

Det specialiserede socialområde på modificerede markedsvilkår

I 2007 blev det specialiserede socialområde overdraget til kommunerne, hvor køb og salg af tilbud skulle følge en markedslignende model. Dette har undervejs været udsat for meget kritik og evalueringen af socialreformen har derfor været imødeset med stor spænding.



MOGENS OVE MADSEN
Aalborg Universitet

Indledning¹

Med kommunalreformen i 2007 fik kommunerne stort set hele socialpolitikken som ansvarsområde. Det indebar f.eks., at en lang række institutioner og botilbud blev flyttet fra de gamle amter til kommunerne. Det førte også til, at de nye regioner alene fik en forsyningsrolle på en række områder, hvor kommunerne ikke umiddelbart var klar til at tage hele ansvaret. I stedet har kommunerne skullet købe de resterende pladser hos andre kommuner, regioner eller hos private. Og købet skulle foregå på mere markedslignende vilkår, idet grundtakstmodellen blev afskaffet for så vidt angår de regionale tilbud og erstattet af en anden omkostningsbaseret takstmodel, hvor betalingen blev direkte koblet til forbruget af ydelser.

De institutioner, der forblev inden for regionernes forsyningspligt, er dem, der har de mest specialiserede tilbud, f.eks. inden for senhjerneskade, vidtgående kommunikationshandicap, personer med vidtgående udviklingsforstyrrelser og domfældte udviklingshæmmede. Og hvor der i mange tilfælde kræves livslang omsorg og behandling.

Kommunerne har dog efterfølgende haft mulighed for at overtage de sidste institutioner i regionernes besiddelse. Loven er nemlig indrettet således, at en hjemstedskommune kan kræve en institution overdraget mod til gengæld at påtage sig det

regionale forsyningsansvar. Et af de seneste eksempler på dette er Aalborg Kommunes ønske om at overtage Taleinstituttet i Aalborg. Det varierer en del fra region til region, hvor mange af institutionerne kommunerne har hjemtaget. Disse forhold reguleres i den årlige rammeaftale, som forhandles mellem kommunerne i en region og regionen. I denne er også fastsat takster og oversigt over forventet forbrug. Overholdes sidstnævnte ikke, kan det give økonomiske problemer for en konkret institution i en region. Underskuddet dækkes så vidt muligt af tidligere hensatte overskud i institutionen, og ellers fordeles underskuddet ud over de øvrige institutioner i regionens regi. Alternativt kan en takstforhøjelse komme på tale. Ved varig nedgang i efterspørgslen kan en institution dog blive tvunget til at lukke. Denne model med markedslignende mekanismer i socialpolitikken gælder både kommunernes efterspørgsel og udbud af ydelsestilbud. Til at understøtte markedsudviklingen blev der gennemført regler for brug af omkostningsbaserede takster, som skulle sikre en afdæmpet prisudvikling.

Nu er den kommunale strukturreform evalueret af et embedsmandsudvalg,² og der er efterfølgende draget nogle politiske konsekvenser³ af denne evaluering. Siden 2007 har det specialiserede socialområde været udsat for kritik – ikke mindst af markedsgørelsen i form af takstfinansieringen og en meget kort planlægningshorisont. Alene fra perioden 2007 til 2010 steg

NOTE 1 Tak til sektorchef Ole Bjerre Jakobsen, Region Nordjylland og en anonym referee for gode kommentarer. Resultatet er dog alene mit ansvar.

NOTE 2 http://oim.dk/media/406652/evaluering_af_kommunalreformen_web_4._marts.pdf

NOTE 3 <http://oim.dk/media/503448/Aftale%20om%20rammer%20for%20justering%20af%20kommunalreformen.pdf>

ifølge en rapport om det specialiserede socialområde antallet af klager med 75 %.⁴ Den sociale servicelov kan karakteriseres som en rammelov, og dette indebærer, at loven i de fleste tilfælde ikke præcist definerer hverken målgruppe eller indsats. Det vil sige, at det ikke fremgår præcist af selve loven, hvilken hjælp borgerne har ret til i konkrete tilfælde. Dette udfordrer kommunernes styringsmuligheder og ikke mindst deres muligheder for at formulere og håndtere serviceniveauer. På den anden side har en lang række brugerorganisationer i længere tid udfoldet kritik af organiseringen af området efter kommunalreformen.⁵

Det interessante er derfor, i hvilket omfang evalueringen af kommunalreformen og de efterfølgende politiske konklusioner forholder sig til den eksisterende markedsmodel og den kritik, der er blevet udfoldet i forhold til denne models svagheder.⁶

I det følgende er det hensigten at kigge nærmere på, i hvilket omfang det historisk er lykkedes at geare kommunerne til at håndtere det specialiserede socialområde – især hvad angår de højt specialiserede tilbud.

Pris på marginalisering

Ud fra et økonomisk udgiftsperspektiv er det ideelt set afgørende, hvorledes kommunerne fastlægger serviceniveaet. På den ene side drejer dette sig om de overordnede kommunalpolitiske mål og rammer for socialområdet, og på den anden side drejer det sig om indholdet og omfanget af de tilbud og ydelser, der som udgangspunkt tilbydes på socialområdet, og hvilke af disse der skal købes eksternt. Det er dog væsentligt at fremhæve, at et serviceniveau på området er en ramme for, hvad man som udgangspunkt kan tilbyde, men alle afgørelser skal ifølge serviceloven bero på et konkret, individuelt skøn. Det betyder, at der faktisk skal tages stilling i hver enkelt sag.

Man kan måske spørge, om det etisk kan forsvares, og om det i det hele taget kan lade sig gøre at sætte kroner og øre på noget så komplekst og menneskeligt fatalt som det specialiserede socialområde? Hertil er svaret, at det ikke er nogen enkel sag at værdisætte konsekvenser af ikke-normale livsbaner og initiativer heroverfor og deres konsekvenser. Omvendt er det velkendt, at brud med et såkaldt normalitetsforløb eller udvikling af et marginaliseringsgab også har økonomiske konsekvenser. Det være sig de umiddelbare budgetmæssige konsekvenser heraf i kommuner eller konsekvenser af en ikke-normal livsbane med misbrug eller kriminalitet eller manglende plads på arbejdsmarkedet og behov for overførselsindkomst eller anden form for økonomisk støtte.

Dette betyder med andre ord, at der er behov for at anskue det specialiserede socialområde i et bredt økonomi- og tidsperspektiv. Marginaliseringsgabene er blevet gennemanalyseret af Nielsson og Wadenskog (2008), som beskriver, hvorledes det let kan blive større og større.⁷ Uanset om vi taler om tidlig forebyggende indsats, senere initiativer, som f.eks. anbringelser, eller egentlig rehabilitering – ja, da må fokus være rettet mod effekterne af indsatserne og konsekvenserne på langt sigt.

På samme måde, som uddannelse betragtes som en investering og giver et godt afkast for både den enkelte og samfundet, bør initiativer i forhold til at lave en langsigtet, målrettet og udgiftskrævende indsats over for det specialiserede socialområde i hvert fald på en del af området kan betragtes som en investering. Som udgangspunkt vil det ofte være således, at der først gennemføres en omkostningskrævende indsats, men efterfølgende kommer værdien heraf i mange tilfælde manglefald igen.

Ifølge Nielsson og Wadenskog kan en sådan social investeringskalkule anskues i et procesperspektiv, hvor der ideelt set gennemløbes en række faser. Processen i en sag starter således ud fra en socialfaglig betragtning med en *problemidentifikation*. Når dette er afklaret, er der givet en række lovgivningsmæssige og økonomiske forudsætninger for, hvorledes en *ressourceindsats* kan ydes. Der er lovkrav om en handleplan, og den kommunale mål- og rammestyring giver med fastlæggelse af serviceniveaet grundlaget for, hvilken *tiltagstype* der kan sættes i gang. *Effekterne* af disse tiltag følges og vurderes, og herefter vil der være mulighed for at vurdere *de samlede økonomiske konsekvenser*.

Kigger man så på det offentlige styringsparadigme, kan man konstatere, at det er blevet ændret de senere år fra en regelbundet bureaukratisk ledelsesform i retning af i retning af højere grad af konkurrence- og markedstænkning. En tænkning, der ikke nødvendigvis virker befordrende for opstilling af langsigtede sociale investeringsfunktioner. I 2007 blev der som beskrevet indført en ny kommunestruktur, som betyder, at kommunerne har det fulde myndigheds-, forsynings- og finansieringsansvar på hele det sociale område. Gennem mål- og resultatstyring, fastlæggelse af serviceniveau og aktiv brug af handleplaner skal kommunerne tilrettelægge indsatsen på det specialiserede socialområde. Ud over disse initiativer er der lavet en lang række konkrete vejledninger af både Finansministeriet og Kommunernes Landsforening, som angår styring, kvalitet og økonomi, når det gælder det specialiserede socialområde. Dette tages op i det efterfølgende afsnit.

NOTE 4 http://www.fm.dk/publikationer/2011/det-specialiserede-socialomraade/download/~/-/media/Publikationer/Imported/2011/Specialiserede%20socialomraade/det%20specialiserede%20socialomrade_web.ashx, se. S. 14.

NOTE 5 Dette fremgår blandt andet af de høringssvar, der er indsendt i forbindelse med evalueringen af kommunalreformen i 2013: <https://bdkv2.borger.dk/Lovgivning/Hoeringsportalen/Sider/Fakta.aspx?hpid=2146004322>

NOTE 6 Det er således ikke hensigten at bevæge sig ind i mere teoretiske overvejelser omkring udviklingen. I stedet henvises til Storm Pedersen og Hammer (2012), der i en artikel redegør for, hvorledes det specialiserede socialområde er kommet i klemme mellem det professionelle og det bureaukratiske paradigme, med den konsekvens, at det bureaukratiske paradigme nu dominerer.

NOTE 7 Nielsson og Wadenskog (2008), s. 75.

Resultatet af den indsats, der rent faktisk besluttes, kan aflæses i såkaldte effektanalyser, om end antallet af disse er meget begrænsede, men også i de tilsynsrapporter, der f.eks. laves i Ankestyrelsens regi.

Fra mål- og rammestyring til resultatstyring

Kommunalbestyrelserne har et særligt ansvar for at fastlægge serviceniveauet,⁸ herunder at sætte rammer og mål for de kommunale institutioner og endvidere at sikre kvaliteten i opgavevaretagelsen. Serviceniveauet er i virkeligheden selve omdrejningspunktet for mødet mellem økonomi og kvalitet.

Det er vigtigt at bemærke, at implementeringen af kommunalreformen i 2007 som nævnt styrkede kommunernes position, når det gælder ansvaret for den samlede velfærdspolitik. En stærkt decentral offentlig sektor vil sikre mest kvalitet for pengene mener både regeringen og KL (Finansministeriet, 2007), og det har en klar konsekvens: *»Opgaveløsningen kan tilpasses borgernes lokale præferencer, og indsigt i de lokale forhold skaber mulighed for effektiv prioritering. Det betyder også, at serviceniveauet på de enkelte velfærdsområder inden for lovgivningens rammer kan være forskelligt kommunerne imellem«*.

Mål- og rammestyring er et fleksibelt instrument, der indebærer, at politikerne fastsætter mål og rammer, mens det er op til de decentrale enheder at beslutte, hvordan man vil realisere målene inden for de givne rammer. Mål- og rammestyringen skal desuden sikre tilbagemelding fra de decentrale enheder.

Et væsentligt element i mål- og rammestyring er, at optimal anvendelse af de økonomiske ressourcer i høj grad hænger sammen med decentraliseringen. Den enkelte afdeling/institution har inden for den ramme, der tildeles, friheden til og ansvaret for at prioritere afdelingens/institutionens ressourcer og overføre midler mellem konti samt – efter godkendelse i Økonomiudvalget – mellem regnskabsår.

En høj grad af decentralisering medfører et stort behov for, at alle kender deres rolle og deres ansvar. Det betyder også, at der skal være præcis beskrivelse af områdets opgaver – herunder beskrivelse af service- og kvalitetsmål. Sidstnævnte er målbare mål, som man arbejder efter her og nu – og som er i overensstemmelse med målsætningen på området og de økonomiske rammer.

Det er afgørende for arbejdet med mål- og rammestyring, at der følges op på de vedtagne mål. Dialog er derfor vigtig og skal foregå mellem de enkelte niveauer i en forvaltning. Derfor kan dokumentationen af målopfyldelse ikke stå alene og sikre den fornødne udvikling. Først når de foretagne målinger danner udgangspunkt for evaluering, refleksion, ny prioritering og ny målformulering, kan de skabe fundamentet for læring og udvikling indenfor serviceområdet.

Det er væsentligt at understrege, at der er tre parter i dialogen om indholdet i mål- og rammestyringen. For det første er det afdelings- og institutionslederne, som får driftsansvar og dermed ledelsesrum og metodefrihed, som skal være med til at sikre nytænkning og udvikling af kvaliteten af den offentlige service (Finansministeriet, 2007). Dette kan dog ikke stå alene, idet der også forventes en aktiv inddragelse og dialog med de to andre parter, medarbejdere såvel som brugere.

Et andet og nyere anvendt begreb for dette forhold er mål- og resultatstyring, hvor interessen flytter sig imod at sikre en effektiv økonomisk ressourceanvendelse, der leverer resultater og effekter i overensstemmelse med de politiske målsætninger. Institutioner beskriver typisk i en kontrakt eller virksomhedsplan, hvad der angives som institutionens mål og resultatkrav for en given periode. Mål- og resultatstyring fokuserer netop på den foromtalte styringsdialog vedrørende resultater og effekter, til øget frihed i institutionernes interne tilrettelæggelse af opgavevaretagelsen, processer, metodevalg og konkrete aktiviteter. Mål- og resultatstyring er et redskab, der i højere grad end den formelle hierarkiske styring, kan have et bottom-up fokus.

Regeringen og Kommunernes Landsforening er enige om, at detaljerede procesregler i det kommunale tilsyn skal afskaffes, i takt med at nye former for kvalitetssikring indføres. Det drejer sig blandt andet om den såkaldte VAKKS-metode, som anvendes til at lave skøn over administrative konsekvenser af påtænkte reguleringer, og om indførelse af akkreditering, som skal være frivillig og bidrage til at understøtte det lokale ansvar for kvalitetsudvikling.

Kommunerne og Finansministeriet om økonomi og kvalitet

Ud over bevægelsen mod mål- og resultatstyring har det i årene efter kommunalreformen ikke skortet på gode råd til kommunerne om, hvorledes forholdet mellem kvalitet og økonomi skal håndteres og med god grund. Forvaltningen af disse forhold varierer som allerede vist meget fra kommune til kommune. I fællesudgivelsen fra 2009 mellem Finansministeriet og Kommunernes Landsforening med titlen *»Det specialiserede socialområde – redskaber til styring og prioritering«* angives 25 konkrete redskaber, der skal bidrage til at skabe sammenhæng mellem den faglige og økonomiske styring (Finansministeriet, 2009). Dette skal ske ved hjælp af et politisk vedtaget serviceniveau og ved at sikre en sammenhæng mellem kommunens serviceniveau og det vedtagne budget, som gerne skal fungere som et aktivt styringsredskab.

Inden for rammerne af lovgivningen og de forvaltningsretlige grundsætninger anbefales det, at en kommunalbestyrelse vedtager, hvilket serviceniveau, der ønskes i kommunen. Der lægges endvidere op til realistisk budgetlægning og målopfølg-

NOTE 8 Beskrivelsen af et serviceniveau kan variere både i omfang og detaljeringsgrad, men omfatter typisk, hvilke typer ydelser borgerne kan modtage og deres omfang eksempelvis målt i timer. Beskrivelsen kan også have en eksplicit beskrivelse af ydelsens pris og være handlingsanvisende.

ning, samt hvorledes uforudsete udgifter skal håndteres. Dette kan uddybes ved systematisk at udvikle dispositionsregnskab på individniveau. Endelig anbefales at adskille myndigheds- og leverandørfunktionen.

Disse aktiviteter kan understøtte sagsbehandlerne i den konkrete sagsbehandling uden at tilsidesætte det individuelle skøn i hver enkelt sag. Det er altså ikke tilladt at udstede bindende retningslinjer for visitationen, og derfor kan økonomiske hensyn ikke gives forrang. Det anbefales, at sagsbehandling skal foregå i teams, og at der etableres visitationsudvalg. Ligeledes skal der lægges vægt på, at der er overblik over tilbud og krav om flere alternative foranstaltninger. Der henvises i øvrigt til, at LEON-princippet anvendes på området.⁹

Iblandt de 25 konkrete råd er der også en del, der vedrører helhedstænkning i opgaveløsningen. Det drejer sig om at kunne beskrive snitflader til øvrige kommunale aktiviteter og skabe muligheder og forståelser på tværs af fagligheder bl.a. for at hindre kassetænkning. Det anbefales ligeledes, at der etableres »17 års« udvalg, som har til formål at drøfte og planlægge overgangen fra barn til voksen på det specialiserede socialområde.

Endelig påpeges det som vigtigt at styrke samarbejde og erfaringsudveksling mellem kommunerne. Det kan være omkring forsyningsfællesskab og faglige netværk, benchmarking og nøgletalsanalyse. Endvidere ses der et behov for at udvikle dialogen mellem betalings- og handlekommuner.

Kommunernes Landsforening (KL, 2009) går videre i 2009 og anbefaler selv kommunerne at lave klare og målbare budgetforudsætninger på det specialiserede socialområde, idet dette opfattes som den afgørende forudsætning for en god styring og opfølgning. Der er i anbefalingerne beskrevet en tjekliste vedrørende budgetforudsætninger, og hvis kommunerne opfylder hovedparten af tjeklisten, tyder det på, at der er lagt et godt fundament for budgettet. Hertil kommer en række gode råd i form af IT- og styringsværkstøjer, der er afprøvet i visse kommuner.

Der er meget forskel på, hvor meget de enkelte kommuner er i gang med at udvikle tidssvarende budgetmateriale efter kommunalreformen. I forhold til de tidligere 25 konkrete redskaber lægges der nu endnu mere vægt på at kommunalbestyrelsen opstiller klare målsætninger og at det vedtagne serviceniveau følges. Faglighed og økonomi skal gå hånd i hånd og ikke være

adskilte størrelser – det handler blandt andet om at finde det optimale tilbud og ikke om at finde det maksimale tilbud. Der skal være priser og mængder på alt, og valg af anbringelsestype skal tages op med jævne mellemrum. God ledelsesinformation kan være noget af vejen frem og i anbefalingerne handler dette primært om at opstille indikatorer, der afspejler de politiske målsætninger og serviceniveauet. Og hertil kommer valg af indikatorer til den faglige styring og indikatorer, der kan følge op på effekten af indsatsen.

Trods de gode råd fra Kommunernes Landsforening (KL, 2011) må foreningen i 2011 konstatere, at der er langt til målet, hvilket gør det svært at følge området både fagligt og økonomisk. Temperaturmålingen viser nemlig, at hovedparten af kommunerne kun fastlægger overordnede politiske målsætninger uden konkrete måltal. Hver fjerde kommune har udarbejdet visitationskriterier med udgangspunkt i målgruppebeskrivelse. Lige så stor en andel af kommunerne har endnu ikke nedskrevet konkrete retningslinjer for visitationen. Kun i 38 % af kommunerne indgår der detaljerede pris- og mængdeforudsætninger som grundlag for budgettet. 24 % af kommunerne fremskriver alene sidste års budget uden hensyn til de faktiske udgifter. Kun i 39 % af kommunerne følges der politisk op på budgettet hver måned i fagudvalget.

På trods af de senere års store fokusering på det specialiserede socialområde er der altså stor spredning i, hvor langt kommunerne er kommet med at implementere alle de gode råd, hvad angår fastlæggelse og udmøntning af serviceniveauer¹⁰ såvel som redskaber til at øge integrationen mellem økonomi og faglighed.

Evalueringen og de politiske konklusioner

Embedsmandsudvalget, der evaluerede kommunalreformen, har i det indledende afsnit om socialområdet en væsentlig reservation.¹¹ Området er kendetegnet af mangel på systematiske oplysninger om bl.a. målgruppers størrelse og brugen af ydelser. Endvidere konstateres det, at der er meget beskeden viden og synlighed om effekt af de sociale indsatser. Dette giver selvfølgelig et dårligt grundlag for kvalitetsudvikling, prioriteringer og faglig styring, som kan understøtte en bedre anvendelse af ressourcerne på området.

Det smitter også af på den statistiske beskrivelse, der udelukkende beskæftiger sig med nedgangen i regionernes samlede antal normerede dag- og døgnpladser på børne- og ungdomsområdet og på voksenområdet. Antallet af pladser falder her

NOTE 9 Ibid, s. 39, LEON-modellen (Laveste Effektive Omkostnings Niveau), som allerede benyttes på sundhedsområdet. En foranstaltning skal altid være fuldt fagligt forsvarlig, men på den anden side ikke mere indgribende end nødvendigt – både af hensyn til økonomien og borgeren.

NOTE 10 KREVI (2012) Har ligeledes i en undersøgelse kunnet konstatere, at der i kommunerne fortsat arbejdes med at formulere serviceniveauer. Af de kommuner, der indgår i undersøgelsen, er det dem, der har haft sværest ved at overholde budgetterne, der er længst i arbejdet med serviceniveaubeskrivelser. Økonomi er altså en af de grunde, der nævnes hyppigst, men der er også en motivation om klare retningslinjer og støtte til sagsbehandlere. Undersøgelsen afslører også, at serviceniveaubeskrivelserne absolut ikke er ens. I nogle tilfælde er kommunerne tilbageholdende med at beskrive økonomien. I andre er der et højt detaljeringniveau på bestemte dimensioner, og endelig findes der mere omfattende serviceniveaubeskrivelser med et højt detaljeringniveau.

NOTE 11 http://oim.dk/media/406652/evaluering_af_kommunalreformen_web_4._marts.pdf, s. 159

med 34 % fra 2007 til 2012.¹² Til gengæld er der ikke en modsvarende opstilling, der kunne vise, om et tilsvarende antal pladser er oprettet i kommunalt eller privat regi. Det konstateres blot, at kommunernes overtagelse af regionale tilbud er neddroset.

Når det gælder understøttelse af den specialiserede sociale indsats er det evalueringsrapportens vurdering, at kommunerne gradvist har udbygget tilbud til egne borgere med fokus på inklusion og nærmiljø. I denne forbindelse har der været rejst kritik af, at kommunerne ikke i tilstrækkelig grad gør brug af specialiseret viden (VISO-rådgivning) i indsatserne i forhold til grupper med komplekse behov. De kommunale tilbud er ofte ikke omfattet af rammeaftalerne. Og vurderingen er i øvrigt, at rammeaftalesystemet ikke sikrer tilstrækkelig koordination af udbuddet af tilbud, hvor efterspørgslen på regionalt niveau er begrænset. Embedsmandsudvalget anbefaler derfor øget nationale overvågning og koordination af udbuddet af højt specialiserede tilbud til små og komplekse grupper.

Ifølge Tilbudsportalen drives ca. 5 % af de eksisterende sociale tilbud af regionerne, medens kommunerne selv driver ca. 50 % og de resterende 45 % drives af private. Kommunerne har de seneste år neddroset overtagelse af de regionale tilbud. Fra år til år kan de regionale tilbud risikere at blive overtaget af beliggenhedskommunen, hvilket begrænser planlægningshorisonten og udvikling af tilbuddene en hel del. Det anbefales derfor at »frede« regionernes tilbud, således at det kun er hvert 4. år, at kommunerne kan melde sig til at overtage en institution, hvilket efterfølgende er blevet den politiske beslutning. Alternativt foreslås, at de resterende regionale tilbud fordeles ud på kommunerne, eller også at regionerne tildeles opgaven, hvor der kræves en særligt specialiseret indsats og med faglig nærhed til sundhedsområdet. Sidstnævnte vil dog indebære, at visitationskompetence og finansieringsansvar flyttes til regionerne og dermed væk fra kommunal takstfinansiering. Det kunne også indebære, at der blev lavet en egentlig specialeplan for det højt specialiserede område.

Det understreges i evalueringen, at hensigten med strukturreformen i 2007 var at sikre en markedslignende ramme for sociale tilbud.¹³ Reglerne om omkostningsbaserede takster blev indført for at skabe sammenlignelighed mellem priserne fra de forskellige udbydere. Der er dog fortsat forskelle i reglerne for henholdsvis regionale, kommunale og private tilbud. Der kan også identificeres konkrete problemer med takstreglernes udformning, f.eks. håndtering af overskud/underskud og manglende gennemsigtighed for køber. Det anbefales derfor, at der sker forbedringer af incitamenterne til effektiv drift og forhold, der kan skabe større gennemsigtighed og sammenlignelighed.

Den politiske konklusion på denne del af evalueringen angående det specialiserede socialområde er i hovedsagen tre forhold:¹⁴

For det første skal der laves en ny national koordinationsstruktur. For det andet skal regionernes forsyningspligt videreføres, og kommunerne vil fremover kun kunne overtage regionale tilbud hvert fjerde år. For det tredje afsættes der til den videre proces 10 mill. kr fra satspuljen til den nationale koordinationsstruktur, og regeringen vil drøfte etablering af en lånepulje på 100 mill. kr. til kommunerne til opbygning af nye højt specialiserede tilbud på socialområdet.

Sammenfatning

Evalueringen af strukturreformen har været imødeset med en del spænding – ikke mindst hvad angår det specialiserede socialområde. Især fordi der har været udøvet meget kritik af den måde, kommunerne har håndteret ansvaret for socialpolitikken og især brugen af markedsmekanismerne vedrørende køb og salg af tilbud på. Der kunne også i evalueringen have været anlagt nye betragtningsmåder omkring marginaliseringsgab og sociale investeringskalkuler.

Det har dog ikke skortet på rådgivning til kommunerne fra KL og Finansministeriet angående tilrettelæggelse af mål- og resultatstyring og herunder arbejdet for at få sammenhæng mellem økonomi og faglighed. Det ser dog ud til, at en række kommuner fortsat ikke har tilendebragt arbejdet med at formulere serviceniveauet på det specialiserede socialområde.

Ganske vist er der i denne sammenhæng en fælles forståelse mellem Finansministeriet og Kommunernes Landsforening om at serviceniveauet på de enkelte velfærdsområder inden for lovgivningens rammer kan være forskelligt kommunerne imellem, men det kunne have været et af de fokuspunkter, som evalueringen kunne have taget sigte på, eksempelvis afspecialiseringen af hjerneskade- og misbrugsområdet. Det er det ikke – tværtimod gøres der ikke ret meget ud af den kritik, der har været fremført af markedsgørelsen af det specialiserede socialområde siden strukturreformen.

Der fremkommer alene et mindre forsøg på at modificere markedsmodellen i form af, at der skal etableres en overordnet koordinationsstruktur, og at kommunerne kun hvert fjerde år kan overtage regionale institutioner. Omvendt tænkes udbudt en låneramme til kommunerne, således at de lettere kan oprette nye specialiserede institutioner.

NOTE 12 Ibid. S. 173.

NOTE 13 Ibid. S. 180.

NOTE 14 <http://oim.dk/media/503448/Aftale%20om%20rammer%20for%20justering%20af%20kommunalreformen.pdf>

LITTERATUR

- Finansministeriet (2007): Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2008: <http://www.fm.dk/publikationer/2007/aftaler-om-den-kommunale-og-regionale-oekonomi-for-2008/>
- FM (2009): Det specialiserede socialområde – redskaber til styring og prioritering: [http://www.sm.dk/data/Dokumentertilnyheder/2009/Det_specialiserede_socialomraade_redskaber_til_styring_og_prioritering%20\(2\).pdf](http://www.sm.dk/data/Dokumentertilnyheder/2009/Det_specialiserede_socialomraade_redskaber_til_styring_og_prioritering%20(2).pdf)
- KL (2009): Budgettet som styringsredskab: http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_39695/scope_0/ImageVaultHandler.aspx
- KL (2010): Ledelsesinformation: Central indikatorer på området for udsatte børn og unge: http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_43094/scope_0/ImageVaultHandler.aspx
- KL (2010): 12 principper for økonomisk styring af de specialiserede sociale tilbud på voksenområdet: http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_40715/scope_0/ImageVaultHandler.aspx
- KL (2010): 8 gyldne regler for udgiftsstyring af udsatte børn og unge: http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_41179/scope_0/ImageVaultHandler.aspx
- KL (2010): Udsatte børn og unge – 10 råd om lokal ledelsesinformation: http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_43093/scope_0/ImageVaultHandler.aspx
- KL (2011): Ved vi, hvad der virker? Handleplaner som redskab til en bedre indsats over for udsatte børn og unge. Midtvejsrefleksioner fra et KL-kvalitetsprojekt med 15 kommuner: http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_48190/scope_0/ImageVaultHandler.aspx
- KL (2011): Temperaturmåling af styringen af det specialiserede socialområde: http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_46338/scope_0/ImageVaultHandler.aspx
- Knudsen, Tim (2007): Fra folkestyre til markedsdemokrati. København: Akademisk Forlag
- KREVI (2010): Hvad vil lovforslaget om Barnets Reform betyde for kommunernes administration og selvstyre. VAKKS-undersøgelse af udvalgte dele af lovforslaget om Barnets Reform: http://kreivi.dk/files/VAKKS-rapport_om_Barnets_Reform.pdf
- KREVI (2011): Kommunernes udgifter til anbringelse af børn og unge. Kortlægning af forskelle og årsager: http://kreivi.dk/files/Kommunernes_udgifter_til_anbringelse_af_born_og_unge_ny_version.pdf
- KREVI (2012): Kortlægning af serviceniveaubeskrivelser for børn og unge med særlige behov: http://kreivi.dk/files/Rapport_final.pdf
- Madsen, Mogens Ove (2012): Nyliberalisme, universiteter og den akademiske frihed. Fra Faye, Jan og Pedersen, David Budtz (red): Hvordan styres videnssamfundet? Demokrati, ledelse og organisering: Nyt fra samfundsvidenskaberne, Frederiksberg. 181-204.
- Madsen, Mogens Ove (2013): Barnets reform – økonomi og kvalitet i kommunernes tilbud. Fra Kildedal, Laursen og Michelsen: Faglige ledelse af socialt arbejde. Samfundslitteratur. København.
- Nielsson, Ingvar og Anders Wadeskog (2008): Det er bättre att stämman i bäcken än i ån. Att värdera de ekonomiska effekterna av tidiga och samordnade insatser kring barn och unga. SEE-AB 2008-02-20: http://utanforskningspris.se/wp-content/uploads/2012/03/B%C3%A4ttre-att-st%C3%A4mma-i-b%C3%A4cken_hela.pdf
- Pedersen, Ove K. (2011): Konkurrencestaten. København: Hans Reitzels Forlag.
- Social- og Integrationsministeriet (2013): Afrapportering fra underarbejdsgruppen om evaluering af kommunalreformen – socialområdet og de specialiserede undervisningstilbud: http://oim.dk/media/406643/bilag_b.pdf
- Storm Pedersen, John og Sverri Voxted (2012): Nogle konsekvenser af Strukturreformen år 6 – det specialiserede socialområde. Tidsskrift for Arbejdsliv, december 2012, no. 4.