

Socialudvalget (2. samling)
L 38 - Bilag 17
Offentligt



KØBENHAVNS AMT

Amtsborgmesteren

Folketingets Socialudvalg
Folketinget
Christiansborg
1240 Kbh. K.
Att. Udvalgssekretæren

Stationsparken 27
2600 Glostrup
Tlf. 4322 2222
Fax 4322 2971
www.kbhamt.dk

Dato: **12 APR. 2005**
Sagsnr.: 9864357
Arkiv: 1-50-0

Anmodning om foretræde for Folketingets Socialudvalg

På vegne af Københavns Amt skal jeg hermed anmode om foretræde for Folketingets Socialudvalg den 28. april 2005. I forbindelse med strukturreformen ønsker Københavns Amt at udbyde de holdninger på socialområdet, der er givet udtryk for i amtets høringsvar. I kort form drejer det sig bl.a. om:

- Behovet for et lovfastsat forsynings- udviklingsansvar til regionen
- Reglerne for kommunens adgang til overtagelse af regionale tilbud

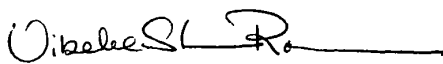
Deputationen vil bestå af følgende:

- Amtsborgmester Vibeke Storm Rasmussen
- Formand for Københavns Amts Socialudvalg, Aase Steffensen
- Amtsdirektør Jens Chr. Sørensen
- Direktør for Psykiatri- og socialforvaltningen, Marianne Skrumsager

Vedlagte notat uddyber emnet for foretrædet.

For den videre praktiske dialog om foretrædet kontakt venligst vicekontorchef Henrik Madsen, tlf. 43 22 22 44 eller e-post henmad@cf.kbhamt.dk.

Med venlig hilsen


Vibeke Storm Rasmussen

Københavns Amt

Det specialiserede socialområde efter strukturreformen

April 2005

Resumé:

De overordnede intentioner med strukturreformen på det specialiserede socialområde er, at kommunerne får det fulde ansvar for, at der er specialiserede sociale tilbud til borgerne. ~~Kommunerne kan opfylde deres forpligtelser ved selv at oprette tilbud, ved at købe pladser hos private leverandører eller hos regionerne.~~ Regionerne skal drive en virksomhed for kommunerne. Lovforslagets intentioner ville kunne føres ud i livet, hvis de rette vilkår var tilstede. Men lovforslaget leverer ikke de rette vilkår.

Problemerne er: at kommunerne ensidigt kan overtage regionale tilbud, at ingen instans er ansvarlig for at fastholde og udvikle en sammenhængende vifte af nødvendige specialiserede sociale tilbud i forslag til lov om social service, samt at lovforslaget opstiller ulige konkurrencevilkår for leverandørerne. Problemerne indebærer samlet set en risiko for, at de specialiserede sociale tilbud forsvinder eller afspecialiseres, og dermed kan kommunerne ikke opfylde deres forpligtelser over for borgerne. Der opstilles fire ændringsforslag, der angiver, hvilke afgrænsede vilkår der skal ændres, for at strukturreformens og lovforslagets intentioner kan føres ud i livet.

En reform med mange hensyn

Regeringen har den 24. februar 2005 fremsat forslag til ændring af lov om social service. Lovforslaget er ikke bare en teknisk ændring, som følge af at amterne bliver nedlagt, men en grundlæggende og radikal ændring af hvordan socialområdet styres, drives og udvikles.

I Regeringens oprindelige udspil til strukturreform fra april 2004 (Det Ny Danmark) var der lagt op til, at kommunerne skulle overtage alle amternes nuværende opgaver på det sociale område – bl.a. ansvaret for handicappede børn og voksne, de sindslidende børn og voksne, hjemløse og misbrugere. De opgaver, som kommunerne ikke var store nok til selv at løse, skulle løses gennem kommunale fællesskaber.

I det forlig, der blev indgået i juni 2004, valgte man at gå på to ben, og kommunerne fik det fulde ansvar for, at den enkelte borger får det rette tilbud og for at betale for tilbuddene, mens regionen skulle overtage driften af størstedelen af de nuværende amtslige institutioner og på bestilling udføre opgaver for kommunerne. Ændringen må ses som udtryk for en bekymring for, om kommunerne bliver tilstrækkelig store til at drive det specialiserede socialområde på en faglig og økonomisk forsvarlig måde.

De første lovforslag om udmøntning af reformen blev sendt i høring den 1. december. Forslag til lov om social service strammede kursen fra forliget og indskrænkede regionens manøvrerum betydeligt i forhold til forliget, bl.a. var forligets aftaler om en regional forsynings- og udviklingspligt udgået, og det blev slået fast, at regionen kun har hjemmel til at iværksætte tilbud, som kommunerne har bestilt.

Høringssvarene fra amterne, brugerorganisationerne og de faglige organisationer på socialområdet indeholdt alle en bekymring for forsynings sikkerheden og for en afspecialisering af det specialiserede socialområde, og utilfredshed med, at afgørende bestemmelser om de vilkår, som området skulle fungere under, var udlagt til senere ministerbemyndigelse - særligt retningslinier for kommunernes overtagelse af regionale institutioner og for rammeaftalerne.

Efter høringsfristens udløb og folketingsvalget blev lovforslaget fremsat den 24. februar 2005. Der er en række positive ændringer i forhold til det tidligere lovforslag, bl.a. er det afklaret, at regionerne kan drive døgninstitutioner for børn og unge med sindslidelse, og den tidsmæssige begrænsning på regionernes mulighed for at være entreprenør for kommunerne er ophævet. På afgørende områder er problemerne dog ikke løst, og lovforslaget fremstår som inkonsekvent mod sine egne grundpræmisser.

Et inkonsekvent og usammenhængende lovforslag

Forligspartiernes grundpræmisser for strukturreformen på det sociale område er:

- At der skabes én dør ind i det sociale system.
- At der skabes øget konkurrence på det sociale område.
- At der ikke sker en forringelse af de sociale tilbud til de svageste grupper.

I forlængelse heraf er hovedintentionen i lovforslaget, at:

- Kommunerne får det fulde ansvar for sociale tilbud til den enkelte borger - kommunen beslutter og betaler.
- Kommunerne kan opfylde deres forpligtelser i egne tilbud, ved at købe pladser hos private udbydere eller ved at købe pladser hos regionerne.
- Regionerne skal drive en virksomhed, hvis opgave det er at sikre, at der til stadighed er den nødvendige vifte af specialiserede sociale tilbud, som kommunerne hver især ikke er i stand til at udvikle og drive fagligt og økonomisk forsvarligt. Regionerne er dermed forpligtede til at udgøre et sikkerhedsnet under kommunernes opgavevaretagelse på det specialiserede socialområde.

Kombinationen af et kommunalt ansvar for tilbud og økonomi og regionale driftsvirksomheder, der mod betaling fra kommunerne leverer de nødvendig specialiserede tilbud, vil med de rette vilkår kunne fungere – også i en situation med konkurrence fra andre udbydere.

Det fremsatte lovforslag leverer imidlertid ikke de rette vilkår, og helt afgørende præmisser for, at lovforslagets og strukturreformens grundlæggende intentioner kan føres ud i livet, er derfor ikke til stede.

Det centrale problem er, at grundlaget for driften af de eksisterende specialiserede tilbud løbende vil blive undermineret, hvorved de risikerer at forsvinde. Hertil kommer, at ingen instans får ansvar for en fortsat udvikling af de nødvendige specialiserede sociale tilbud til borgere med den svageste funktionsevne. Udviklingen går i stå.

Kommunerne vil derfor ikke kunne opfylde deres forpligtelser overfor borgerne, fordi regionerne ikke gives driftsvilkår, der sikrer, at de kan opfylde de forpligtelser, de tildeles efter loven.

Konkret viser problemerne sig ved:

- At en beliggenhedskommune ensidigt og til hver en tid kan kræve at overtage en regional institution, hvorved regionens mulighed for at leve op til den tildelte leverandørforpligtelse amputeres, uden at der ligger en samlet plan til grund.

- At ingen instans er ansvarlig for at fastholde og udvikle en sammenhængende vifte af nødvendige specialiserede sociale tilbud.
- At regionerne tildeles ulige konkurrencevilkår specielt i forhold til private udbydere af sociale ydelser.
- At det økonomiske grundlag for driften af de regionale institutioner er usikkert, idet regionerne bl.a. pålægges at tilvejebringe en række ufinansierede ydelser.

I det følgende redegøres der nærmere for disse grundlæggende misforhold, ligesom der gives anvisninger på, hvilke vilkår der skal ændres, for at strukturreformens og lovforslagets intentioner kan føres ud i livet.

Ubegrænset adgang til kommunal overtagelse af institutioner

I lovforslaget lægger man op til en bestiller-udfører model på det specialiserede socialområde, hvori kommunerne bestiller, og regionen driver en virksomhed, hvis opgave er at sikre en vifte af specialiserede sociale tilbud og være sikkerhedsnet for kommunerne. Imidlertid har man indføjet bestemmelser om, at kommunerne kan overtage og drive de regionale institutioner, hvis og når de ønsker det. Det medfører problemer:

- Når en kommune overtager institutioner, indskrænker man regionens mulighed for at drive og specialisere institutionerne til de øvrige kommuners borgere og være sikkerhedsnet for de øvrige kommuner. Det kan betyde, at de meget specialiserede institutioner falder bort eller, at de bliver afspecialiserede.
- Når en kommune overtager institutioner, påfører kommunen sig selv en stor økonomisk risiko. Pladserne på de meget specialiserede institutioner bruges af mange kommuner, og driftskommunen skal alene bære de økonomiske risici, f.eks. for tomme pladser. Det vil derfor være i driftskommunens interesse at omdanne institutionerne, så kun kommunens borgere benytter det. Der er ikke tilstrækkelige mekanismer i lovforslaget for at forhindre dette. De økonomiske risici, der følger af driftsansvaret, forstærker risikoen for, at de meget specialiserede institutioner falder bort, eller at de bliver afspecialiserede.

Årsagen til, at man med loven giver kommunerne en ubegrænset adgang til at overtage regionale institutioner, er et ønske om at tilskynde kommunerne til yderligere decentralisering, så flere tilbud gives i nærmiljøet. Intentionen om, at institutionerne skal ligge i borgerens nærmiljø, giver ikke mening, når der er tale om højt specialiserede institutioner, hvor beliggenhedskommunerne bruger et fåtal af pladserne. En kommunal overtagelse vil i disse tilfælde kun betyde øget nærhed for det fåtal af brugere, der kommer fra beliggenhedskommunen.

Problemet ved kommunernes overtagelsesmulighed er desuden, at man derved bryder hovedintentionen i lovforslaget om, at kommunerne har myndigheds- og finansieringsansvaret og regionerne et leverandøransvar. Dermed sammenblander man driften af de specialiserede sociale institutioner ind i kommuneansvaret, og man modsiger behovet for, at større enheder driver de mest specialiserede institutioner. Samtidig svigter man flerheden af kommuner, fordi én kommune ensidigt kan beslutte at overtage en regional institution. Det kortslutter regionens mulighed for at være sikkerhedsnet for de øvrige.

Uklart forsyningsansvar

Med lovforslaget lander ansvaret for, at der findes specialiserede tilbud midt mellem kommunerne og regionerne. Dermed er ingen reelt ansvarlig for at fastholde og udvikle en sammenhængende

vifte af specialtilbud og dermed ansvarlig for den samlede langsigtede udvikling og planlægning af socialområdet. Lovforslaget fastlægger, at regionen kun kan oprette nye tilbud og ydelser, som er forudbestilt af kommunerne og *må* dermed ikke reagere på aktivt på de behov, som regionen i kraft af det store befolkningsgrundlag er i stand til at konstatere. Kommunerne *kan* omvendt ikke reagere, fordi den enkelte kommune i sagens natur ikke har det tværgående overblik til at opdage, at der er kommet nye behov til.

Dermed kan ingen aktør garantere og udnytte det samlede overblik over det specialiserede socialområde. Uden en sådan aktør, afgøres udviklingen på og af det samlede specialiserede af summen af kommunernes adfærd. Og ansvaret for forsyningssikkerheden falder mellem to stole - kommunalbestyrelsernes og regionsrådets.

Ulige konkurrence- og driftsvilkår

En af intentionerne med lovforslaget er at skabe mere konkurrence på socialområdet. Kommunerne skal frit kunne vælge blandt konkurrerende leverandører, og området skal reguleres af markedslignende mekanismer. Men lovforslaget opstiller ikke ens vilkår for alle leverandører.

For det første er socialområdets finansiering sammensat, så det giver private og kommunale sociale tilbud en konkurrencemæssig fordel. Lovforslaget pålægger regionen myndighedslignende opgaver - f.eks. tilsyn med de regionale institutioner - som skal finansieres som en del af taksten. Regionens priser bliver derved dyrere end konkurrenternes, og de regionale institutioner er i fare for at blive fravalgt og på sigt i fare for at bortfalde.

For det andet er regionen en stækket markedsaktør, idet regionen ikke frit kan udbyde tilbud, men er bundet af en kommunernes bestillinger. På et marked svarer det til, at man kun kan stille varer på hylderne, som er forudbestilte. Intet marked kan frembringe innovation og udvikling på de vilkår. Et krav må derfor være

- At der er tilstrækkelig økonomi til at drive tilbuddene.
- At der er en tilstrækkelig tidshorisont, der sikrer investeringen.

Resultat

Man ønsker, at regionen skal være sikkerhedsnet under kommunerne. Kommunerne bestemmer, hvad regionen skal lave. Problemet er, at man forudsætter, at kommunerne vil handle som et kollektiv, men man giver dem ikke mulighed for det:

1. Den enkelte kommune har suverænt retten til at beslutte, om de vil overtage en institution, og kollektivet har ingen redskaber eller mekanismer til at forhindre det. Kontaktudvalget kan drøfte kommunale overtagelser, men den enkelte kommunalbestyrelse har den endelige beslutningskompetence.
2. Regionsråd og kommunalbestyrelser skal indgå en årlig rammeaftale om kapacitet, men det fremgår ikke af lovforslaget, hvordan aftalerne skal indgås, og hvordan man skal håndtere en eventuel uenighed om rammeaftalerne.

Resultatet er, at samarbejdet mellem regionsråd og kommunalbestyrelser kommer til at dreje sig om enkelt kommuners ønsker om overtagelse, hvor lokalpolitiske hensyn i én kommune risikerer at

afgøre, om en anden kommune fremover bliver betjent. Det sker på bekostning af samarbejde om den langsigtede udvikling og planlægning af det specialiserede socialområde.

Man har med lovforslaget ønsket et regionalt niveau, hvor kommunerne i fællesskab kan bestille regionen som leverandør. En sådan konstruktion kræver spilleregler - det leverer lovforslaget ikke i tilstrækkelig grad.

4 ændringsforslag

Med nogle forholdsvis få ændringer er det muligt at ændre lovforslaget, så regeringens overordnede intentioner om én indgang til det offentlige, øget konkurrence og fortsat decentralisering fastholdes og styrkes, samtidig med at de væsentligste problemer i lovforslaget om kommunernes ensidige adgang til kommunal overtagelse, uklart forsyningsansvar samt ulige drifts- og konkurrencevilkår løses.

Ændringsforslag 1: Et regionalt forsynings- og udviklingsansvar

Hvis regionen som den største leverandør af specialiserede sociale tilbud skal være et sikkerhedsnet under kommunerne, skal der opstilles vilkår, der gør det muligt at leve op til den forpligtelse. Det kræver, at regionen får et klart og selvstændigt forsynings- og udviklingsansvar - et ansvar for at sikre og udvikle en bred sammenhængende vifte af specialiserede tilbud i hele regionen og for alle kommuner, der matcher efterspørgslen til enhver tid.

Regionalt forsynings- og udviklingsansvar

Det skal fremgå at loven, at regionen har et forsynings- og udviklingsansvar. Bestemmelsen om, at regionen kun har hjemmel til at drive tilbud, kommunerne har bestilt i de årlige rammeaftaler, skal ophæves.

Ændringsforslag 2: Samarbejde om udvikling af det regionale socialområde

Når der skal ske en fortsat decentralisering af det sociale område, skal lovforslaget udformes, så det på den ene side sikrer, at regionen til enhver tid kan leve op til sit forsynings- og udviklingsansvar og kan være et sikkerhedsnet for alle kommuner i regionen, og på den anden side sikrer, at kommunerne kommer til at løse stadigt flere opgaver på det specialiserede socialområde område i takt med, at de bliver i stand til at løse opgaverne. Det kræver, at der opbygges en ny samarbejdsstruktur på det regionale socialområde.

Ny samarbejdsstruktur

Bestemmelserne om rammeaftalerne skal justeres, således at Regionsråd og Kommunalbestyrelser i Kontaktudvalget en gang i hver valgperiode beslutter en udviklingsplan, der fastlægger udviklingen af og opgavefordelingen på det samlede socialområde i regionen. Kontaktudvalget skal tilstræbe enighed, men udviklingsplanen og opgavefordelingen fastlægges ved simpelt flertal mellem Kontaktudvalgets medlemmer, dvs. mellem kommunerne.

Med udgangspunkt i udviklingsplanen planlægger regionen og kommunerne kapaciteten. Udviklingsplanen suppleres af 1-årige rammeaftaler, hvor Kommunalbestyrelse og Regionsråd på baggrund af en redegørelse fra kommunen indgår aftale om forventet forbrug af pladser og andre ydelser som f.eks. specialrådgivning og delegering af myndighedslignende opgaver. Rammeaftalerne indgås bilateralt mellem Regionsråd og kommuner.

Regionsrådet har i kraft af sit forsynings- og udviklingsansvar pligt til løbende at justere kapaciteten i overensstemmelse med udviklingen i efterspørgslen. Kontaktudvalget får årligt forelagt en samlet kapacitetsplan for regionens tilbud.

Ændringsforslag 3: Planlagt decentralisering

I forlængelse af ændringsforslaget om, at der skal opbygges en ny samarbejdsstruktur på det specialiserede socialområde, er der behov for at ændre bestemmelserne om kommunernes ensidige mulighed for at overtage regionale institutioner.

Planlagt decentralisering

Bestemmelserne om, at kommunerne til enhver tid kan overtage et regionalt tilbud, skal ændres, således at dette drøftes hvert fjerde år i forbindelse med Kontaktudvalgets aftaler om opgavefordeling, og aftaler om overtagelse skal være i overensstemmelse med den aftalte opgavefordeling. En kommunal overtagelse skal være skrevet ind i de 4-årige aftaler, som vedtages med simpelt flertal i Kontaktudvalget. En forudsætning for en kommunal overtagelse vil desuden være, at borgere fra beliggenhedskommunen optager mindst 80 pct. af institutionens pladser.

Ændringsforslag 4: Et fair økonomisk grundlag for det regionale socialområde

Hvis socialområdet i fremtiden skal fungere på markedslignende vilkår skal det ske på en samfundsøkonomisk og socialpolitisk forsvarlig måde. Det indebærer, at der må tages højde for socialområdets særlige forhold - det specialiserede socialområde er ikke et normalt marked, fordi de specialiserede tilbud kræver så stort et befolkningsunderlag og en specialiseret ekspertise, som det tager lang tid og mange ressourcer at opbygge.

Ændringsforslagene skal på den ene side sikre, at de markedsmekanismer, som indføres, gælder alle leverandører, og på den anden side skal markedsmekanismerne tæmmes, så samfundsressourcerne anvendes optimalt, og de socialpolitiske konsekvenser af markedsgørelsen bliver positive - f.eks. at borgerne får en bredere vifte af tilbud at vælge mellem og at de positive effekter af øget konkurrence opnås, f.eks. innovation, kvalitetsudvikling og ressourceoptimering.

Lige og frie konkurrencevilkår

Alle leverandører på det specialiserede socialområde skal have de samme vilkår for at udbyde tilbud på det specialiserede socialområde.

Det indebærer, at loven skal ændres så:

- Regionen får mulighed for at igangsætte initiativer og tilbud af egen drift.
- Der etableres en gennemsigtig og retfærdig takststruktur med sammenlignelige priser for sammenlignelige ydelser. Regionen kan som den største leverandør af specialiserede tilbud pålægges særlige myndighedslignende opgaver. Der skal sikres en selvstændig og realistisk finansiering heraf, så regionens priser ikke bliver ukonkurrencedygtige. Det kan f.eks. ske som en abonnementsordning for kommunerne, hvor man betaler et grundbidrag hvert år for specialrådgivning mv.
- Der tilvejebringes særskilt finansiering af regionens forsynings- og udviklingsansvar gennem f.eks. et fast kommunalt udviklingsbidrag, der giver regionen et økonomisk grundlag for udøve den overordnede koordinering og udvikling på området.
- Regionen skal eje sine tilbud. Ved kommunal overtagelse ifm. de 4-årige udviklingsplaner skal kommunen betale for overtagelsen - bygninger, inventar, udstyr mv.

De skitserede ændringsforslag vil sikre en region, der er i stand til at fungere som sikkerhedsnet for alle kommuner, og som i kraft af sin størrelse kan udnytte potentialet i det større befolkningsunderlag og udvikle og specialisere tilbuddene. Ændringsforslagene sikrer, at den fortsatte udvikling af det specialiserede socialområde kan ske samtidig med en planlagt decentralisering, hvor kommunerne og regionen i 4-årige udviklingsplaner aftaler og planlægger, hvad der skal være regionalt, og hvad der skal være kommunalt.

Samlet set vil ændringsforslagene muliggøre, at fællesskabet står bag den største driftsherre på det specialiserede socialområde.

Københavns Amt
Psykiatri- og Socialforvaltningen
April 2005

