han lagde med andre ord ikke skjul på, at beslutningen skyldtes økonomiske hensyn. Struer Kommune mente ganske enkelt at kunne gøre det billigere, selv om man ikke havde gjort sig nærmere overvejelser om, hvordan det skulle ske. For eksempel forelå der hverken et budget eller en godkendt bevilling på sagen.

Senere, da sagen for alvor begyndte at rulle, blev politikerne klar over, at de økonomiske argumenter ikke var dem, der skulle føres i marken. Nu benægtede de, at det havde noget med økonomi at gøre og talte i stedet om nærhed, om det at børnene kunne blive tæt på deres eget hjem.

– Det kan vi ikke bruge til noget som helst, siger John Børsting. – Vores børn har ikke de samme fordele af at få et tilbud inden for kommunegrænsen, fordi de har deres netværk blandt de børn, der er på skolen, i skolefritidsordningen og i fritidstilbudet. Oven i købet er det jo sådan, at de fortsat skal gå på skolen i nabokommunen. Der bliver altså tale om, at de hver dag skal flyttes fra skolen til fritidstilbudet. Det er i sig selv meget uheldigt.

Hastværk om beslutning

– Det er også bemærkelsesværdigt, at det hele skulle gå så stærkt, siger Kristian Dalsgaard. – Så vidt vi kunne se, var der en klar sammenhæng med nogle budgetbesparelser, politikerne gerne ville sætte i værk så hurtigt som muligt, og inden strukturreformen formelt trådte i kraft.

Samtidig mente forældrene ikke, at Struer Kommunes forventninger om, at der ville være en målgruppe på cirka 30 børn til den nye institution, var realistiske. I følge kommunen handlede det om børn, der skulle flyttes fra andre tilbud både i Struer, Herning og Lemvig.

Forældrene så selv nærmere på, hvor mange børn der reelt var tale om. De konkluderede, at en del af de børn, kommunen kalkulerede med, slet ikke vil være en del af målgruppen for den nye institution. Samtidig gjorde forældrene opmærksom på, at gruppen af handicappede børn så langt fra er en homogen gruppe. De er forskellige såvel med hensyn til alder som handicap, og forældrene vurderede, at det ville være svært for Struer Kommune at skabe et tilbud, som kunne imødekomme de enkelte børns behov. Hvis tilbudet skulle være målrettet, skulle børnene være i så små grupper, at det hverken ville være forsvarligt fagligt eller økonomisk.

Et vigtigt kritikpunkt fra forældrenes – og en enkelt byrådspolitikers – side i første fase af sagsforløbet var, at Kulturudvalget havde truffet beslutningen for lukkede døre uden om Handicaprådet og uden at involvere forældrene. Udvalgsformanden begrundede fremgangsmåden med, at der var tale om personsager.

Forældrene protesterede, og modstanden blev absolut ikke mindre, da de fik den første præsentation af det tilbud, som Struer ville stable på benene i løbet af en måned. Den imødegik på ingen måde forældrenes bekymringer med hensyn til den faglige kvalitet.

Forældrene involverede den kommunale tilsynsmyndighed, dengang Statsamtet, nu Statsforvaltningen for Midtjylland, og af dens første og umiddelbare reaktion til kommunen fremgik det, at sagsbehandlingen led af forskellige fejl og mangler. Hvis der var tale om personsager og om individuelle afgørelser, skulle forældrene have været hørt, beslutningerne skulle have været begrundet, ligesom forældrene burde have været informeret om deres mulighed for at klage.

I dette tilfælde var der tale om en beslutning af generel karakter, og så burde Handicaprådet også have været hørt i sagen.

På det grundlag gik kommunen i gang med at rette op på manglerne ved sagsbehandlingen, men for det store flertal af forældre skabte det ingen reel ændring af deres sag. Kommunen fastholdt sin beslutning om at satse på en ny kommunal institution. Det blev senest stadfæstet i byrådet i slutningen af august 2006 på trods af to breve til alle byrådsmedlemmer, hvor forældrene omhyggeligt gjorde rede for deres synspunkter. Forinden havde der været flere henvendelser til den kommunale tilsynsmyndighed, møder med borgmesteren og

udvalgsformanden, avisomtale mv.

For John Børsting fik den megen uro om sagen dog en uventet positiv konsekvens. Struer Kommune gav overraskende John og hans kone frit valg mellem skolefritidsordningen ved specialskolen i Nr. Nissum eller det nye tilbud i Struer. De valgte tilbudet på skolen. Årsagen var, at en ændring af beslutningen om, hvor Martin skulle gå i fritidsordning, ville være lig med en tilbagekaldelse af en begunstigende forvaltningsakt med særlige krav til sagsbehandlingen. Og det var krav, som kommunen ikke havde overholdt.

Ved en henvendelse til Undervisningsministeriet fandt John Børsting i øvrigt senere ud af, at Folkeskolelovens § 36 giver forældrene ret til at lade deres barn bruge skolefritidsordningen ved den skole, hvor barnet går.

Statsforvaltningens afgørelse

Fortolkningen af lovgivningen blev efter byrådsmødet i august lagt i hænderne på Statsamtet og dermed den kommunale tilsynsmyndighed. Efter forældrenes opfattelse var der ganske vist ikke så meget at være i tvivl om med hensyn til fortolkningen af Folkeskolelovens § 36, og de fik medhold i dette synspunkt gennem en henvendelse til Undervisningsministeriet. Forvirringen blev imidlertid ikke mindre af, at samme ministerium ved en tidligere lejlighed tilsyneladende havde givet en anden besked til Struer Kommune.

– Der er ingen tvivl om den rigtige fortolkning, men kommunen blev ved med at holde sig til den fejlagtige besked, de tidligere havde fået, forklarer John Børsting.
– Samtidig afviste kommunen at gøre yderligere, før tilsynet havde talt, og så blev børnenes behov reelt sat på stand by i et år.

Statsamtets opgaver er siden overført til Statsforvaltningen for Midtjylland, og her lå sagen i knap 11 måneder fra den første klage blev afleveret, til der forelå en afgørelse i begyndelsen af juni 2007.

Her fastslår Statsforvaltningen for det første, at forældrene har ret til at vælge skolefritidsordningen ved den skole, som barnet benytter. Forældre til børn, der er visiteret til specialskolen i Lemvig, kan altså frit vælge skolefritidsordningen ved samme skole og fravælge et eventuelt alternativt tilbud i Struer Kommune.

Med hensyn til de større børn, som ønsker at modtage et klubtilbud, har Struer Kommune ret til på visse betingelser at visitere til et fritidstilbud i kommunens eget regi. Hvis barnet tidligere er visiteret til et tilbud uden for kommunen, skal der imidlertid altid ske en individuel sagsbehandling, forældrene skal høres, og de skal have mulighed for at indgive klage over afgørelsen.

– Det betyder, at man ikke uden en individuel og saglig behandling kan tilbagekalde allerede meddelte tilbud, og det har betydning for de børn, som allerede er på Kvisten i dag, vurderer Kristian Dalsgaard. – For os, som har et barn, som i maj 2006 er visiteret af Struer Kommune til at få plads på Kvisten i Lemvig, må det være svært efterfølgende for Struer Kommune at nå frem til et andet resultat.

– Afgørelsen fra statsamtet beviser, at lovgivningen også gælder for handicappede, og at man ikke blot kan koste rundt med dem, fordi de er specielle og i visiterede ordninger, fastslår John Børsting. – Men der er stadig huller i lovgivningen, hvis et handicappet barn skal have helt samme rettigheder som andre til at vælge mellem flere forskellige tilbud. Hvis man ønsker at gøre brug af fritvalsordningen er det jo ikke blot et spørgsmål om to kilometers ekstra kørsel. Det bliver nemt en uoverkommelig post, hvis forældrene selv skal betale kørsel til det nærmeste alternative tilbud, som sagtens kan ligge 50 km væk.

Har ventet og ventet

Mens sagen har stået på, har Struer Kommune ikke visiteret børn til tilbudene i nabokommunerne, og for en del børn har det haft den uheldige konsekvens, at de stadig er i institutioner, hvor de ikke hører hjemme. Lene Rysgaards Maria på 12 år går for eksempel stadig i en skolefritidsordning med børn, der er en del yngre end hende.

– Medarbejdere i PPR og andre fagpersoner har vurderet, at det bedste sted for hende var Kvisten i Lemvig, fortæller Lene Rysgaard. – Pludselig fik vi imidlertid at vide, at sagen var stillet i bero. Det var vist i september 2006. Det skete på trods af, at vi boede i Thyholm Kommune, og at vi derfor faktisk ikke var omfattet af Struer Kommunes beslutning om at starte ny institution. De to kommuner skulle imidlertid sammenlægges ved årsskiftet, og mon ikke Thyholm Kommunes tilbagehol-

denhed havde noget med det at gøre? Vi har accepteret det, fordi vi hele tiden har håbet, at sagen snart ville blive afgjort, men tiden er gået, og Maria har slet ikke de optimale udviklingsbetingelser, hvor hun er nu, og det er heller ikke nemt for hende at få et socialt netværk.

– Det har været hårdt for os alle, og en del af læren af det her er, at det kræver stædighed og vedholdenhed, siger John Børsting. – Vi er nogle stykker, der har brugt rigtig meget tid på det, og som har søgt hjælp overalt, hvor vi kunne få det. Få politikere har støttet os, og vi har først og fremmest fået uvurderlig hjælp fra De Samvirkende Invalideorganisationer. Havde det ikke været sådan, så havde kommunen bare gennemtrumfet sin afgørelse.

Frustrerende forløb

– Det har været meget frustrerende, supplerer Kristian Dalsgaard. – Vi har ikke fået de oplysninger og svar, vi har krav på. Embedsfolkene i forvaltningen har virket, som om de har haft mundkurv på. Civilcourage har haft trange kår. Når kommunen endelig svarer os eller tilsynsmyndigheden, så forholder de sig ikke til fakta på en måde, som man kan forvente af en offentlig forvaltning. Over for offentligheden føler jeg, at de prøver at give et billede af, at forældrene bare er nogle kværulanter, der er umulige at stille tilfredse. De ved jo, at vi ikke er nogen trussel rent politisk.

Artiklen er skrevet af Kim Jørstad fra kommunikationsfirmaet Arkitekst på baggrund af samtale med forældre til børn, der var berørt af kommunens beslutning.

– Man skal i hvert fald ikke tro, at kommunalpolitikere og forvaltningerne altid har argumenterne og retten på deres side, fortsætter John Børsting. – Det er vigtigt at forholde sig kritisk til, hvad de siger. Som vi har oplevet det, har der været mange skjulte dagsordener. Man kan desværre ikke altid stole på det, de siger og gør. Nogle gange er det måske, fordi de ikke ved bedre. Andre gange gør de, hvad de kan for at dække sig ind, eller fordi de ikke må fortælle sandheden.

– Det er i hvert fald ikke rart at tænke på, hvor mange forældre der kan blive trynet af systemet, hvis de ikke har overskud til at gå imod en beslutning fra kommunen.

– Hvad der næsten er endnu værre er, at vores retssikkerhed som borgere over for den kommunale myndighed virker meget begrænset, vurderer Kristian Dalsgaard.

– Det virker ikke, som om Statsforvaltningen har den fornødne magt eller ressourcer til at behandle en sag som denne. Kommunen fik held til at trække sagen, svare sent, svare ufuldstændigt eller i nogle tilfælde direkte forkert, og Statsforvaltningen har været meget længe om at komme til en konklusion.

– Men nu har vi endelig fået en afgørelse, og vi har en forhåbning om, at kommunen retter sig efter Statsforvaltningens afgørelser og anbefalinger, og at vores børn omsider får de tilbud, som de har brug for og bedst af.

Specialskoler for børn i ny struktur

Specialundervisning for børn dækker over flere forskellige former for tilbud, tilrettelagt i forskellige grader af sammenhæng med folkeskolens almindelige undervisning. Tilbuddene spænder fra individuel støtte i den almindelige folkeskoleklasse, over tilbud om hel eller delvis undervisning i specialklasser på skolen og til undervisning på specialskoler. Specialundervisning er derfor et vidt begreb.

Udgangspunktet må være, at et barn med et særligt behov får det tilbud, som barnet har glæde af og får udbytte af. Det skal altså være barnets behov, der er i centrum, når det skal vurderes, hvilken form for specialundervisning, der skal vælges. I den forbindelse er der børn, der har brug for et specialskoletilbud. Hvornår det er nødvendigt, skal som nævnt til enhver tid afhænge af behovet hos det enkelte barn. Hvorvidt det er muligt at give et barn dette tilbud, afhænger i høj grad af, om de forskellige specialskoler kan bevare deres grundlag.²

Specialundervisning for børn i en ny struktur

Specialundervisningen for børn var indtil 1. januar 2007 organiseret på den måde, at kommunerne havde det driftsmæssige ansvar for den almene specialundervisning efter folkeskolelovens § 20.1, og amterne stod for den vidtgående specialundervisning efter § 20.2. Den kommunale specialundervisning havde en stor variation og var kendetegnet ved, at den kunne finansieres for et beløb på under ca. 180.000 kr. pr barn årligt. Den amtslige specialundervisning foregik på specialskoler drevet af amtet eller i amtslige specialklasser beliggende på de lokale kommunale folkeskoler. Desuden kunne amtet i visse tilfælde finansiere udgifter til hjælpemidler eller undervisning af enkeltintegrerede elever i den almindelige folkeskoleklasse. Der var altså en økonomisk ikke en pædagogisk begrundelse for, i hvilket regi ansvaret lå.

Med strukturreformen overtager kommunerne finansieringsansvaret på hele specialundervisningsområdet samt driftsansvaret på størstedelen af området, kun med undtagelse af landets seks "mest specialiserede specialundervisningstilbud", som regionerne nu driver.

Specialundervisningsområdet var en del af det såkaldte

skal-område – dvs. et område, som kommunerne *skulle* overtage i modsætning til kan-området, hvor kommunerne kunne vælge at overtage de forskellige tilbud.

Efter 1. januar 2007 er de specialklasser og specialskoler, som amterne førhen drev, derfor at finde under nye, kommunale, driftsmyndigheder. Kommunerne kan henvise til regionernes specialundervisningstilbud (efter folkeskolelovens § 20.3) i de tilfælde det skønnes nødvendigt, men det overordnede ansvar for specialundervisning for børn findes i kommunerne. Det hedder således i folkeskolelovens § 20.2, at det påhviler kommunalbestyrelsen at sørge for specialundervisning til børn og unge, der opholder sig i kommunen, herunder til "børn og unge, hvis udvikling stiller krav om en særlig hensyntagen eller støtte, der bedst kan opfyldes på specialskoler eller i specialklasser, eller for hvem undervisning kun kan gennemføres med støtte i den overvejende del af undervisningstiden".³

Som det fremgår, henviser den nye lovgivning til de samme former for specialundervisningstilbud, som man hidtil har kendt til. Det er imidlertid et formål med strukturreformen at styrke sammenhængen mellem specialundervisning og den almindelige undervisning (Aftale om Strukturreform, Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2004:61). Spørgsmålet er derfor, om kommunerne på sigt vil gå mere og mere væk fra brugen af specialskoler, der er adskilt fra de almindelige skolemiljøer. Hvis det er tilfældet, vil grundlaget for de tidligere amtslige specialskoler, hvor børnene typisk kommer fra flere forskellige kommuner, langsomt forsvinde. Deres mulighed for at drive specialiserede tilbud vil ganske enkelt gå tabt, hvis elevgrundlaget ikke længere er der, eller hvis skolerne på anden vis underprioriteres.

Undersøgelse af specialskolernes situation

Det er vigtigt at holde øje med specialundervisningsområdet i den nye struktur, fordi det som skal-område ikke nødvendigvis er omfattet af den regionale overvågning, der med rammeaftalen følger kan-tilbuddene.

NoKS har i dette afsnit valgt at fokusere på situationen for de tidligere amtslige specialskoler. Specialskolernes

² Undersøgelsen beskæftiger sig udelukkende med de tidligere amtslige specialskoler. Det skal i den forbindelse understreges, at de tidligere amter organiserede den pågældende specialundervisning forskelligt, - nogen i form af specialskoler, andre med specialtilbud i tilknytning til folkeskoler

³ I §20.3 fastslås på sin side, at "det påhviler regionsrådet at drive lands- og landsdelsdækkende undervisningstilbud for børn og unge under 18 år, som vedkommende kommunalbestyrelse har henvist til specialundervisning ved regionsrådets foranstaltning".

situation er interessant at undersøge, fordi skolerne ud over at være blevet overført fra amt til kommune, også har gjort sig de første erfaringer med at være adskilte skoletilbud i en ny struktur, der overordnet arbejder for at skabe sammenhæng mellem almen- og specialundervisning. Ved at spørge ind til deres erfaringer, kan vi derfor danne os et indtryk af, om betingelserne for specialskolernes fortsatte udvikling er til stede, så børn med behov for specialundervisning også fremover vil få mulighed for et skoletilbud adskilt fra det almindelige undervisningsmiljø i folkeskolen.

NoKS har derfor spurgt specialskolernes ledere om deres foreløbige erfaringer med strukturreformens evt. konsekvenser for deres skoler. Undersøgelsen tager form af en spørgeskemaundersøgelse blandt ledere af specialskoler, der overgik fra amt til kommune, i januar 2007.

Undersøgelsen er gennemført elektronisk, og skemaet er sendt til i alt 56 skoleledere, hvoraf 3 viste sig at falde uden for målgruppen⁴. Ud af de 53 tilbageværende skoleledere har i alt 38 besvaret skemaet helt eller delvist. Dette giver en samlet deltagelsesprocent på 72.

Spørgsmålene i undersøgelsen er dannet med udgangspunkt i, hvad der kan opfattes som nogle af de væsentligste betingelser for opretholdelsen af et specialiseret tilbud: en afgrænset målgruppe, kontinuitet i målgruppen, økonomisk stabilitet og faglig udveksling.⁵

Undersøgelsens resultater

I det følgende redegøres for undersøgelsens resultater. Indledningsvist beskrives nogle baggrundsforhold for de

Tabel 2. Det faglige personale på specialskolerne.

Spørgsmålene lød: "Hvor mange lærer/pædagog/pædagogmedhjælperstillinger er der på nuværende tidspunkt på skolen? (fuldtidsstillinger)". $n = 36$.

	Lærere antal	Pædagoger antal	Pædagogmedhjælper antal	Fagligt personale i alt antal
Gennemsnit	31	21	8	59
Minimum	6	0	0	11
Maksimum	70	130	41	191

⁴ For to leders vedkommende, fordi skolen er overgået til regional drift, og for en leders vedkommende, fordi der var tale om et specialklassetilbud og ikke en egentlig specialskole.

⁵ Disse betingelser er valgt med udgangspunkt i konklusionerne fra Socialpædagogernes udgivelse "Specialisering på det socialpædagogiske område. – Specielle behov, specialiserede tilbud og specialiseringsbetingelser" (Socialpædagogerne, april 2007).

deltagende skoler. Dernæst beskrives resultaterne vedrørende skolernes oplevelse af evt. forandringer i forhold til elevsammensætning, personalesammensætning, økonomisk råderum og mulighed for faglig sparring. Afslutningsvist diskuteres resultaterne i en konklusion.

Om skolerne

De skoler, der er med i undersøgelsen, er at dømme efter ledernes besvarelser homogene med hensyn til specialiseringsgraden. Langt de fleste ledere (89%) beskriver således deres specialskoler som "højt specialiserede", mens to ledere beskriver deres skoler som "moderat specialiseret" og en leder beskriver sin skole som "ikke specialiseret".

Tabel 1. Skolens specialiseringsgrad

Hvor specialiseret vil du karakterisere specialskolens tilbud samlet set?

	Antal	Pct.
Højt specialiseret	34	89
Moderat specialiseret	2	5
Ikke specialiseret	1	3
Ubesvaret	1	3
I alt	38	100

Størrelsesmæssigt – med hensyn til sammensætningen af personale og elever – er skolerne til gengæld langt fra ens. Nedenstående beskriver, hvordan skolerne tager sig ud i forhold til personale og elever.

Personalet

Som det fremgår af tabel 2, består det faglige personale af mellem 11 og 191 ansatte og i gennemsnit 59 ansatte, som enten er lærere, pædagoger og pædagogmedhjælpere. Antallet af lærerfuldtidsstillinger varierer mellem 6 og 70, antallet af fuldtidsstillinger for pædagoger ligger på mellem 0 og 130 og antallet af pædagogmedhjælperer mellem 0 og 41 fuldtidsstillinger.

Eleverne

Antallet af elever på skolerne er mellem 14 og 240 elever. Hvor stor en andel af eleverne, der kommer fra den kommune, der driver skolen, varierer ligeledes fra skole til skole. På de fleste skoler (55%) kommer under halvdelen af eleverne fra den kommune, der driver skolen, men mens eleverne på én skole alle sammen kommer fra driftskommunen, gælder det på en anden skole kun for 4% af skolens elever. Tabel 3 viser forskelligheden i elevtallet på skolerne.

Tabel 3. Elevtal på skolerne.

Spørgsmålene lød: "Hvor mange elever er pt. indskrevet på skolen?" og "Hvor mange elever fra den kommune, der driver skolen, er pt. indskrevet?". $n = 38$.

	Samlet elevtal antal	Andel af elever fra driftskommunen pct.
Gennemsnit	89	47
Minimum	14	4
Maksimum	240	100

Som det fremgår af tabellen har den gennemsnitlige specialskole 89 elever, hvoraf lidt under halvdelen (47%) kommer fra den kommune, der driver skolen.

Ændringer i 2006/2007 i forhold til sidste skoleår

Skolelederne er i undersøgelsen blevet spurgt om evt. ændringer i forhold, der ofte opfattes som afgørende for muligheden for at opretholde et specialiseret tilbud. Det drejer sig om målgruppens sammensætning, personalets sammensætning, det økonomiske råderum og mulighederne for faglig sparring.

Elevsammensætningen

Flere forhold omkring elevsammensætning kan regnes for betydende for specialskolernes fremtidige grundlag. Det ene drejer sig om et stabilt antal af elever i tilbud-

det, hvor skolelederne er blevet spurgt, om der i det nuværende skoleår er sket ændringer i antallet af pladser på skolen.

Her melder flertallet af skolelederne (53 %), at antallet af pladser på skolen ikke har ændret sig. 15 ud af de 38 ledere (39 %) svarer endog, at der siden sidste skoleår er blevet oprettet nye pladser. Kun 3 skoleledere (8%) svarer, at der siden sidste år er nedlagt pladser på deres skole.

Tabel 4. Ændringer i elevtallet i nuværende skoleår

Har antallet af indskrevne elever ændret sig i skoleåret 2006/2007 i forhold til tidligere skoleår?

	Antal	Pct
Ja, der er blevet oprettet pladser	15	39
Ja, der er blevet nedlagt pladser	3	8
Nej, det har ikke ændret sig	20	53
I alt	38	100

I forhold til det kommende skoleår tegner samme billede sig. De fleste skoleledere (47%) svarer, at det ikke ser ud til, at antallet af elever vil ændre sig i det kommende skoleår, mens knap en tredjedel (32%) svarer, at der ser ud til at blive oprettet pladser i det kommende skoleår.

Tabel 5. Ændringer i elevtallet i det kommende skoleår

Vedr. næste skoleår: Ser det på nuværende tidspunkt ud til, at antallet af indskrevne elever på skolen vil ændre sig i skoleåret 2007/2008 set i forhold til det nuværende skoleår?

	Antal	Pct.
Ja, der er/bliver oprettet pladser	12	32
Ja, der er/bliver nedlagt pladser	6	16
Nej, det vil ikke ændre sig	18	47
Ved ikke	2	5
I alt	38	100

Det antalsmæssige grundlag for at drive skolerne ser altså overordnet ikke ud til at være blevet begrænset siden sidste år, og det ser heller ikke ud til at blive det i det kommende skoleår.

Et andet forhold omkring eleverne, der kan have betydning for specialskolerne fremover, er evt. ændringer i det geografiske rekrutteringsgrundlag. Som det tidligere fremgik af tabel 3, er det kun lidt under halvdelen (47%) af eleverne på den gennemsnitlige specialskole, der kommer fra den kommune, der driver skolen. De fleste skoler er derfor afhængige af at kunne tiltrække elever fra andre kommuner end driftskommunen, blandt andet for at kunne bevare en vis kontinuitet i målgruppen. Skolelederne er derfor blevet spurgt, om andelen af elever, der kommer fra driftskommunen har ændret sig i dette skoleår i forhold til tidligere. Svarene fremgår af tabel 6.

Tabel 6. Ændringer i andelen af elever fra driftskommunen

Har andelen af elever, der kommer fra den kommune, som driver skolen, ændret sig i skoleåret 2006/2007 i forhold til tidligere skoleår?

	Antal	Pct.
Ja, en større del af eleverne kommer nu fra den kommune, som driver skolen	6	16
Ja, en mindre del af eleverne kommer nu fra den kommune, som driver skolen	2	5
Nej, det har ikke ændret sig	30	79
I alt	38	100

Som det fremgår af tabel 6, svarer flertallet af skoleledere (79%), at andelen af elever, der kommer fra driftskommunen, ikke har ændret sig. Kun i alt 6 skoleledere (16%) svarer, at gruppen af elever fra den kommune, som driver skolen, er blevet større. Der synes således ikke at være tegn på, at skolernes geografiske rekrutteringsgrundlag er forandret i forhold til at optage elever ud over beliggenhedskommunen.

Et tredje forhold vedrørende eleverne, der må regnes for betydende for specialskolernes udviklingsmuligheder, drejer sig om en stabilitet i målgruppen. Der må forventes at skulle herske en vis kontinuitet i de særlige behov, som skolens elever har, for at skolen kan udvikle og målrette sin viden i forhold til eleverne. Skolelederne er derfor blevet spurgt, om der er sket ændringer i elevgruppens sammensætning i forhold til dens bredde og tyngde.

Her viser det sig, at elevgruppens bredde – forstået som forskelligheden i de vanskeligheder, som eleverne har – på de fleste skoler er uændret. Flertallet af skoleledere (61%) svarer således at bredden i elevgruppens sammensætning ikke har ændret sig i dette skoleår. I alt 13 ud af de 38 skoleledere (34%), svarer dog, at elevernes vanskeligheder er blevet mere forskellige, dvs. at elevgruppen er blevet bredere i år, end den har været før.

Tabel 7. Elevgruppens sammensætning – bredde

Har bredden i elevgruppens sammensætning ændret sig i skoleåret 2006/2007 i forhold til tidligere skoleår?

	Antal	Pct.
Ja, elevernes vanskeligheder er blevet mere forskellige	13	34
Ja, elevernes vanskeligheder ligner hinanden mere	2	5
Nej, det har ikke ændret sig	23	61
I alt	38	100

Heller ikke tyngden i elevgruppens sammensætning – forstået som sværhedsgraden i elevernes vanskeligheder – har ændret sig for de fleste skolers vedkommende. Således svarer de fleste skoleledere (61%), at denne er uændret. I alt 13 ud af de 38 ledere (34%), svarer dog, at eleverne på deres skole har mere alvorlige vanskeligheder nu end tidligere.

Tabel 8. Elevgruppens sammensætning - tyngde

Har tyngden i elevgruppens sammensætning ændret sig i skoleåret 2006/2007 i forhold til tidligere skoleår?

	Antal	Pct.
Ja, eleverne har mindre alvorlige vanskeligheder nu end tidligere	2	5
Ja, eleverne har mere alvorlige vanskeligheder nu end tidligere	13	34
Nej, det har ikke ændret sig	23	61
I alt	38	100

Alt i alt viser undersøgelsen, at flertallet af de adspurgte skoleledere ikke oplever forandringer i forhold til sammensætningen i elevgruppen – hverken i forhold til antallet af pladser, andelen af elever, der kommer fra driftskommunen, eller i forhold til tyngden og bredden i mål-

gruppen. Det er dog værd at bemærke, at der på 39% af skolerne er oprettet pladser i dette skoleår, og at der ser ud til at blive oprettet pladser på 32% af skolerne næste skoleår. Samtidig er det bemærkelsesværdigt, at der både er omtrent en tredjedel (34%), der oplever at elevgruppen er blevet bredere og en lige så stor del, der mener at elevernes vanskeligheder er blevet mere alvorlige.

Personalesammensætningen

Specialskolernes mulighed for at sikre deres grundlag fremover, er udover de elever, der går på skolen, også formet af det faglige personale, som skal bære skolens tilbud. Hvis personaleressourcerne begrænses, kan man frygte, at kvaliteten i tilbuddet daler i forhold til det nuværende niveau. Skolelederne er derfor blevet spurgt, om antallet af stillinger for lærere, pædagoger og pædagogmedhjælpere har ændret sig i dette skoleår i forhold til de tidligere. Svarene findes i tabel 9, 10 og 11.

Tabel 9. Lærerstillinger

Har antallet af lærer-fuldtidsstillinger ændret sig i skoleåret 2006/2007 i forhold til tidligere skoleår?

	Antal	Pct.
Ja, der er blevet oprettet stillinger	6	16
Ja, der er blevet nedlagt stillinger	5	13
Nej, det har ikke ændret sig	27	71
I alt	38	100

Tabel 10. Pædagogstillinger

Har antallet af pædagog-fuldtidsstillinger ændret sig i skoleåret 2006/2007 i forhold til tidligere skoleår?

	Antal	Pct.
Ja, der er blevet oprettet stillinger	7	18
Ja, der er blevet nedlagt stillinger	4	11
Nej, det har ikke ændret sig	26	68
Ubesvaret	1	3
I alt	38	100

Tabel 11. Pædagogmedhjælperstillinger

Har antallet af pædagogmedhjælper-fuldtidsstillinger ændret sig i skoleåret 2006/2007 i forhold til tidligere skoleår?

	Antal	Pct.
Ja, der er blevet oprettet stillinger	7	18
Ja, der er blevet nedlagt stillinger	4	11
Nej, det har ikke ændret sig	26	68
Ubesvaret	1	3
I alt	38	100

Som det fremgår af tabellerne, rapporterer flertallet af skoleledere om uændrede forhold vedr. antallet af fuldtidsstillinger for de tre personalegrupper (hhv. 71%, 68% og 68%). For specialskolerne betragtet som helhed synes der således ikke at være tegn på, at der skæres i personaleressourcerne i forhold til tidligere skoleår.

Økonomisk råderum

For at undersøge specialskolernes mulighed for at prioritere økonomisk i den nye struktur, er skolelederne blevet spurgt, om de oplever, at skolens økonomiske råderum har ændret sig nu i forhold til tidligere skoleår. Resultatet fremgår af tabel 12.

Tabel 12. Økonomisk råderum

Har skolens økonomiske råderum ændret sig i skoleåret 2006/2007 i forhold til tidligere skoleår?

	Antal	Pct.
Ja, det er blevet større	1	3
Ja, det er blevet mindre	12	32
Nej, det har ikke ændret sig	25	66
I alt	38	100*

* Pga. afrunding summer tallene i tabellen ikke til 100

Som det fremgår af tabellen, svarer flertallet af skolelederne (66%), at det økonomiske råderum ikke har ændret sig. Knap en tredjedel (32%) svarer dog, at det økonomiske råderum er blevet mindre i dette skoleår i forhold til tidligere.

Ændring i mulighed for faglig sparring

Det sidste forhold, skolelederne er blevet spurgt om, er mulighederne for faglig sparring, dels med driftsmyndigheden – dvs. før amtet og nu kommunen – og dels med andre specialskoler i netværksregi.

Spørgsmålet om faglig sparring med driftsmyndigheden er det eneste i undersøgelsen, hvor de skolelederne, der oplever ændringer, tegner sig for den største andel af svarene. Halvdelen (50%) tilkendegiver således, at mulighederne for faglig sparring med driftsmyndigheden er blevet dårligere i dette skoleår i forhold til tidligere. 15 ud af de 38 (39%) svarer, at mulighederne for faglig sparring med driftsmyndigheden ikke har ændret sig, mens 4 skoleledere (11%) oplever, at mulighederne er blevet bedre.

Table 13. Faglig sparring med driftsmyndighed

Har mulighederne for faglig sparring med driftsmyndigheden ændret sig i skoleåret 2006/2007 i forhold til tidligere skoleår?

	Antal	Pct.
Ja, der er bedre mulighed for sparring med driftsmyndigheden nu end tidligere	4	11
Ja, der er dårligere mulighed for sparring med driftsmyndigheden nu end tidligere	19	50
Nej, det har ikke ændret sig	15	39
I alt	38	100

For så vidt angår muligheden for sparring med andre specialskoler i netværk, svarer flertallet af skoleledere (55%), at forholdene ikke har ændret sig. I alt 15 skoleledere, svarende til 39%, svarer imidlertid, at mulighederne for sparring i netværk er blevet dårligere.

Table 14. Faglig sparring med netværk

Har mulighederne for faglig sparring med netværk ændret sig i skoleåret 2006/2007 i forhold til tidligere skoleår?

	Antal	Pct.
Ja, der er bedre mulighed for sparring med netværk nu end tidligere	1	3
Ja, der er dårligere mulighed for sparring med netværk nu end tidligere	15	39
Nej, det har ikke ændret sig	21	55
Ubesvaret	1	3
I alt	38	100

Mulighederne for faglig sparring ser altså alt i alt ud til at være det forhold, der er blevet mest påvirket af forandringerne som følge af strukturreformen.

Konklusion

Undersøgelsen tegner det overordnede billede, at skiftet i driftsmyndigheden ikke har ført til nævneværdige forandringer i de fleste af de forhold, der her er spurgt til. På næsten alle spørgsmål vurderer flertallet af skoleledere således, at der ikke er tale om ændringer – dette være sig i forhold til elevgruppens og det faglige personales sammensætning, i forhold til det økonomiske råderum og med hensyn til mulighederne for faglig sparring med andre specialskoler.

På et punkt peger undersøgelsen dog på ændringer for specialskolerne allerede nu. Det handler om muligheden for faglig sparring med driftsmyndigheden, hvor halvdelen af specialskolelederne svarer, at muligheden er blevet dårligere efter strukturreformens gennemførelse.

Muligheden for faglig sparring med den myndighed, der driver et tilbud er væsentlig, fordi tilbuddet ikke altid er i stand til at opretholde den løbende udvikling af sig selv, uden en udefrakommende stimulering. Samtidig får specialskolerne svært ved at tilpasse udviklingen efter den retning, som kommunen ud fra sit overblik over området måtte finde hensigtsmæssig, hvis de ikke informeres om den. En løbende faglig dialog og sparring mellem tilbud og myndighed er med andre ord forudsætningen for en fælles og samlet udviklingsindsats i kommunen.

Kontakten mellem myndighed og tilbud er i sig selv med til at udvikle kommunens overblik over indholdet i den

samlede tilbudsvifte og kommunens viden på området. En sådan viden gør det ikke bare muligt at holde hånd i hanke med udviklingen af indholdet i kommunens tilbudsvifte, den er også med til at sikre den rette visitation. Ud fra en antagelse om at muligheden for faglig sparring viser, at kommunen er i besiddelse af denne viden, peger skoleledernes oplevelse af dårligere sparringmuligheder på, at kommunerne tilsyneladende endnu ikke har opbygget tilstrækkelig specialviden at kunne dele ud af.

Hvis det er rigtigt, er det nødvendigt med en kompetenceudvikling i forvaltningerne, der kan gøre de ansvarlige medarbejdere i stand til at give den rette faglige sparring. Når 15 ud af de 38 skoleledere samtidig mener, at mulighederne for faglig sparring med andre specialskoler er blevet dårligere, kan der ligeledes være grund til at

styrke arbejdet med faglige netværk mellem specialskoler på tværs af kommunegrænser.

Vigtigheden af at sætte ind for at forbedre mulighederne for faglig sparring bliver samtidig ikke mindre set i lyset af, at omtrent en tredjedel af skolelederne (34 %) oplever, at elevernes vanskeligheder er blevet mere forskellige, og en lige så stor del tilkendegiver, at elevernes vanskeligheder er mere alvorlige nu end tidligere, jf. tabel 7 og 8.

Den endelige konklusion må derfor blive, at selvom der ikke på nuværende tidspunkt er tegn på, at grundlaget for specialskolerne er ved at forsvinde, så er indsatsen for at sikre skolernes mulighed for faglig sparring vigtig at prioritere fremover.

Status og udsigter for økonomien på det sociale område efter kommunalreformen

1. Kommunalreformen giver udfordringer til ledelse og medarbejdere

På denne tid af året er der høj aktivitet i kommuner, regioner og ministerierne omkring rammerne for næste års budgetter. Juni og august er sædvanligvis de mest travle i budgetprocessen, og det er her rammerne og prioriteringerne falder på plads.

Det særlige sociale serviceområde er herudover udfordret af, at kommunalreformen medfører nye regler og procedurer for tilrettelæggelsen af indsatsen på området. Kommunerne skulle senest den 1. maj indlevere de såkaldte redegørelser om forventet forbrug af pladser inden for hver regions område - både egne tilbud og andre kommuners samt regionens. Herefter forløber der en forhandlingsproces parallelt med budgetlægningsprocessen i kommunerne, der afsluttes med fem regionale rammeaftaler på det sociale område, og vedtagelsen af de 98 kommuners budgetter den 15. oktober.

De årlige økonomiforhandlinger mellem regeringen og KL (og Danske Regioner) er nu afsluttet, og resultaterne skal indregnes i alle kommunernes forudsætninger for økonomien i 2008. Hidtil har udsigterne for budgetterne i 2008 ikke været opmuntrende. I 2007 sparede kommunerne voldsomt på både voksen-handicap området (200 mio. kr.) og børn- og unge (400 mio. kr.), mens de øvrige serviceområder i kommunerne stort set gik fri af nedskæringer.

2. Finansiering af de sociale tilbud

Fra 1. januar 2007 overtog kommunerne hele finansieringsansvaret på det særlige sociale område, og alle betalinger sker via opkrævning af takster pr. plads/bruger. Tidligere bidrog amterne til betaling af regningen, når der skulle betales for tilbud på det særlige sociale område og den vidtgående specialundervisning. Kommunerne har fået tilført de tidligere amters budgetmidler til opgaven.

Kommunerne overtager hele finansieringsansvaret på det særlige sociale område bortset fra en central refusionsordning i særligt dyre enkeltsager (som i øvrigt også finansieres af kommunerne i fællesskab via fradrag i bloktilskuddet). For institutioner og tilbud på det særlige sociale område vil finansieringen ske ved en takstfastsættelse. I forbindelse med de årlige rammeaftaler mellem kommunerne og regionerne, skal der aftales takster for brug af de pågældende tilbud.

I forbindelse med visse lands- og landsdelsdækkende tilbud indføres der en objektiv finansiering. Det vil sige, at rammeaftalen skal indeholde oplysninger om takster for kommunernes køb af pladser og eventuelle individuelle ydelser i forbindelse med en plads.

Den enkelte takst skal være fordelt på følgende omkostninger: Løn, der kan henføres til det pågældende tilbud, udvikling – uddannelse af personale, opkvalificering af tilbud mv., administration (ledelse, administration, kontorudgifter, edb mv.), andel af central ledelse og administration, tilsyn, ejendoms- og kapitalomkostninger (vedligeholdelse/afskrivning mv.), og endelig skal der ske en regulering i forhold til tidligere år i form af dækning af underskud/overskud i forbindelse med det enkelte tilbud.

For hvert tilbud skal det oplyses, hvilken belægningsprocent der opereres med i forbindelse med takstberegningen. Selve beregningsmodellen vil som udgangspunkt gøre et socialt tilbud dyrere, fordi der indgår elementer, der ikke umiddelbart indgår i dag, eksempelvis udgifter til central ledelse og lign.

De kommunale sociale tilbud (udenfor rammeaftalen) skal fra 1. januar 2007 have fastsat takster på grundlag af et omkostningsbestemt beregningsprincip, som inddrager alle tilbuddets gennemsnitlige, langsigtede omkostninger (og ikke blot udgifterne, som de fremgår af kommunens budget eller regnskab). Kommunerne kan vælge, om de vil fastsætte taksterne for det enkelte tilbud eller takster for typen af tilbud.

3. Justering af finansieringen på sociale område: Mere retfærdig fordeling

KL vil arbejde for, at de problemer, der er konstateret i forbindelse med overtagelsen af socialområdet, opfanges i de nye "udgiftsbehov" i udligningssystemet. Efter sidste års omfattende omlægning af kommunernes finansiering, herunder den mellemkommunale udligning, indebærer finansieringsreformen, at der allerede i Folke-tingssamling 2008/09 skal tages stilling til, om der er behov for at justere opgørelsen af kommunernes sociale udgiftsbehov. Det nødvendige analysearbejde er netop blevet fremrykket af Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Beslutningen om revurderingen af det sociale udgiftsbehov skyldes, at Finansieringsudvalgets tidligere analyser har vist, at det på det tunge sociale udgiftsområde er svært at forklare de enkelte kommuners udgiftsbehov på et rimeligt objektivt grundlag. Der er derfor behov for at se på områ-

det igen i lyset af de første erfaringer med konsekvenserne af opgave- og strukturreformen.

Behovet forstærkes af, at den særlige ordning for statslig refusion på socialområdet af kommunernes udgifter til dyre enkeltsager aftrappes fra ca. 1,4 milliarder kr. i 2007 til ca. 0,2 milliarder kr. i 2010. Ordningen blev oprettet med henblik på at lette kommunernes overtagelse af amternes opgaver. Bloktilskuddet til kommunerne øges i takt med, at refusionen nedsættes, men det er selvsagt vigtigt, at den mellemkommunale udlig-

ning sikrer, at kommuner med store udgiftsbehov på området tilgodeses, når refusionen aftrappes.

Det er Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg, der har fået til opgave at gennemføre de nye analyser. Arbejdet i udvalget er fremrykket, fordi reformen indebærer, at man mere direkte end tidligere skal trække på kommunernes viden om, hvilke forhold der er bestemmende for deres udgifter på socialområdet. Selvom der kun er lagt op til inddragelse af fem til seks kommuner i analyserne, er der behov for mere tid til arbejdet

Kommunale regnskaber 2003-2006 på det særlige sociale område (2006-priser)

	2003 (1.000 kr.)	2004 (1.000 kr.)	2005 (1.000 kr.)	2006 (1.000 kr.)	Procentvis ændring fra 2005-2006
5.20 Plejefamilier og opholdssteder for børn og unge	4.489.184	4.392.239	4.408.666	4.479.169	1,60%
5.21 Forebyggende foranstaltninger for børn og unge	2.727.610	2.777.949	2.834.358	2.912.944	2,77%
5.23 Døgninstitutioner for børn og unge	3.131.352	3.138.235	3.139.777	3.244.194	3,33%
5.24 Sikrede døgninstitutioner for børn og unge	137.870	145.127	182.758	193.754	6,02%
5.40 Revalidering	778.462	760.868	735.653	789.689	7,35%
5.42 Botilbud mv. til personer med særlige sociale problemer	701.917	709.401	723.682	712.500	-1,55%
5.44 Alkoholbehandling og behandlingshjem for alkoholskadede	138.300	143.433	162.524	169.363	4,21%
5.45 Behandling af stofmisbrugere	702.017	755.959	749.310	782.191	4,39%
5.50 Botilbud til længerevarende ophold for udvikl.hæmmede, fysisk handicappede mv.	4.888.202	4.858.816	4.814.628	4.951.220	2,84%
5.52 Kommunale botilbud til midlertidigt ophold for personer med særlige behov	2.302.070	2.260.537	2.440.155	2.508.959	2,82%
5.55 Botilbud til længerevarende ophold for sindslidende	1.426.169	1.500.123	1.473.047	1.581.358	7,35%
5.56 Amtskommunale botilbud til midlertidige ophold for sindslidende	203.133	193.026	209.448	227.005	8,38%

Kilde: Danmarks Statistik 25/5 2007 - Tabel REG31: Kommunale Regnskaber.

Tallene i tabellen er korrigeret for de kommunale pris- og lønstigninger på baggrund af KL's Budgetvejledning 2008.

end tidligere ventet.

Finansieringsudvalgets arbejde skal blandt andet ses i lyset af, at flere kommuner i 2006 rejste kritik af udvalgets skøn for de enkelte kommuners merudgifter som følge af overtagelsen af de amtslige opgaver. Det er især opgørelsen af merudgifterne på socialområdet, der er problematisk. Dette gav sig udslag i den tillægsaftale, der i efteråret 2006 blev indgået mellem regeringen og KL om udgifterne på socialområdet, som gav 424 mio. kr. ekstra i bloktilskud i 2007.

Det har vist sig meget svært at klarlægge årsagerne til problemerne i nogle kommuner. Det kan for eksempel være vanskeligt at afgøre, i hvor høj grad afvigelser mellem udgiftsskønnene og de faktiske udgifter skyldes ændring af serviceniveau, eller om de skyldes, at de centralt fastsatte skøn for merudgifterne ikke opfanger den kommunale virkelighed fuldt ud. Finansieringsudvalgets nye analyser vil blive baseret på de enkelte kommuners faktiske udgifter på socialområdet i 2007 i stedet for reformens data fra 2004. For eksempel kan forskelle i realvækst og "klientsammensætning" i perioden frem til 2007 have ført til forskydninger mellem kommunerne, der har betydning for udgiftsbehovet.

Men det vil ikke være muligt – på grundlag af regnskabet for 2007 – at lave nye skøn for kommunernes merudgifter i forbindelse med overtagelsen af de amtskommunale opgaver. Det skyldes blandt andet, at det ikke er muligt at skelne mellem kommunernes nye og gamle opgaver på socialområdet. Endvidere ville en opgørelse kræve, at man havde kendskab til de udgifter, amterne ville have afholdt i 2007 i forhold til de enkelte kommuner, hvis amterne ikke var blevet nedlagt.

Det er klart, at en eventuel kommende justering af opgørelsen af kommunernes sociale udgiftsbehov i udligningen ikke på kort sigt vil løse de problemer, der følger for enkelte kommuner i forbindelse med fejlskøn for merudgifterne. En justering af udligningen vil tidligst få virkning fra og med 2010. I forhold til meropgaverne vil diskussionerne derfor – ud over arbejdet i Finansieringsudvalget – dreje sig om to andre spor:

For det første indebærer tillægsaftalen med staten fra september sidste år, at kommunerne kompenseres med

op til 424 millioner kr. i 2007, idet amternes regnskab for 2006 på det tunge sociale område har vist sig at ligge over det forudsatte. For alle de øvrige udgifts-områder indebærer tillægsaftalen, at kommunerne har en budgetgaranti for udgifterne i amternes regnskab 2006 på de opgaveområder, som kommunerne har overtaget. Det betyder, at da amternes regnskaber for 2006 viser større forbrug end ventet, så modtager kommunerne disse penge i 2008.

For det andet har KL's bestyrelse på baggrund af henvendelserne fra flere kommuner om skønnene for deres merudgifter besluttet, at KL i forbindelse med økonomiforhandlingerne for 2008 ville arbejde for en videreførelse af lånepuljen på 150 millioner kr., der kan søges af kommuner, der er ramt hårdt af omlægningerne i forbindelse med opgave- og strukturreformen. Denne pulje blev ikke nødvendig, idet bloktilskuddet i stedet blev hævet markant med 850 mio. kr. årligt til de overtagne opgaver.

KL vil arbejde for, at de problemer, der er konstateret i forbindelse med analyserne på socialområdet, opfanges i de nye udgiftsbehov, der fordeler midlerne i udlignings-systemet. Men bemærk, at det blot betyder en mere retfærdig fordeling på det sociale område – ikke, at der samlet kommer flere penge i spil.

4. Moderat udgiftsudvikling i de seneste år

I forbindelse med kommunernes overtagelse af hele finansieringsansvaret for de særlige sociale servicetilbud, har det været fremført, at det i sig selv skal være en målsætning at sætte en stopper for udgiftsudviklingen på området. Kommunale økonomifolk har været bekymrede for at overtage et område med høje årlige vækstrater, nu da hele betalingen skal ske via kommunekassen. Men det er en myte, at der skulle være en særlig voldsom opdrift i udgifterne på de områder, kommunerne nu har overtaget fra amterne. Af nedenstående tabel fremgår den faktiske udgiftsudvikling, og det ses, at selv ikke i det sidste regnskabsår for amterne (2006) var der tale om voldsomme stigninger. Alligevel har kommunerne under ét valgt at budgettere med besparelser i 2007 – i alt for over 600 mio. kr.⁶

Efter at kommunerne med økonomiaftalen for 2008 har

6 For en god ordens skyld skal det bemærkes, at KL mener, at der er det særlige ved det sociale område, at man ikke præcist kan opgøre udgifterne på grund af usikkerheden i forbindelse med budget 2007. KL henviser til, at der er afsat centrale puljer ude i kommunerne, som de mener vil komme i anvendelse. - Dette er normalt ikke en praksis, der anvendes på andre serviceområder, og Socialpædagogerne kender ikke omfanget af disse puljer.

fået en ekstra kompensation for de overtagne opgaver på 850 mio. kr. årligt, må det forventes, at budgetterne for 2008 opreguleres igen, og de store besparelser ikke effektueres i 2007. Konklusionen er, at der ikke er behov for en opbremsning af udgiftsudviklingen på de særlige sociale servicetilbud efter kommunalreformen.

5. Tilbudsportalen og takstfinansieringen betyder fokus på prisen

Alle godkendte tilbud skulle fra 1. april i år kunne findes på tilbudsportalen.dk, og døgnprisen vises i øverste linie på skærmen. Både fagfolk og kommunalpolitikere har været betænkelig over udsigterne til, at de meget forskelligartede sociale tilbud skal præsenteres efter én skabelon i databasen. "Jeg frygter, at det bliver prisen, der bliver styrende. Jeg har svært ved at finde noget incitament til bedre kvalitet i det her system", siger den øverste ansvarlige for kommunernes indsats på det socialpædagogiske område, formanden for KL's socialudvalg, Tove Larsen (S) til ugebrevet A4. De primære brugere af tilbudsportalen vil blive de kommunale visitatorer, som skal bruge den til at skabe et overblik over relevante tilbud og finde pladser til kommunens borgere.

6. Færre penge til plejefamilier og opholdssteder i budgetterne for 2007

Kommunerne budgetterer med at spare 472 mio. kr. på plejefamilier og opholdssteder i 2007. Dermed bliver der udsigt til færre anbringelser i 2007. Samtidig bruges der kun 60 mio. kr. mere på forebyggende arbejde.

I 2006 anbragte kommunerne færre og færre børn uden for hjemmet efterhånden, som året skred frem. Og hvis budgettallene for i år ender med at holde, bliver også 2007 et år, hvor kommunerne går efter at spare på de dyre anbringelser.

Så meget budgetterer kommunerne med at spare på børne-ungeområdet:

Anbringelsesområdet

Plejefamilier og opholdssteder	192 mio. kr.
Døgninstitutioner	280 mio. kr.
Besparelser i alt	472 mio. kr.

Ekstra til forebyggelse	60 mio. kr.
-------------------------	-------------

Netto besparelse 412 mio. kr.

Ændringer fra korrigeret budget 2006 til vedtagne budgetter 2007 (Kilde: Kommunernes Landsforening 2007)

7. Økonomaftalen for 2008 mellem KL og regeringen

Udgangspunktet for finansieringen af strukturreformen har været, at kommunerne skulle kunne videreføre de opgaver, som man har overtaget fra amterne på samme serviceniveau som tidligere. På det tunge sociale område har udgiftsudviklingen i amterne i 2006 været højere, end man havde forventet. Derfor tilføjes kommunerne nu 850 mio. kr. ekstra i bloktilskud fra og med 2008. De modtager allerede i 2007 ekstra 424 mio. kr. til formålet i henhold til en aftale fra september måned med Indenrigsministeren.

Der er enighed mellem KL og Regeringen om, at "kommunerne dermed er kompenseret fuldt ud for de overtagne amtslige opgaver, og at kommunerne i 2008 kan videreføre det nuværende serviceniveau inklusive overtagne amtslige opgaver". Dette citat kommer til at stå centralt i diskussioner om eventuelle nye spareforslag på området.

Regeringen og KL blev derudover enige om, at kommunernes udgifter løftes med 1,3 mia. kr. til "ældre, børn, socialområdet og for at imødegå udgifter i forbindelse med den demografiske udvikling". Man kan dog ikke sige, hvordan en sådan forøgelse af bloktilskuddet vil blive anvendt i de enkelte kommuner. Analysegruppen i Socialpædagogernes Landsforbund vurderer, at den demografiske udvikling udgør ca. 0,5 mia. kr., og derfor er der plads til serviceudvidelser for ca. 0,8 mia. kr. Hvis disse midler fordeles efter udgiftsområdernes andel af de kommunale serviceudgifter, skal de fordeles nogenlunde således.

Ældre:	255 mio. kr.
Børn:	255 mio. kr.
Socialområdet:	290 mio. kr.

Fagfolk på disse områder skal altså holde øje med, at der bliver budgetteret egentlige serviceforbedringer ind på budgetterne for 2008.

Kommunerne har i et par år været tvunget til at depone deres likviditetsoverskud. Disse midler bliver nu frigivet med 2 mia. kr. årligt over en 3-årig periode. Midlerne skal bruges til anlægsarbejder og byggeri, herunder reno-

vation og udvidelser/forbedringer. Det betyder, at kommunerne kan bygge for 16 mia. kr. i 2008 – herunder også på det sociale område.

Aftalen åbner mulighed for, at kommuner, der har et ekstraordinært behov, kan hæve skatten. Det samlede beløb er 750 mio. kr., og kommunerne skal ikke redegøre nærmere for, hvorfor de har behov for at hæve skatten. Skattestoppet opretholdes ved at finansiere skattestigningen ved modregning i de statslige skatter og anvendelse af det uudnyttede rum vedrørende skattefastsættelsen i 2007.

Kommunernes regnskaber for 2006 viser, at der har været et overforbrug i forhold til budgetterne på 1,1 mia. kr. Der vil derfor blive modregnet 541 mio. kr. i bloktilskuddet. Modregningen vil ske som fastfrysning af deponerede midler i fem år op til størrelsen af kommunens samlede deponerede likviditet, så modregningen får ikke direkte konsekvens for budgetlægningen i 2008.

Sikrede døgninstitutioner

Kommunerne har forsyningspligten i forhold til de sikrede døgninstitutioner. Opgaven kan dog løses i samarbejde med regionerne. Regeringen og KL er blevet enige om, at der sker en særskilt kompensation for drift og anlæg af fem nye pladser i 2007. Endvidere øges kapaciteten med yderligere 10 pladser i 2008. Man er yderligere blevet enige om, at kapaciteten på området skal vurderes i de årlige rammeaftaler mellem kommunerne og regionerne.

Ungdomsuddannelse for unge med særlige behov

Der nedsættes en hurtigtarbejdende arbejdsgruppe, der skal beskrive, hvordan kommunernes udbud af den treårige ungdomsuddannelse kan ske inden for de i loven anførte økonomiske rammer.

8. Samlet behov for opregulering af budgetterne på det socialpædagogiske område

I forhold til 2006 blev der sparet 623 mio. kr. på det socialpædagogiske område (412 mio. kr. på børne-ungeområdet og 211 mio. kr. på voksen-handicapområdet).

Efter at amternes regnskaber er gjort op, og man har aftalt sig frem til en kompensation for de overtagne opgaver, er det nu åbenlyst for enhver, at disse besparelser var helt unødvendige.

De sparede midler skal derfor indarbejdes i budgetterne for 2008. Allerede i 2007 skal det undersøges, om hver enkelt kommune har taget højde for sin andel af de 424 mio. kr., som kommunerne har modtaget for 2007 til det særlige område og anvendt midlerne indenfor området.

Hertil kommer, at det skal sikres, at hver kommune skal udnytte det forhøjede bloktilskud på 850 mio. kr. fra og med 2008, samt den andel af de ekstra 1,3 mia. kr., der skal anvendes til serviceforbedringer på det sociale område. Sidstnævnte udgør ca. 290 mio. kr., jævnfør ovenfor. Efter at have opreguleret budgettet for 2008 med de 623 mio. kr., er der stadig 227 mio. kr. tilbage af bloktilskudsforhøjelsen på 850 mio. kr. Disse skal også anvendes indenfor området.

Samlet set er behovet for opregulering derfor således:

Opregulering med de sparede midler på 2007-budgettet	623 mio. kr.
Opregulering med den resterende del af forhøjet bloktilskud	227 mio. kr.
Andel af aftalte udvidelser på de kommunale serviceområder, cirka	290 mio. kr.

I alt, til forbedringer på det sociale område i budget 2008 i forhold til 2007

	1.140 mio. kr.
--	----------------

Hertil kommer, at der er aftalt en pris- og lønudvikling fra 2007 til 2008, skal der tillægges denne stigning:

Pris- og lønregulering 3,3%	1.080 mio. kr.
-----------------------------	----------------

Endelig kommer, at der er tilført yderligere anlægsmidler på 2 mia. kr. i 2008. Hvis disse midler bliver anvendt efter samme nøgle som serviceudgifterne, vil der blive brugt ca. 340 mio. kr. ekstra til bygge- og anlægsarbejder på det særlige sociale område, foruden det allerede planlagte.

