



Fælleskommunalt
Socialsekretariat
Syddanmark

Dato: 16.09.2014

Kontaktperson: Camilla Fyhn Milland

Telefon: 21339184

E-mail: cfm@vejenkom.dk

Samspil og styring på det specialiserede socialområde

Rapport



Indholdsfortegnelse

1. Arbejdsgruppens anbefalinger	1
2. Resume	2
3. Indledning	4
3.1 Det overordnede formål	4
3.2 Baggrund for iværksættelse af initiativet	4
4. Forforståelse og myter	5
5. Beskrivelse af det specialiserede socialområde	8
5.1 Beskrivelse af markedspladsen	8
5.2 Den faglige udvikling på det specialiserede socialområde	9
5.3 Udvikling i køb og salg mellem kommunerne	11
6. Kortlægning af de nuværende regionale pladser i Syddanmark	11
6.1 Geografisk kort over tilbuddenes placering	11
6.2 Angivelse af købere af pladserne	13
6.3 Udviklingen i antallet af sociale pladser drevet af Region Syddanmark fra 2007 – 2014	14
6.4 Region Syddanmarks overordnede økonomi på socialområdet set i forhold til det samlede specialiserede socialområde i Syddanmark	15
7. Beskrivelse af scenarier	17
7.1 Kommunerne overtager alle Region Syddanmarks sociale tilbud	17
7.1.1 Beskrivelse af scenariet	17
7.1.2 Organiseringsmuligheder	19
7.1.3 Hypotetisk tankeeksperiment	20
7.2 Kommunerne overtager nogle udvalgte af Region Syddanmarks sociale tilbud	22
7.2.1 Beskrivelse af scenariet	22
7.2.2 Organiseringsmuligheder	23
7.3 Kommunerne overtager ingen af Region Syddanmarks tilbud	23
7.3.1 Beskrivelse af scenariet	23
7.3.2 Forslag til fremadrettede tiltag	23
8. Overordnede driftsmæssige forhold ved overtagelse af regionalt tilbud	25
8.1 Vilkår for fremtidig drift af tilbud	25
8.2 Generelle økonomi og personale tekniske forhold ved overtagelse af regionalt tilbud	26
9. Tværkommunale samarbejds muligheder	27



9.1 Oprettelse af § 60 selskab med hjemmel i kommunestyrelseslovens § 60	27
9.2 Abonnementsordninger	28
9.3. Forpligtende samarbejdsaftaler	29
9.4. Gensidige hensigtserklæringer	29
10. Bilagsoversigt.....	31



1. Arbejdsgruppens anbefalinger

1. Tilbud på det specialiserede socialområde i Syddanmark kan med fordel drives kommunalt

Arbejdsgruppen kan konkludere, at der er en række faglige og økonomiske konsekvenser ved overtagelse af de sociale regionale tilbud. Disse faglige og økonomiske konsekvenser er i overvejende grad af positiv karakter. På denne baggrund mener arbejdsgruppen, *at tilbud på det specialiserede socialområde i Syddanmark med fordel kan drives kommunalt*. Der ses ikke noget hverken fagligt, økonomisk eller styringsmæssigt til hinder for, at kommunerne kan drive de sociale regionale tilbud.

2. Tværkommunalt samarbejde bør overvejes

Der er enkelte beliggenhedskommuner, hvor antallet af regionale sociale tilbud, tilbudsporteføljen, er relativ stor i forhold til beliggenhedskommunens størrelse samt beliggenhedskommunens egen anvendelse af antal pladser på tilbuddene. *Det anbefales, at overveje et tværkommunalt samarbejde om disse tilbud*. Der kan derudover være flere tilbud, hvor et tværkommunalt samarbejde kan overvejes eksempelvis i form af forpligtende samarbejdsaftaler eller gensidige hensigtserklæringer.

3. Gennemførelse af sondering hos beliggenhedskommunerne om interesse for overtagelse

Arbejdsgruppen opfordrer til, *at der gennemføres en sondering hos beliggenhedskommunerne for at undersøge, om der er interesse for at medvirke til en overtagelse*.

4. Kommuner står sammen og hjælper hinanden med den rette løsningsmodel

Såfremt der i de syddanske kommuner opnås enighed om at overtage de sociale regionale tilbud, anbefaler arbejdsgruppen, *at kommunerne i fællesskab udarbejder en plan, står sammen, og hjælper hinanden med en model for, hvorledes det kan konstrueres*.

5. Opmærksom på nedre grænse i forhold til antal af tilbud, som Region Syddanmark kan drive bæredygtigt

Såfremt det vælges, at ikke alle de regionale tilbud overtages, anbefaler arbejdsgruppen, *at der er opmærksomhed på, at der må være en nedre grænse i forhold til, hvor få tilbud Region Syddanmark kan drive bæredygtigt*.



2. Resume

Det overordnede formål er at skabe grundlag for en styrkelse af den fælleskommunale strategiske tilgang til de sociale tilbud, som Region Syddanmark driver i dag.

Udviklingen på det specialiserede socialområde har gennem de seneste år været påvirket af faglige udviklinger, nye forventninger og ønsker fra borgergrupperne samt et øget pres på økonomien. De forskellige påvirkninger har været medvirkende til at sætte fokus på nye temaer på området såsom øget inklusion, rehabilitering, habilitering, recovery, mestring af eget liv, medborgerskab, at "gå fra beskyttet til støttet", inddragelse af civilsamfundet og velfærdsteknologi.

Det anses ikke som realistisk, at den enkelte kommune kan være fuldt selvforsynende og drive specialiserede tilbud, som imødekommer alle behov selv. Erfaringen viser da også, at den overordnede tendens til mere selvforsyning ikke er ensbetydende med, at de syddanske kommuner har lukket sig om sig selv, idet der er en høj grad af samhandel. Således købte kommunerne i Syddanmark i 2012 39 % af botilbudspladser hos andre kommuner, 15 % hos regioner, 9 % hos private. Købsandelen af botilbudspladser hos andre kommuner har stort set samme niveau i 2012, som i 2007.

Region Syddanmark har i alt 28 sociale tilbud, der omfatter Social- og socialpsykiatriske pladser samt pladser på specialundervisningsområdet. En stor del af disse tilbud er beliggende på Fyn. Der ses overordnet en relativ stor spredning blandt køberne af de sociale regionale tilbud i Syddanmark.

Antallet af sociale pladser drevet af Region Syddanmark er fra 2007 til 2014 mere end halveret. Faldet i pladser har været særligt markant i årene lige efter kommunalreformen. Faldet i antallet af pladser drevet af Region Syddanmark understreger, at det er vigtigt at tage en strategisk tilgang til de tilbud, som regionen driver, idet der ellers på sigt er risiko for en ukontrolleret nedlukning med risiko for at miste faglig specialiseret viden samt ekstraudgifter for kommunerne.

Region Syddanmarks samlede økonomi på det specialiserede socialområde svarer til 8 %. I Region Syddanmarks driftsøkonomi indgår dog områder, som ikke indregnes i det specialiserede socialområde, men det giver dog et billede af den regionale økonomi i forhold til kommunernes.

I rapporten beskrives en række faglige og økonomiske konsekvenser ved tre overordnede scenarier:

- 1: Kommunerne overtager alle Region Syddanmarks sociale tilbud
- 2: Kommunerne overtager nogle udvalgte af Region Syddanmarks sociale tilbud.
- 3: Kommunerne overtager ingen af Region Syddanmarks sociale tilbud.

Rapporten peger blandt andet på, at kommunerne, ved en overtagelse af regionale tilbud, vil få mulighed for at styre og regulere i forhold til den udvikling, der er på området. Det vurderes, at det vil være nemmere at tale om mål, indsats og serviceniveau med en kommune, som også løfter en myndighedsansvar, hvor man skal udrede borgeren i forhold til VUM eller anden udredningsmetode. Derudover anføres det, at udbudskommunen ofte selv køber pladser på tilbuddet og derfor selv ønsker høj kvalitet til fornuftig pris, så flest mulige borgere kan hjælpes. Kommunerne har dermed et indbygget incitament til at sikre god faglighed til rette pris. Endvidere er det vurderingen, at borgeren vil opleve en mere helhedsorienteret indsats samt en bedre sammenhæng til kommunens øvrige indsatser.

Såfremt det vælges, at ikke alle af de sociale regionale tilbud overtages, henledes opmærksomheden på, at der må være en nedre grænse i forhold til, hvor få tilbud Region Syddanmark kan drive bæredygtigt både i forhold til økonomi samt det faglige miljø.

Ved en status qua af opgavefordelingen, hvor ingen af de nuværende regionale sociale tilbud overtages, ses der behov for at udarbejde nogle driftskrav til Region Syddanmark. Eksempelvis ses der behov for en harmonisering af kommunalt ønsket serviceniveau og regionalt leveret serviceniveau, dialog om den faglige udvikling, mere sammenhæng i den enkelte sag mellem kommunalt VUM og regionens vurdering af borgerens behov samt en tæt økonomisk styring.

Rapporten peger på grunde til, at en beliggenhedskommune kan have interesse i at overtage et regionalt socialt tilbud, med henblik på drift under samme forhold som kommunens øvrige rammeaftaletilbud. Ligeledes peges der også på, at der kan være rationaler ved et tværkommunalt samarbejde om tilbuddene. Af tværkommunale samarbejdsmuligheder nævnes oprettelse af § 60 selskab, abonnementsordninger, forpligtende samarbejdsaftaler og gensidige hensigtserklæringer.

Arbejdsgruppen anbefaler følgende:

1. Tilbud på det specialiserede socialområde i Syddanmark kan med fordel drives kommunalt
2. Tværkommunalt samarbejde bør overvejes
3. Gennemførelse af sondering hos beliggenhedskommunerne om interesse for overtagelse
4. Kommuner står sammen og hjælper hinanden med den rette løsningsmodel
5. Opmærksom på nedre grænse i forhold til antal af tilbud, som Region Syddanmark kan drive bæredygtigt



3. Indledning

3.1 Det overordnede formål

Det overordnede formål er at skabe grundlag for en styrkelse af den fælleskommunale strategiske tilgang til de sociale tilbud, som Region Syddanmark driver i dag. Der tages afsæt i, hvordan opgaverne på det specialiserede socialområde i Syddanmark løses bedst muligt til gavn for borgeren.

3.2 Baggrund for iværksættelse af initiativet

Kommunerne har det fulde økonomiske og faglige ansvar for alle borgere på det sociale område. Endvidere har kommunerne ansvaret for at koordinere og samarbejde om det specialiserede socialområde indenfor regionen såvel som på landsplan.

Som en del af evalueringen på kommunalreformen er det besluttet, at kommunerne kun kan overtage sociale tilbud drevet af Region Syddanmark én gang midt i hver valgperiode, dvs. 1. januar 2017 i indeværende valgperiode. Beslutningen om overtagelse af et regionalt tilbud skal meddeles til Region Syddanmark senest den 1. januar 2016 i indeværende valgperiode.

Driften af tilbud på social- og specialundervisningsområdet er bortset fra nogle særlige administrative opgaver finansieret fuldt ud gennem takstbetaling fra kommunerne. Disse opgaver hviler således i sig selv og medfører ikke nettoomkostninger eller -indtægter for regionerne. Dette medfører en incitamentsproblematik, idet det altid vil være kommunerne, der skal dække et eventuelt opstået underskud på et regionalt tilbud, herunder også ved en eventuel lukning af et tilbud.

Kommunerne vil som oftest have egne borgere på de tilbud, de driver, og vil dermed have incitament til at udvikle og drive tilbud med en høj kvalitet til en fornuftig pris således at flest mulige borgere hjælpes.

Regionen vil alt andet lige have et begrænset incitament til at gøre forløbene kortere og mere effektfulde, idet dette kan give indtægts- og belægningsudfordringer.

Der skal skabes et samlet billede af den faglige udvikling på området samt perspektiver ved eventuelle overtagelser, inden kommunerne tager stilling til, om der skal overtages tilbud drevet af Region Syddanmark.

Ved overtagelse af flere af regionens tilbud er det relevant dels at overveje, hvilke tilbudstyper samt antallet af sociale tilbud, der er tilbage i Region Syddanmark, og dels at overveje, hvor det giver værdi, at kommunerne samarbejder om at drive tilbud.

Afrapporteringen tager sit udgangspunkt i tre overordnede scenarier:

- 1: Kommunerne overtager alle Region Syddanmarks sociale tilbud (omfatter sociale- socialpsykiatriske og specialundervisningstilbud).
- 2: Kommunerne overtager nogle udvalgte af Region Syddanmarks sociale tilbud.
- 3: Kommunerne overtager ingen af Region Syddanmarks sociale tilbud.

Herunder beskrives forskellige organiseringsmuligheder for det enkelte scenarie. Endvidere gennemgås konsekvenserne ved valg af hver af scenariemodellerne.

4. Forforståelse og myter

På baggrund af tidligere debat, er vi bevidste om, at der eksisterer en forforståelse og en række myter om det specialiserede område og kommunernes drift af højt specialiserede tilbud. Der vil i nedenstående være en beskrivelse af disse myter samt et modsvar til myterne.

Myte 1: Kommunerne kan ikke drive højt specialiserede tilbud. Argumentationen bag myten er blandt andet at tilbuddet skal have en vis volumen samt at optageområdet skal have en vis geografisk størrelse.

Kommunerne har udvist stor interesse for at overtage de tidligere amtskommunale tilbud. Allerede fra 1. januar 2007 overtog kommunerne tilsammen 80 pct. af de daværende 1049 amtskommunale tilbud. De resterende tilbud overgik til regionerne. Derudover har kommunerne efterfølgende overtaget en række tilbud fra regionerne.¹

Kommunerne driver derfor i dag en række tilbud, der er mindst lige så specialiserede som de regionale tilbud. En stor andel af de højt specialiserede sociale pladser sælges til andre kommuner.

Et tilbud bliver ikke mindre specialiseret alene ved at have en kommunal driftsherre. Specialiseret viden er koblet til mennesker, personalet, og ikke en bestemt organiseringsstruktur eller fysiske bygninger. Ved en kommunal overtagelse af et regionalt tilbud, virksomhedsoverdrages tilbuddets personale. Endvidere vil køberne af pladserne formentlig ikke ændres betydeligt. Der er på det specialiserede socialområde en stor samhandel. Det geografiske optageområde er i sagens natur den samme uanset om driftsherren er kommunal eller regional.

¹ Evaluering af kommunalreformen s. 156 - 157

Ses der på Region Syddanmarks volumen, eksempelvis på driftsøkonomien, er der heller ingen grund til at tro, at Region Syddanmark skulle være bedre rustet til at drive højt specialiserede tilbud end kommunerne. Region Syddanmark økonomi indenfor socialområdet er inklusiv specialundervisning i 2014 på 662 mio. kr. Ved en sammenligning mellem Region Syddanmarks driftsøkonomi (inklusiv specialundervisningsområdet) og alle udgifterne på det specialiserede socialområde ses det, at Region Syddanmarks andel er 8,0 %.

Myte 2: Når kommunerne overtager tilbuddene vil det medføre afspecialisering. Eksempelvis vil kommunerne over tid vil blande målgrupper, og dermed vil der ikke længere fokuseres på lige den særlige målgruppe.

Det er korrekt, at kommunerne i højere grad har fokus på funktionsniveau og borgerens konkrete behov end fokus på målgruppedefinitioner. Der er i kommunerne gode erfaringer med strukturering af tilbud, hvor forskellige målgrupper kan have gavn af at være i samme tilbud. Et eksempel på dette ses i Esbjerg Kommune, hvor borgere med senhjerneskade og borgere med en psykiatrisk problemstilling er organiseret i samme enhed. Der er på stedet faggrupper, der er specialiseret inden for hvert af fagområderne. Erfaringen viser, at faggrupperne har stor gavn af, at være organiseret i samme enhed, idet faggrupperne vidensdeler og erfaringsdeler. Der opstår derved en ny faglig viden, som kan overføres til gavn for borgeren.

Omlægningen af indsatsen i kommunerne over for udsatte og handicappede børn, unge og voksne er ikke det samme, som at området afspecialiseres. Vi ved i dag, at megen rehabilitering har vist sig mest effektiv i borgerens hverdagsmiljø. Denne viden vil naturligvis medføre ændringer i indsatsen. Det gælder fx på hjerneskadeområdet, hvor kommuner har taget fat på udvikling af lokale rehabiliterings-indsatser, som kan benyttes til en del af de borgere, som tidligere var nødt til at transportere sig langt til et specialiseret træningscenter.²

Derudover ses det, at borgernes behov er komplekse- der er ofte flere behov, flere diagnoser. Der er derfor behov for en helhedsorienteret indsats, som ikke kan defineres indenfor én bestemt målgruppe.

²NOTAT: Myter og fakta om det specialiserede socialområde af den 9.september 2011, s. 11



Myte 3: Kommunerne tænker udelukkende på penge

Dette er naturligvis ikke korrekt. Kommunerne er underlagt økonomiske rammer, som nødvendiggør opmærksomhed på økonomien i hele kommunen. Dette nødvendiggør et blik for og giver et incitament til at udvikle indsatser til borgerne, der giver høj kvalitet til en fornuftig pris, således at flest mulige borgere kan hjælpes. Den økonomiske ramme har dermed været katalysator for udvikling af det specialiserede socialområde. Der er blandt andet fokus på inddragelse af lokalsamfundet samt udnyttelse af borgerens eksisterende sociale netværk. Dette er godt for økonomien, men endnu vigtigere også for borgerens livskvalitet.

Det specialiserede socialområde har været kendetegnet ved en markant vækst gennem en række år op til 2009, hvorefter "kurven knækkede" med en reducere af udgifterne fra 2009. Dette har været nødvendigt, for at der også er økonomiske ressourcer til de øvrige serviceområder såsom eksempelvis skoleområdet.³

Myte 4: Et vidensmiljø er altid koblet til et fysisk sted

Vidensmiljøer opfattes af nogle som et fysisk sted. Specialviden er ikke koblet eller skal ikke kobles til en bestemt struktur eller organisering af tilbuddet. Det vigtige er, hvilken virkning fagpersoners viden og metoder rent faktisk har for borgerne. Omstrukturering eller lukning af et tilbud kan være en del af en dynamisk udvikling af tilbudsstrukturen, hvor udbuddet løbende tilpasses behovene eller den faglige udvikling på området. På det specialiserede tilbud Autismecenter Syd i Aabenraa Kommune er der eksempelvis udgående teams af videnspersoner, som kan rekvireres til supervision af personale på andre kommuners tilbud til samme målgruppe. Ligeledes er det almindelig kutyme, at videnspersoner/specialister fra eksempelvis Tønder Kommune handicaptilbud, benyttes som undervisere på de pædagogiske uddannelsesinstitutioner i Syddanmark. Vidensmiljøet er således "på hjul" og kan sagtens benyttes på tværs af kommuner og sektorer.

Myte 5: De regionale tilbud har mere fokus på evidens, da de kan drage nytte af koblingen til sundhedsområdet i Region Syddanmark.

Kommunerne har, som nævnt i myte 3, et stort incitament til at skabe effektfulde tilbud for borgeren, og der arbejdes aktivt på at skabe evidens på de specialiserede socialområde. Kommunernes arbejde med

³ NOTAT: Myter og fakta om det specialiserede socialområde af den 9. september 2011, s. 9.



effektmåling og resultatdokumentation giver mulighed for at undersøge, hvilke metoder der virker og hvilke indsatser, der har den bedste effekt for borgeren og skaber dermed læring og udvikling. Regionen vil alt andet lige have et begrænset incitament til at gøre forløbene kortere og mere effektfulde, idet dette kan give indtægts- og belægningsudfordringer.

Kommunerne i Syddanmark har taget initiativ til at arbejde med muligheden for oprettelse af en vidensdatabase. Region Syddanmark, UC Lillebælt og Socialstyrelsen er gået med i projektet. Tanken er, at faggrupper kan vidensudveksle via hjemmesiden. Samtidig vil det også være stedet at tage hen i forhold til at få ny viden, der vil være rapporter, samt forskellige læringsforløb, som fagpersonerne selv opretter.

Kommunerne er positivt indstillet i forhold til partnerskaber med Syddansk Universitet, sundhedsvæsen etc. og samarbejder også allerede i dag med disse parter. Der er eksempelvis i Syddanmark iværksat arbejde med kompetenceudvikling på social- og sundhedsområdet, hvor der samarbejdes med uddannelsesinstitutionerne om kompetenceudvikling, herunder i høj grad med fokus på evidens.

5. Beskrivelse af det specialiserede socialområde

5.1 Beskrivelse af markedspladsen

Det er ikke realistisk, at den enkelte kommune kan være fuldt selvforsynende og drive specialiserede tilbud, som imødekommer alle behov selv. Der er derfor behov for, at kommunerne køber og sælger pladser hos hinanden eller køber pladser hos regionerne eller hos private leverandører.

Det specialiserede socialområde som markedsplads kan dog ikke karakteriseres som et frit marked med fuld effektiv priskonkurrence, da der er begrænsninger i markedsmekanismerne.

I et frit marked vil markedsmekanismerne understøtte, at sælgere har et incitament til omkostningseffektivitet, hvilket vil medføre en afdæmpet prisudvikling.

Forhold, der begrænser markedsmekanismerne:

- *Begrænset gennemsigtighed mellem pris og indhold.* Kommunen skal ifølge serviceloven træffe afgørelser i forhold til den enkelte borger efter en konkret, individuel vurdering. Det betyder, at køberne typisk ikke efterspørger standardiserede tilbud/ydelser. Det gør det vanskeligt at skabe gennemsigtighed i forholdet mellem pris og indhold på tværs af tilbud. I kraft af den høje specialiseringsgrad på socialområdet kan det samtidig være svært for den visiterende kommune at vurdere relevansen af eventuelle tillægsydelser/ udvidelser af behandlingen, som tilbuddet foreslår.

- *Begrænset mobilitet.* Det sociale område kan være kendetegnet ved langsigtede og stabile indsatser. Specielt botilbudsområdet er kendetegnet ved langsigtede indsatser. Botilbudsområdet er for en stor dels vedkommende kendetegnet ved borgerens frie valg og rettigheder via lejeloven. En borger, der bor i bolig bygget efter almen boligloven har således de samme rettigheder som en hver anden lejer, og kan således ikke revisiteres til et andet tilbud mod deres vilje. Disse forhold begrænser kommunernes muligheder for at vælge alternative leverandører, såfremt der f.eks. er prisstigninger.

Taksterne er derfor ikke den eneste allokeringsmekanisme. I stedet får kommunernes myndighedsfunktion i form af visitering, kontraktindgåelse mm. en vigtig funktion i forhold til at understøtte udvikling og effektivisering. Samtidig vil kommunernes finansiering af pladser på egne tilbud betyde, at kommunen som driftsherre vil have et incitament til at drive tilbuddene effektivt.

Incitamentet til effektiv drift og afdæmpet takstudvikling mindskes imidlertid i de tilfælde, hvor driftsherren kun i begrænset omfang eller slet ikke er med til at finansiere tilbuddet. Driftsherren vil her have mindre incitament til at effektivisere driften og dæmpe udgiftsudviklingen f.eks. gennem løbende kapacitetstilpasning.⁴ Endvidere vil en kommune have et incitament til at drive attraktive tilbud med det formål, at bibeholde eller udvikle antallet af arbejdspladser i kommunen.

5.2 Den faglige udvikling på det specialiserede socialområde

Udviklingen på det specialiserede socialområde har gennem de seneste år været påvirket af faglige udviklinger, nye forventninger og ønsker fra borgergrupperne samt et øget pres på økonomien. De forskellige påvirkninger har været medvirkende til at sætte fokus på nye temaer på området. Temaerne, som har haft indflydelse på udviklingen af området og på måden borgerne mødes på, drejer sig om øget inklusion, rehabilitering, habilitering, recovery, mestring af eget liv, medborgerskab, at "gå fra beskyttet til støttet", inddragelse af civilsamfundet og velfærdsteknologi.

Kommunerne bruger måske lidt forskellige ord og vendinger, men perspektivet er det samme – borgerne skal støttes til større mestringsevne og til at komme tættere på det almindelige liv.

Der arbejdes ikke længere diagnoseorienteret, men med udgangspunkt i borgerens funktionsniveau. Her har Voksen Udrednings Metoden (VUM) og tænkningen bag haft stor indflydelse. Det betyder samtidig, at den traditionelle målgruppe opdeling og de næsten vandtætte skodder mellem de forskellige målgrupper i høj grad opblødes. Der arbejdes i højere grad på tværs af den traditionelle målgruppe søjletænkning om løsningen af opgaverne med såvel en flerfaglig som en tværfaglig indsats. Der kan dermed skabes øget sammenhæng i indsatsen for borgeren.

⁴ Kilde: "Evaluering af kommunalreformen", marts 2013, s. 163 - 167



Bevægelsen fra det beskyttede til det støttede har betydet, at synet på borgeren ændres fra en tilgang, hvor man så borgeren i botilbud for livstid til at støtte ham til at kunne klare sig i egen bolig evt. med støtte tilpasset borgerens funktionsniveau. Det har betydet, at beskyttet beskæftigelse i højere grad ændres fra en tænkning om beskyttede pladser på værksteder i institutionelle rammer til beskæftigelse i virksomheder i civilsamfundet med støtte. Borgeren tilkendegiver i stigende omfang et ønske om bolig og støtte i omgivelser, hvor han har sit netværk og kan være en del af det omgivende samfund. Der er en stigende tendens til at etablere samarbejde mellem den professionelle verden og civilsamfundet. Både ved inddragelse af frivillige, men også ved at støtte borgeren med funktionsnedsættelse til at deltage i de almindelige samfundsaktiviteter, foreninger m.m.

På børneområdet har der været et fald i antallet af tilbud og pladser på døgninstitutioner. Denne udvikling skal ses i sammenhæng med, at der i de seneste år har været en stigning i antallet af udsatte børn og unge anbragt i plejefamilier. Det afspejler navnlig et øget politisk fokus på at anbringe i plejefamilier og netværkspleje frem for på døgninstitutioner og opholdssteder, som det blandt andet er udtrykt i den politiske aftale om Barnets Reform fra 2009 og Aftalen om kommunernes økonomi for 2013.

I mange kommuner er man gået væk fra den stringente BUM model 5 og arbejder i langt højere grad i et tæt samarbejde mellem tilbud, myndighed og borger. Samarbejdet mellem borger, tilbud og myndighed har medvirket til opblødningen af den traditionelle målgruppeopdeling.

Samarbejdet mellem borger, tilbud og myndighed har understøttet arbejdet med effektmåling og resultatdokumentation. Myndighed formulerer i samarbejde med borger og tilbud mål for borgerens udviklingsarbejde og for det arbejde tilbuddet skal levere for og med borgeren.

Effektmåling/resultatdokumentation indgår i ledelsesinformation, men har nok så vigtig en rolle i et læringsperspektiv med henblik på at blive klogere på hvilke indsatser, der har den ønskede effekt og understøtter borgerens udvikling.

⁵ I BUM-modellen sættes der fokus på henholdsvis myndighedsrollen og leverandørrollen og på adskillelsen af de to roller. B - (bestilleren/myndigheden) gives ansvaret for at sætte fokus på brugernes behov og for at udmønte kommunens serviceniveau gennem beskrivelse af ydelser og gennem visitation. U - (udfører; offentlig eller privat udfører/leverandør) gives ansvaret for at levere og dokumentere ydelser til modtagere M - (modtageren/brugeren) er den, der modtager ydelsen, Kilde: Den Store Danske Encyklopædi (Gyldendal)



5.3 Udvikling i køb og salg mellem kommunerne

Den overordnede tendens til mere selvforsyning er ikke ensbetydende med, at de syddanske kommuner har lukket sig om sig selv, idet der er en høj grad af samhandel.

En undersøgelse udarbejdet af KORA vedrørende kommunernes køb og salg af botilbudspladser viser således, at kommunerne i Syddanmark i 2012 har købt 39 % af botilbudspladser hos andre kommuner, 15 % hos regioner, 9 % hos private. Det kan hermed konkluderes, at de syddanske kommuner i 2012 på botilbudsområdet købte 62 % af pladser hos andre.⁶ I de syddanske kommuner har købsandelen af botilbudspladser hos andre kommuner stort set samme niveau i 2012, som det havde i 2007.⁷

6. Kortlægning af de nuværende regionale pladser i Syddanmark

6.1 Geografisk kort over tilbuddenes placering

Region Syddanmark har i alt 28 sociale tilbud, der omfatter Social- og socialpsykiatriske pladser samt pladser på specialundervisningsområdet. Tilbuddene er samlet i 8 centre:

- Autismecenter
- Center for Børn og Unge
- Center for Kommunikation og velfærdsteknologi
- Center for Misbrug og Socialpsykiatri
- Center for Senhjerneskode
- Handicapcenter Nordøstfyn
- Handicapcenter Sydøstfyn
- Specialcenter for Voksne med Handicap

Se bilag 2 for en oversigt over tilbuddenes geografiske placering. De 28 tilbud fordeling blandt de syddanske kommuner ses af Tabel 6.1.

⁶ Botilbud- stadig en handelsvare?- Kommunernes køb og salg af botilbudsplader 2010 – 2012, s. 11

⁷ Botilbud- stadig en handelsvare?- Kommunernes køb og salg af botilbudsplader 2010 – 2012, s. 13



Tabel 6.1: Antal regionale sociale tilbud beliggende i de pågældende syddanske kommuner

Beliggenhedskommune	Antal tilbud beliggende i kommunen	Antal indskrivninger pr. 31/3 2014
Esbjerg Kommune	1	13
Fredericia Kommune	2	85
Faaborg Midtfyn Kommune	2	93
Kerteminde Kommune	1	19
Kolding Kommune	2	61
Middelfart Kommune	4	98
Nordfyns Kommune	2	112
Nyborg Kommune	8	283
Odense Kommune ⁸	3	71
Svendborg Kommune	1	39
Tønder Kommune	1	11
Vejen Kommune	2	72
Vejle Kommune ⁹	2	48
I alt ¹⁰	31	1005

De geografiske kort samt tabel 6.1 illustrerer, at en stor del af regionens sociale tilbud er beliggende på Fyn. Mere præcist er 18 af de 28 regionale tilbud beliggende på Fyn, hvilket svarer til, at en fynsk kommune er beliggenhedskommune ved 71 % af alle indskrivningerne på regionens sociale tilbud. Bilagsmaterialet illustrerer, at der er tre centre/ målgrupper, hvor tilbuddene udelukkende er beliggende på Fyn. Alle regionens tilbud til børn og unge med handicap og/ eller sociale vanskeligheder er beliggende på Fyn nærmere bestemt i Middelfart, Odense, Faaborg Midtfyn, og Nyborg kommuner. Der ses ydermere en centrering af tilbud til mennesker med fysisk og psykisk funktionsnedsættelse, hvor de regionale tilbud til denne målgruppe er beliggende i Nordfyns, Kerteminde og Nyborg kommuner. Endelig er de regionale tilbud til mennesker med fysisk og psykisk udviklingshæmning beliggende i Svendborg og Nyborg kommuner.

For de øvrige tilbud og målgrupper ses der ikke samme tendens i forhold til klyngedannelse.

⁸ Kommuners anvendelse af Center for Rehabilitering og Specialrådgivning indgår ikke i opgørelse, da anvendelsen ikke opgøres i antal indskrivninger

⁹ Èt af disse 2 tilbud er Center for Kommunikation og Hjælpemidler, som nedlukkes ultimo 2014. Center for Kommunikation og Hjælpemidler indgår ikke i opgørelsen, da anvendelse ikke opgøres i antal indskrivninger.

¹⁰ Antal af tilbud summerer op til 31, idet tilbuddene Børnehusenes er beliggende i både Middelfart, Nyborg, Odense og kommuner, samt tilbuddet Engbo er beliggende i både Kerteminde og Nyborg kommuner.

6.2 Angivelse af købere af pladserne

En opgørelse pr. 31/3 2014 viser, at der i alt er 1005 indskrivninger på Region Syddanmark tilbud. Dette tal inkluderer både døgnpladser og dagpladser, hvilket betyder, at én borger der både anvender dag- og døgn tilbud, vil dette tælle for to indskrivninger.

De syddanske kommuner anvender samlet set 859 pladser ud af de 1005 pladser, hvilket betyder, at de syddanske kommuner har en købsandel på 85,5 %. Dette betyder således også, at kommuner udenfor Syddanmark køber 14,5 % af Region Syddanmark pladser på det specialiserede socialområde. I alt 43 kommuner udenfor Syddanmark købte pr. den 31/3 2014 pladser hos Region Syddanmark. Se bilag 3 for en oversigt over købsandel fordelt på kommuner.

Af bilag 4 ses en oversigt over antallet af pladser anvendt af beliggenhedskommunen. Denne er interessant, idet en beliggenhedskommune alt andet lige vil have et større incitament for at overtage et tilbud, såfremt beliggenhedskommunen anvender en stor andel af pladserne. Der ses overordnet en relativ stor spredning blandt køberne af de sociale regionale tilbud i Syddanmark. Tilbuddene, der er placeret i Odense Kommune, Børnehusene (Odense) samt Bihuset er således de eneste tilbud, hvor beliggenhedskommunen anvender 50 % eller flere af pladserne.

Som det fremgår af afsnit 6.1 ovenfor er over halvdelen af regionens tilbud beliggende på Fyn. Endvidere er der tre målgrupper / centre, hvor tilbuddene udelukkende er beliggende på Fyn. Det er interessant, at undersøge, hvorvidt de kommuner, der anvender disse tilbud hovedsagligt er de fynske kommuner. Dette vil alt andet lige give et større incitament til, at de pågældende kommuner kan tænkes at have interesse i at drive tilbuddene i et tværkommunalt klyngesamarbejde.

Handicapcenter Nordøstfyn - mennesker med fysisk og psykisk funktionsnedsættelse

Der er, pr. 31/3 2014, i alt 190 indskrivninger på Handicap Nordøstfyn. Heraf anvendes de 160 af pladserne af fynske kommuner. Dette svarer til, at 89 % af pladserne anvendes af fynske kommuner.

Handicapcenter Sydøstfyn - mennesker med fysisk og psykisk udviklingshæmning

Der er, pr. 31/3 2014, i alt 159 indskrivninger på Handicapcenter Sydøstfyn. Heraf anvendes 131 af pladserne af fynske kommuner. Dette svarer til, at 82 % af pladserne anvendes af fynske kommuner.

Center for Børn og Unge – børn og unge med handicap og/ eller sociale vanskeligheder

Der er, pr. 31/3 2014, i alt 116 indskrivninger på Center for Børn og Unge. Heraf anvendes 75 af pladserne af fynske kommuner. Dette svarer til, at 65 % af pladserne anvendes af fynske kommuner. Fordelingen ændres, såfremt der ses bort fra den sikrede afdeling Egely, der har en landsdækkende funktion, og dermed optager børn og unge fra hele landet.

Der er pr. 31/ 3 2014, i alt 78 indskrivninger på Center for Børn og Unge eksklusiv Egely. Heraf anvendes 63 af pladserne af fynske kommuner. Dette svarer til 81 % af pladserne.

Ses der på de tre pågældende tilbud som udelukkende har fynsk driftsherre, kan det hermed konkluderes, at pladserne i overvejende grad også anvendes af de fynske kommuner. Dette vil alt andet lige medføre et større incitament til, at de pågældende fynske kommuner kan have interesse i at gå sammen om at drive tilbuddene i et tværkommunalt samarbejde.

Ligeledes kan der være andre af de regionale tilbud som i overvejende grad anvendes af nabokommuner, hvor der på samme måde kan overvejes et tværkommunalt klyngesamarbejde.

6.3 Udviklingen i antallet af sociale pladser drevet af Region Syddanmark fra 2007 – 2014

Der er sket en markant udvikling i antallet af sociale pladser drevet af Region Syddanmark fra 2007 til 2014. Bilag 5 illustrerer, at der således er sket mere end en halvering i antallet af sociale pladser drevet af Region Syddanmark fra 2007 til 2014. Faldet i antal pladser er størst indenfor voksenområdet.¹¹ Faldet i pladser har været særligt markant i årene lige efter kommunalreformen. Faldet i antallet af sociale pladser drevet af Region Syddanmark har i de seneste par år været knap så markant. Det ser ud til, at køb af de regionale sociale pladser har fundet et mere stabilt leje, dog med en faldende tendens.

Faldet i antallet af pladser drevet af Region Syddanmark understreger, at det er vigtigt at tage en strategisk tilgang til de tilbud, som regionen driver. Såfremt den faldende tendens fortsætter uden strategisk stillingtagen fra kommunerne, kan der på sigt være tale om en ukontrolleret nedlukning med risiko for at miste faglig specialiseret viden samt ekstraudgifter for kommunerne.

Der kan være flere årsager til, at de nuværende regionale tilbud ikke er blevet overtaget af kommunerne. Eksempelvis kan en forklaring være, at beliggenhedskommunen kun anvender få af pladser på tilbuddet. En anden forklaring kan være økonomisk risiko, der er forbundet med overtagelse af tilbuddet. Derudover kan

¹¹ Kilde: ”Regionernes aktiviteter på social og specialundervisningsområdet i 2014”, Danske Regioner, april 2014

valget eventuelt være begrundet i en begrænset erfaring med at drive tilbud til den pågældende målgruppe. Endvidere kan der være lokale eller historiske forhold både i kommunerne og regionerne, der har betydning for, om kommunerne ønsker at overtage de tidligere amtskommunale tilbud.¹²

6.4 Region Syddanmarks overordnede økonomi på socialområdet set i forhold til det samlede specialiserede socialområde i Syddanmark

I dette afsnit skabes der et overblik over Region Syddanmarks driftsøkonomi set i forhold til det specialiserede socialområde i Syddanmark. Region Syddanmarks driftsøkonomi er i 2014 på 662 mio. kr. I forhold til den samlede økonomi på det specialiserede socialområde svarer dette til 8 %. I Region Syddanmarks driftsøkonomi indgår dog områder¹³, som ikke indregnes i det specialiserede socialområde, men det giver stadig et billede af den regionale økonomi i forhold til kommunernes. I perioden fra 2011 til 2014 er den regionale økonomi faldet fra 853 mio. kr. i 2011 til 662 mio. kr. i 2014, som vist i tabel 6.2. I 2011 udgjorde den regionale økonomi 10,1 % mod 8,0 % i 2014. Det skyldes hovedsagligt hjemtagelse af regionale tilbud til kommunerne og mindre brug af de regionale tilbud.

Tabel 6.2: Region Syddanmark økonomi i forhold til kommunerne på det specialiserede socialområde¹⁴

Mio. kr.	Regnskab 2011	Regnskab 2012	Regnskab 2013	Budget 2014
Samlet set i den syddanske landsdel	8.448	8.404	8.538	8.306
Region Syddanmark	853	759	707	662
Regionens økonomi i forhold til det samlede specialiserede socialområde	10,1 %	9,0 %	8,3 %	8,0 %

På voksenområdet er regionens økonomi lidt større, da økonomien i 2014 udgør 9,5 % af det specialiserede voksenområde i Syddanmark, men også her har økonomien været faldende fra 11,0 % i 2011 til 9,5 % i 2014, som vist i tabel 6.3. På børne- og unge området er det regionale budget fra 2011 til 2014 faldet med 108 mio. kr.

¹² Kilde: "Evaluering af kommunalreformen", marts 2013, s. 159

¹³ Områderne er specialundervisning og kommunikationscentre.

¹⁴ Kilder: KL's opgørelse for udviklingen i udgifter på det specialiserede socialområde og "Regionernes aktiviteter på social- og specialundervisningsområdet", Danske Regioner, april 2014



Tabel 6.3: Region Syddanmarks økonomi i forhold til kommunerne på det specialiserede socialområde - voksenområdet

Mio. kr.	Regnskab 2011	Regnskab 2012	Regnskab 2013	Budget 2014
Samlet set i den syddanske landsdel	5.519	5.495	5.536	5.446
Region Syddanmark	607	555	554	517
Regionens økonomi i forhold til det samlede specialiserede socialområde	11,0 %	10,1 %	10,0 %	9,5 %

Tabel 6.4: Region Syddanmark økonomi i forhold til kommunerne på det specialiserede socialområde – børn- og ungeområdet

Mio. kr.	Regnskab 2011	Regnskab 2012	Regnskab 2013	Budget 2014
Samlet set i den syddanske landsdel	2.929	2.910	3.002	2.860
Region Syddanmark	252	204	153	144
Regionens økonomi i forhold til det samlede specialiserede socialområde	8,6 %	7,0 %	5,1 %	5,0 %

Region Syddanmarks anlægsudgifter i perioden er vist i tabel 6.5:

Tabel 6.5: Region Syddanmarks anlægsudgifter 2011 til 2014

Mio. kr.	Regnskab 2011	Regnskab 2012	Regnskab 2013	Budget 2014
Anlægsudgifter	198	324	236	284

7. Beskrivelse af scenarier

I dette afsnit beskrives tre forskellige overordnede scenarier:

- 1: Kommunerne overtager alle Region Syddanmarks sociale tilbud (omfatter sociale- socialpsykiatriske og specialundervisningstilbud).
- 2: Kommunerne overtager nogle udvalgte af Region Syddanmarks sociale tilbud.
- 3: Kommunerne overtager ingen af Region Syddanmarks sociale tilbud.

7.1 Kommunerne overtager alle Region Syddanmarks sociale tilbud

7.1.1 Beskrivelse af scenariet

Scenarie: Kommunerne overtager alle Regions Syddanmarks tilbud enten ved overtagelse af beliggenhedskommunen eller ved tværkommunalt fællesskab. Nedenfor gennemgås scenariets faglige og økonomiske konsekvenser. Endeligt gennemgås et *hypotetisk tankeeksperiment* over, hvorledes scenariet kunne organiseres.

Faglige konsekvenser

Den faglige udvikling i kommunerne er påvirket af en ændret holdning – et paradigmeskifte i forhold til opgaveløsningen. Borgeren mødes i dag med en forventning om at udnytte sine ressourcer i så stort omfang som muligt, og ikke med en diagnose vinkel. Der kigges på funktionsniveau, og der arbejdes mod øget inklusion. Der arbejdes ikke længere med rene BUM- modeller, men i høj grad med samarbejde mellem myndighed, borger og leverandør. Den udvikling har regionen af gode grunde ikke gennemført, da de alene har forsyningsansvar og ikke myndighedsansvaret.

Kommunerne får med en overtagelse af de regionale tilbud mulighed for at styre og regulere i forhold til den udvikling, der er på området.

Når et tilbud overtages følger den faglige ekspertise med, der er ikke grund til at tro, at den faglige ekspertise udvandes – at der vil ske en afspecialisering. Tværtimod vil kommunen have et incitament til at udvikle på ekspertisen og faglighederne. Fagligheden er bundet til medarbejdernes kompetencer.

Det vurderes, at kommunerne vil have mere indflydelse på tilbuddet, hvis kommunerne overtager sociale tilbud fra Region Syddanmark. Det vurderes, at det vil være nemmere at tale om mål, indsats og serviceniveau med en kommune, som også løfter et myndighedsansvar og dermed arbejder i en kontekst,

hvor man skal udrede borgeren i forhold til VUM eller tilsvarende udredningsmetode. En højere grad af harmonisering af serviceniveauerne vil for borgeren betyde en mere ligelig fordeling af ressourcerne.

Udbudskommunen vil ofte selv købe pladser på tilbuddet og ønsker derfor selv høj kvalitet til fornuftig pris, så flest mulige kan hjælpes. Kommunerne har dermed et indbygget incitament til at sikre god faglighed til rette pris. Endvidere vil borgeren opleve en mere helhedsorienteret indsats herunder en bedre sammenhæng til kommunens øvrige indsatser.

Såfremt en beliggenhedskommune overtager et tilbud, vil der kunne komme reaktioner fra såvel borgergrupper, pårørende foreninger, medarbejdere og andre interessenter. Reaktioner som kan udspringe af de myter, som der eksisterer f.eks. om afspecialisering, økonomi- og rationaletænkning m.m. Reaktionerne må imødegås med en hensigtsmæssig kommunikationsstrategi.

Økonomiske konsekvenser

Kommunerne har en interesse i at sælge pladser til andre kommuner. Dermed bør forsyningsikkerheden ikke være udfordret. Jo højere pladsnormering, jo mere effektivt og bæredygtigt vil et tilbud alt andet lige være.

Kommunerne får fuld indflydelse på anvendelsen af de kommunale midler til området eksempelvis investeringer vedrørende renoveringsplaner.

I det omfang den faglige udvikling medfører, at behovet for de bestående pladser falder, kan kapaciteten reduceres eller udnyttes til eventuelle andre behov.

Regionale tilbud har tidligere skabt betydeligt merforbrug, som er sendt videre til køberkommunerne gennem efterreguleringer. Situationen udspringer muligvis af, at regionen alene sælger pladser, samtidig med at drift af tilbuddene hverken må medføre nettoudgifter eller nettoindtægter for regionen. Incitamentet til den stramme styring er dermed ikke så nærværende i regionen som i kommunen.¹⁵

¹⁵ Der er på grund af den tidsmæssige begrænsning for initiativet ikke foretaget en afdækning og sammenligning af den økonomiske styringsmodel for tilbuddene i Region Syddanmark kontra den økonomiske styringsmodel i de enkelte syddanske kommuner.

Ved overtagelse af tilbud fra regionens tilbud overtages alle aktiver og passiver. Det er i den forbindelse blandt andet vigtigt at gøre sig overvejelser omkring gæld bundet i grunde og bygninger. Der henvises til afsnit 8 for yderligere beskrivelse af generelle økonomi og personale tekniske forhold ved overtagelse af regionalt tilbud. Der vil endvidere være omkostninger med at få tilbuddet til at indgå i den nye sammenhæng, herunder eksempelvis omkostninger forbundet med at få forskellige kulturer til at mødes, få etableret rette IT-udstyr mm.

Som følge af den faglige udvikling, hvor borgerne i stigende omfang ønsker tilbud i eget nærområde, vil driftsherre kunne opleve, at salg af pladser til andre kommuner falder. En konsekvens heraf er, at der skal kompenseres for de faldende indtægter. I sådanne tilfælde skal driftsherre hurtigst muligt tilpasse driften. Driftsherre bærer ikke den økonomiske risiko alene, idet et eventuelt opstået underskud efterreguleres i taksterne to år efter, jf. Styringsaftalen. Såfremt der er tale om en mindre kommune, der selv køber få pladser på tilbuddet, kan det eksempelvis overvejes, om der bør udarbejdes en tværkommunal samarbejdsmodel, idet et samarbejde alt andet lige bør mindske driftsrisikoen samt virke understøttende med hensyn til efterspørgsel efter tilbuddets pladser. Se mere om tværkommunalt samarbejde i afsnit 7.1.2.

7.1.2 Organiseringsmuligheder

Drift af beliggenhedskommunen under samme forhold som kommunens øvrige rammeaftaletilbud

Det er jf. SEL § 186 alene beliggenhedskommunen, der kan overtage de regionale sociale tilbud. Der kan være flere gode grunde til at en beliggenhedskommune ønsker at overtage et regionalt tilbud, for herefter at drive tilbuddet under samme forhold som de øvrige tilbud i beliggenhedskommunen.

- Det kan for beliggenhedskommunen skabe endnu bedre betingelser for læring og udvikling på tværs af tilbuddene i kommunen.
- Den pågældende beliggenhedskommune vil meget muligt kunne opnå en bredere vifte af tilbud til borgerne herunder opnå en bedre sammenhæng i indsatsen.
- Øget nærhed til civilsamfundet. Pårørende ønsker i stigende grad geografisk nærhed
- Direkte sammenhæng mellem politisk besluttet serviceniveau (udmøntet gennem ydelsesbeskrivelser og kvalitetstandarder) og ydelser på det enkelte tilbud (for egne borgere)
- Direkte indflydelse på alle driftmæssige forhold, herunder kapaciteten (dog under hensyntagen til Styringsaftale mv.)

Der kan dog være forhold, der gør, at en kommune ikke, alene, ønsker at drive et regionalt socialt tilbud, der er beliggende i kommunen. I sådanne tilfælde bør et fælleskommunalt samarbejde overvejes.

Tværkommunalt samarbejde

Der er en række forskellige muligheder for tværkommunalt samarbejde. Eksempelvis:

- Oprettelse af § 60 selskab med hjemmel i kommunestyrelseslovens § 60
- Abonnementsordninger
- Forpligtende samarbejdsaftaler
- Gensidige hensigtserklæringer

I afsnit 9 gennemgås tværkommunale samarbejdsmuligheder mere uddybende.

Der kan være flere rationaler ved et tværkommunalt samarbejde om driften af tilbud:

- Der tages et fælles ansvar for det specialiserede socialområde både fagligt og økonomisk.
- Der vil kunne skabes gode betingelser for læring og udvikling på tværs af kommunerne.
- Flere kommuner vil, på lige fod, deltage i driften, hvilket alt andet lige bør medføre en mindre driftsrisiko.
- Et samarbejde om driften bør virke understøttende mht. efterspørgsel efter tilbuddets pladser – samarbejde mellem flere kommuner bør stimulere efterspørgslen efter pladser. På grund af det mellemkommunale samarbejde vil der ganske enkelt være flere borgere indenfor fællesskabet, som vil kunne profitere af tilbuddet.

7.1.3 Hypotetisk tankeeksperiment

I dette afsnit gennemgås et hypotetisk tankeeksperiment med det formål at udfolde nogle af de overvejelser, der skal gøres, og nogle af beslutninger, der skal træffes.

Hypotetisk scenarie:

Alle de syddanske beliggenhedskommuner meddeler Region Syddanmark senest den 1. januar 2016, at de ønsker at overtage de tilbud, der er beliggende i deres kommune. Tilbuddene overtages senest den 1. januar 2017. De syddanske kommuner har forinden meddelelsen til Region Syddanmark udarbejdet en fælleskommunal politisk aftale for organiseringen af tilbuddene.

Den politiske aftale (hypotetisk):

Der er i den politiske aftale aftalt følgende for de 28 regionale sociale tilbud:



- 12 af tilbuddene vil fremover drives af beliggenhedskommunen under samme forhold som kommunernes øvrige specialiserede sociale tilbud i rammeaftalen.
- 8 af tilbuddene vil fremadrettet drives i et geografisk og fagligt klyngesamarbejde med 5 nabokommuner. Tilbuddene består tilsammen af 2 overordnede målgrupper og drives via en tværkommunal forpligtende samarbejdsaftale. Der blev indledningsvist i processen talt om at oprette et fælleskommunalt selskab med hjemmel i kommunestyrelsesloven. Begrundelsen for denne konstruktion var blandt andet en fælles risikodeling blandt kommunerne i forhold til omkostningerne til grunde og bygningerne, da det blev vurderet, at bygningerne stod overfor en reovering samtidig med, at der var en del gæld bundet i bygningerne. Når det alligevel endte med en forpligtende samarbejdsaftale skyldes det blandt andet, at § 60 selskabskonstruktion var ganske omfattende at etablere og drive. Eksempelvis kan et sådan selskab kun sælge pladser til de deltagende kommuner i § 60 selskabet. Såfremt andre kommuner ønsker at købe pladser skal de indtræde i selskabet, hvilket vil kræve Statsforvaltningen godkendelse. Ydermere lykkes det i den forpligtende samarbejdsaftale at tage højde for beliggenhedskommunens øgede risiko i forhold til bygningernes stand samt gæld i bygningerne. Finansieringsmodellen består af en kombination af takst og abonnement.
- 2 af tilbuddene drives ved en forpligtende samarbejdsaftale mellem alle 22 syddanske kommuner. Finansieringsmodellen består af en kombination af takst og abonnement.
- 5 af tilbuddene drives af beliggenhedskommunen, men hvor der indgås gensidige hensigtserklæringer med de syddanske brugerkommuner.
- 1 af tilbuddene omstruktureres, og lægges sammen med et eksisterende tilbud i kommunen. Det blev vurderet, at der var behov for en faglig udvikling af tilbuddet.

Der har i processen op til de konkrete overtagelser været en god dialog med borgergrupper, pårørende foreninger, medarbejdere og andre interessenter, hvilket har medført en god overdragelsesproces.



7.2 Kommunerne overtager nogle udvalgte af Region Syddanmarks sociale tilbud

7.2.1 Beskrivelse af scenariet

Scenarie: Kommunerne overtager nogle udvalgte af Regions Syddanmarks tilbud enten ved overtagelse af beliggenhedskommunen eller ved tværkommunalt fællesskab. Nedenfor gennemgås scenariet faglige og økonomiske konsekvenser.

Faglige konsekvenser

Det er positivt, at der tages en strategisk tilgang til de tilbud som Region Syddanmark driver. Den nuværende fordeling af tilbud mellem kommuner og regioner synes at afspejle en række lokale hensyn og prioriteringer, men er umiddelbart ikke resultatet af strategisk tilgang til de tilbud, som regionen driver for kommunerne.

Scenariet har de samme faglige konsekvenser som gennemgået i afsnit 7.1.1. vedrørende overtagelse af alle de regionale tilbud.

Udover disse konsekvenser bør der endvidere indgå overvejelser omkring regionen faglige miljø herunder en overvejelse vedrørende kritisk masse. Såfremt kommunerne overtager en stor andel af de regionale sociale tilbud kan Region Syddanmark muligvis ikke vedblive at være organiseret i en faglig enhed, men vil sandsynligvis blive lagt ind under andre driftsområder. Det faglige miljø i regionen vil svinde ind og den faglige ekspertise drænes.

Økonomiske konsekvenser

Scenariet har de samme økonomiske konsekvenser som gennemgået i afsnit 7.1.1. vedrørende overtagelse af alle de regionale tilbud. Der bør endvidere indgå en overvejelse om kritisk masse, idet tilbudsenhederne alt andet lige bliver mindre robuste overfor ændringer i efterspørgsel, jo færre pladser der er. Endvidere vil der være faste udgifter til administration (overhead) mm., der ikke nødvendigvis kan nedskaleres i samme niveau som nedskalering af antal pladser.



7.2.2 Organiseringsmuligheder

- Mulighederne for organisering er de samme som i afsnit 7.1.2.

7.3 Kommunerne overtager ingen af Region Syddanmarks tilbud

Scenarie: Kommunerne overtager ingen af Regions Syddanmarks tilbud, og opgavefordelingen er dermed status qua.

7.3.1 Beskrivelse af scenariet

Konsekvenserne er jf. ovenstående, at kommunerne på de regionale tilbud har begrænset indflydelse på den daglige udvikling og ikke kan regulere pladser og priser i forhold til efterspørgsel og behov. Såfremt den beskrevne tendens i afsnit 6.3 fortsætter, kan kommunerne stille og roligt anvende tilbuddene i mindre og mindre omfang. Dermed risikeres, at tilbuddet udfases, og der er en risiko for, at den faglige ekspertise splittes og spredes for alle vinde. Samtidig vil tilbuddene fortsat ikke være sikre på, om en eller flere kommuner hen af vejen ønsker at overtage. Det kan skabe usikkerhed i tilbuddene og påvirke den faglige ekspertise. Som beskrevet i afsnit 7.1.1. har erfaringen har vist, at de regionale tilbud tidligere har skabt betydeligt merforbrug, som er sendt videre til køberkommunerne gennem efterreguleringer.¹⁶

7.3.2 Forslag til fremadrettede tiltag

Udarbejdelse af driftskrav til Region Syddanmark

Der ses et behov for udarbejdelse af driftskrav til Region Syddanmark for at imødekomme de ovenfor nævnte konsekvenser ved en status qua af opgavefordelingen.

- Behov for en harmonisering af kommunalt ønsket serviceniveau og regionalt leveret serviceniveau
Der opleves et behov for mere tæt sammenhæng mellem rollen som henholdsvis køber og sælger(bestiller og udfører) – køberkommunen bestiller ydelser ud fra et veldefineret og politisk besluttet serviceniveau. Sælger(i dette tilfælde regionen) bør tilpasse ydelser til købers behov. Derigennem skabes overensstemmelse mellem det kommunalt besluttede serviceniveau og den ydelse, som det regionale tilbud leverer. I den nuværende situation kan en kommune opleve, at to

¹⁶ Der er på grund af den tidsmæssige begrænsning for initiativet ikke foretaget en afdækning af den økonomiske styringsmodel for tilbuddene i Region Syddanmark kontra den økonomiske styringsmodel i de enkelte syddanske kommuner.



sammenlignelige borgere modtager to forskellige ydelser/serviceniveauer alene af den årsag, at den ene borgere er placeret på kommunens eget tilbud, og den anden borger er placeret på et regionalt tilbud.

- Mere sammenhæng i den enkelte sag mellem kommunal VUM, bestilling og hvad regionen mener der skal leveres(definition af ydelse). Overgangen til ny takstmodel i regionen viser, at der er ganske stor forskel på, hvad regionen mener den enkelte borger har behov for, og kommunens vurdering af samme borger.

Tæt økonomisk styring – hyppige opfølgninger

Erfaringen har vist, at der eksisterer/har eksisteret en anden styringskultur i regionen og i regionale tilbud.¹⁷ Regionale tilbud har tidligere skabt betydeligt merforbrug, som er sendt videre til kommunerne, idet regionens drift af sociale tilbud er et nulsumsspil for regionen. Der er behov for en tæt økonomisk styring.

Dialog om den faglige udvikling, herunder om eventuelle behov for udvikling af tilbud

Der er behov for en kontinuerlig dialog vedrørende den faglige udvikling, herunder eventuelle behov for tilpasning af regionale tilbud. Jf. beskrivelse i afsnit 5.2 er perspektivet i kommunerne, at borgerne skal støttes til større mestringsevne og tættere på det almindelige liv.

Øvrige tiltag

Kunderåd på de regionale centre/ tilbud i Region Syddanmark

Kommunerne bør søge stor indflydelse i kunderådene på de regionale centre, herunder dialog om den faglige udvikling på stedet, samt opfølgning på den økonomiske udvikling. Endvidere kan kommunerne og regionen gennem dialog opnå en større forståelse for hinandens vilkår og behov.

¹⁷ Der er på grund af den tidsmæssige begrænsning for initiativet ikke foretaget en afdækning af den økonomiske styringsmodel for tilbuddene i Region Syddanmark kontra den økonomiske styringsmodel i de enkelte syddanske kommuner.



Fokus på sikring af den specialiserede viden

Der skal fortsat fokuseres på at sikre, at særlig specialiseret viden ikke går tabt. Det er vigtigt at sikre, at særlig værdifulde videnspersoner fra regionale tilbud integreres i det kommunale system i tilfælde af lukning af et regionalt tilbud.

Endvidere skal der kontinuerligt arbejdes på en høj grad af vidensdeling på området. Der arbejdes på muligheden for oprettelse af en vidensdatabase "Viden til Effekt", der blandt andet kan danne base for denne vidensdeling, hvor fagligheder blandt andet kan "mødes" på tværs af kommunerne.

8. Overordnede driftsmæssige forhold ved overtagelse af regionalt tilbud

8.1 Vilkår for fremtidig drift af tilbud

Serviceovens § 186 fastsætter vilkår for kommuners overtagelse af regionale tilbud. Det er kommunalbestyrelsen i beliggenhedskommunen, som kan overtage et regionalt tilbud.

Ifølge § 186, stk. 2 skal en kommune, der overtager et tilbud fra regionen:

- Stille tilbuddet til rådighed for øvrige kommuner, i det omfang det fastsættes i rammeaftalen, jfr. serviceovens § 6.
- Kommunalbestyrelsen overtager regionsrådets forpligtelse til at koordinere kapacitet og sammensætning af de mest specialiserede lands- og landsdelsdækkende tilbud.

Det fremgår af § 6, stk. 1, at kommunalbestyrelserne i regionen og regionsrådet årligt indgår en rammeaftale om faglig udvikling, styring og koordinering af de kommunale og regionale tilbud efter denne lov, som er beliggende i regionen. Rammeaftalen består af en Udviklingsstrategi og en Styringsaftale. I Styringsaftalen fremgår en række principper, der skal overholdes, heraf blandt andet principper for takstberegningen. Takstberegningen er beregnet ud fra et princip om, at det er samtlige faktiske udgifter, der er forbundet med driften af det pågældende tilbud, der udgør takstens størrelse. Kommunen skal altså hverken "tjene" eller "tabe" på at stille pladser til rådighed i tilbuddene. Ifølge Styringsaftale 2014 i Syddanmark indregnes et over/ underskud i taksten for det kommende år, så de kommuner, der benytter tilbuddet, i fællesskab bærer udgiften ved eventuelle tomme pladser.

8.2 Generelle økonomi og personale tekniske forhold ved overtagelse af regionalt tilbud

Kommunen overtager aktiver og passiver, rettigheder og pligter samt ansatte, der er knyttet til varetagelsen af tilbuddet.¹⁸

Såfremt der er forskel på aktiver og passiver, skal kommunen eller regionsrådet kompenseres. Hvis aktiverne således er større end passiverne overtager kommunen en gældspost fra regionen. Dette påvirker hverken kommunens låneramme eller anlægsramme.

Eksempel på overtagelse af tilbud fra regionen pr. 1.1.2017:

Aktiver	1.1.2017
Likvide aktiver	200.000
Akkumuleret overført mer/-mindreforbrug (2015)	500.000
Grunde og bygninger	30.000.000
Aktiver i alt	30.700.000
Passiver	
Akkumuleret overført mer/-mindreforbrug (2016)	-100.000
Gæld	-7.000.000
Passiver i alt	-7.100.000
Kompensation til regionen:	
Overtagelse af gældsposter	23.600.000
Nettoværdi	0

Overtagelsen af et tilbud påvirker ikke serviceudgifterne, idet nettoudgifterne til drift af tilbuddet modsvares af en besparelse på køb af pladser hos regionen. Ved overtagelsen vil der dog være en række engangsudgifter til bl.a. opgradering it-systemer, licenser og konvertering af løndata.

¹⁸ Reglerne vedr. overtagelse af overtagelse regionale tilbud er beskrevet i Serviceloven § 186 og 187, samt i bekendtgørelse nr. 782 af 06. juli 2006.

Kommunen overtager med rettigheder og pligter det personale, der er tilknyttet tilbuddet. Dertil kommer et forholdsmæssigt antal af regionen øvrige ansatte. Det sidste er det personale, der bliver aflønnet via overhead.

Tjenestemandspensionen udbetales af kommunen, som herefter kan få refunderet en andel hos regionen.¹⁹

Det er regionsrådet, der udarbejder aftaleudkastet for overtagelse af tilbud.

9. Tværkommunale samarbejdsmuligheder

Som det fremgår i afsnit 8, kan beliggenhedskommune jf. § 186 overtage regionale sociale tilbud. Herefter er der flere forskellige tværkommunale samarbejdsmuligheder. Nedenfor gennemgås nogle af disse tværkommunale organiseringsmuligheder.

9.1 Oprettelse af § 60 selskab med hjemmel i kommunestyrelseslovens § 60

Bekendtgørelse af lov om kommunernes styrelse beskriver muligheden for oprettelse af et § 60 selskab:

§ 60. *Aftaler om samarbejde mellem kommuner, som vil medføre indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser efter denne lov, kræver, medmindre andet særligt er hjemlet i lovgivningen, godkendelse fra statsforvaltningen.*

Stk. 2. Aftaler af den i stk. 1 omhandlede karakter kan ophæves, dersom deltagerne er enige herom. Ophævelse kan endvidere ske efter en deltagers anmodning, når statsforvaltningen finder rimelig grund dertil.

Stk. 3. Vilkårene for aftalens ophævelse skal godkendes af statsforvaltningen og skal fastsættes af denne i tilfælde af uenighed mellem deltagerne.

Kort om § 60-selskaber:

- *Skal godkendes af tilsynsmyndigheden, da de medfører indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser*
- *Selskabets kompetence er begrænset til den specielle opgave, til hvis udførelse fællesskabet er dannet.*
- *Hører ind under den offentlige forvaltning.*
- *Kan kun have kommuner som deltagere og kan ikke etableres som A/S eller ApS. Typisk anvendes I/S.*
- *Personlig, solidarisk og principal hæftelse.*

¹⁹ Reglerne er beskrevet i bekendtgørelse nr. 130 af 28. februar 2006.



- Ingen lovmæssige krav til størrelsen af indskudskapital/ejerandele.

Det kommunale indskud (sammenlignet med øvrige deltageres indskud) har betydning for ejerandelen af selskabet.

- *Deltagelse i et § 60-selskab har betydning for de kommunale lånerammer/ deponeringsreglerne i den kommunale lånebekendtgørelse.*
- *Andre kommuner kan indtræde i et eksisterende selskab. Kræver tilsynsmyndighedernes godkendelse.*
- *De deltagende kommuner i et § 60-selskab kan producere til sig selv uden udbud (in house).*
- *Bestemmelser om opsigelse/uopsigelighed kan fremgå af interessentskabskontrakten. Hvis ingen regulering kan aftaler ophæves, hvis deltagerne er enige herom. Ophævelse kan endvidere ske efter en deltagers anmodning, når tilsynsmyndigheden finder rimelig grund dertil.*²⁰

9.2 Abonnementsordninger

Ved abonnementsordninger køber kommunen en generel trækingsret frem for et konkret fastsat antal ydelser/pladser i tilbuddet. Modellen minder om objektiv finansiering, men med den forskel, at ingen kommune tvinges ind i ordningen. Øvrige kommuner vil kunne benytte tilbuddet med takstbetaling²¹

I Styringsaftalen 2015 i Syddanmark fremgår følgende vedr. abonnementsaftaler:

Social-, børne- og integrationsministeriet har varslet en revision af reglerne for takstberegning på det sociale område. Der forventes hermed, at der bliver mulighed for at fravige takstprincippet og i stedet indgå aftale om abonnementsordninger eller andre ordninger, der indebærer fælles finansiering uden direkte sammenhæng til anvendelsen af tilbuddene. Ministeriet betragter muligheden for abonnementsordninger som et væsentligt element i muligheden for at understøtte efterspørgslen efter de mest specialiserede tilbud.

Med forbehold for ministeriets nærmere udformning af reglerne om abonnementsordninger gælder følgende i 2015 i region Syddanmark.

Indførelse af og udformningen af abonnementsordninger forudsætter gensidig accept fra de berørte kommuner. Abonnementsordningen skal være gennemskuelig. Der må ikke ske sammenblanding mellem abonnementsordningers økonomi og de takstfinansierede ydelsers økonomi.

²⁰ Kilde: ”Rambøll”

²¹ Evaluering af kommunalreformen



9.3. Forpligtende samarbejdsaftaler

Forpligtende købsaftaler indebærer, at kommunerne i samarbejdet garanterer for betaling af et bestemt antal pladser i en aftalt periode, hvis pladserne ikke efterspørges af andre. Det giver sikkerhed for en Basisindtægt.²²

Et eksempel på en forpligtende samarbejdsaftale findes i Nordjylland, hvor taleinstituttet er overdraget til kommunal varetægelse fra Region Nordjylland til Aalborg Kommune. Der er i finansieringsmodellen lagt op til, at overdragelsen håndteres i 2 trin, hvor trin 1 indebærer en midlertidig finansieringsmodel i årene 2014 og 2015, hvor der er fokus på stabile driftsvilkår og høj grad af finansieringssikkerhed.

I trin 1 er modellens grundlæggende præmis, at kommunerne forpligter sig på et forbrug svarende til niveauet i 2012. Ydelserne afregnes efter takst, men såfremt kommunen ikke anvender tilbuddet i samme grad som forpligtelsen, sendes der er efterregning på differencen. Såfremt andre kommuner køber mere end aftalt, vil det reducere den eventuelle manko mellem forbrug og omkostninger, der skal dækkes af kommunerne i fællesskab, og således komme alle kommunerne til gode. Da Aalborg Kommune er den største aftager med en andel på 43 % af den samlede efterspørgsel i 2012, er der i modellen med den forbrugsfordelte underskudsmekaniske indbygget en positiv incitamentsstruktur.

Trin 2: Målet er, at der i den 2-årige periode skal udvikles en bæredygtig model, der tager afsæt i kommunernes forskellige behov, og udgangspunktet er derfor fleksible bilaterale aftaler. Finansieringen vil baseres på en kombination af abonnement og takst, hvor abonnementet knyttes op på en kommunal indmelding, og konstituerer en forpligtende minimumsefterspørgsel. Efterspørgsel ud over dette niveau afregnes efter faktisk forbrug.

Det er aftalt, at en kommune har mulighed for at komme ud af aftalen, såfremt driftskommunen, Aalborg Kommune, og den pågældende køberkommune kan opnå enighed herom.²³

9.4. Gensidige hensigtserklæringer

En anden mulighed for tværkommunalt samarbejde er gensidige hensigtserklæringer. Hensigtserklæringer er som oftest ikke direkte forpligtende, men indeholder hensigter og indstillinger til en bestemt adfærd. Fundamentet i gensidige hensigtserklæringer er tillid samt, at alle parter opnår fordele ved samarbejdet.

²² Evaluering af kommunalreformen

²³ Kilde: Styringsaftalen 2014 i Nordjylland, bilag 3



Horsens Kommune og Vejle Kommune har eksempelvis indgået en hensigtserklæring om at kapacitet på det specialiserede socialområde for voksne med psykisk funktionsnedsættelse, som er trådt i kraft den 1. januar 2011. Formålet med erklæringen er at etablere en ramme for parternes intension om at tilgodese fællesinteresse i en effektiv udnyttelse af den eksisterende kapacitet i lokalområdet. Horsens Kommune har behov for midlertidige botilbudspladser i et omfang, der overstiger kommunens kapacitet, mens Vejle Kommunes kapacitet til målgruppen overstiger kommunens eget behov for pladser. Det er Horsens Kommunes serviceniveau, der udgår rammen for bevilling til den enkelte borger, ligesom det er Vejle Kommunes driftsbudget, der fastlægger prisen for det enkelte tilbud. Erklæringen bygger på et gensidigt tillidsforhold mellem parterne og på et fælles ønske om stadig udvikling af kvalitet og gennemsigtighed i indsatsen overfor målgruppen. Erklæringen indeholder ikke driftsaftale om anvendelse af et bestemt antal pladser. Horsens Kommune forpligter sig til at prioritere ledig kapacitet drevet af Vejle Kommune frem for andre tilbud, såfremt en række betingelser er opfyldt i forhold til kvalitet, takst og tidsmæssig tilgængelighed. Vejle Kommune forpligter sig til at stille ledig kapacitet til rådighed samt en gennemsigtig prisfastsættelse med angivelse af kvalitet i tilbuddene.

Fokusområder for samarbejdet i 2013 - 2014 vil være:

- Fortsat samarbejde om revisitering af nuværende brugerne, med henblik på vurdering af, om brugerens behov kan tilgodeses ved et mindre indgribende tilbud.
- Fortsat samarbejde om fleksibilitet indenfor det enkelte tilbud, med henblik på løbende tilpasning til brugerens behov.
- Gennemsigtighed i forhold til sammensætning af det samlede tilbud til brugeren
- Samarbejde og udvikling af:
 - o Tilbud til ældre handicappede
 - o Fælles begrebsafklaring
- At forbedre overgangen fra børneområdet til voksenområdet

Direktørerne i Horsens og Vejle kommuner følger op på samarbejdet gennem dialogmøder med deltagelse af ansvarlige drifts- og myndighedschefer. Er afholdes således et møde årligt på direktørniveau.

Horsens Kommune købte i 2013 for 52,3 mio. kr. Det anslås, at Horsens Kommune i 2014 vil købe for 56,5 mio. kr. (hvis uændret resten af 2014).



10. Bilagsoversigt

Bilag 1: Kommissorium for "Samspil og styring i Syddanmark"

Bilag 2: Oversigt over den geografiske placering af de regionale sociale tilbud i Syddanmark

Bilag 3: Oversigt over købsandel fordelt på kommuner

Den samlede opgørelse (pr. 31/3 2014) over indskrivninger på de enkelte tilbud, kommunefordelt, kan rekvireres ved henvendelse til Fælleskommunalt Socialsekretariat

Bilag 4: Oversigt over antallet af pladser anvendt af beliggenhedskommunen

Bilag 5: Kapacitet på socialområde samt specialundervisningsområdet i Region Syddanmark i 2007 - 2014