

TALEPAPIR

DET TALTE ORD GÆLDER

Anledning	Samråd i Folketingets Kommunaludvalg 12. maj 2005 vedrørende L 71, Forslag til lov om regionernes finansiering (Indenrigs- og sundhedsministeren, Socialministeren og Undervisningsministeren)
Titel	Samrådstale
Målgruppe	Folketingets Kommunaludvalg
Arrangør	Folketingets Kommunaludvalg
Taletid	ca. 10 min.
Tid og sted	Torsdag den 12. maj 2005 5 min. efter afstemningerne, dog tidligst kl. 11.00 Folketinget – værelse 2-133

Disposition

- 1. Indledning**
- 2. Opgave- og ansvarsfordeling mellem kommuner og regioner**
- 3. Rammeaftaler**
- 4. Konsekvenser af omlægningen**
- 5. Afrunding**

1. Indledning

- Kommunaludvalget har bedt mig besvare følgende spørgsmål:

”Der ønskes en drøftelse af den omlægning af såvel det sociale område som specialundervisningen, der sker i forbindelse med kommunalreformen, samt konsekvenserne heraf. I den forbindelse ønskes også en drøftelse af hvorledes rammeaftalerne skal kunne indgås på et forsvarligt fagligt niveau, hvorledes der sker en fordeling af institutionerne mellem region og kommuner og finansieringen heraf”.
- Som indgang til den ønskede drøftelse vil jeg - for så vidt angår specialundervisningen – opridse baggrunden for den opgave- og ansvarsfordeling mellem kommuner og regioner, der foreslås i L 108.
- Jeg vil derefter redegøre for rammeaftalernes tilblivelse og deres funktion for samarbejdet mellem kommunalbestyrelser og regionsråd, herunder kommunernes finansiering af de regionalt drevne tilbud.
- Endelig vil jeg give en vurdering af, hvilke konsekvenser omlægningen af specialundervisningen får for den faglige kvalitet, vi kender på området i dag.

2. Opgave- og ansvarsfordeling mellem kommuner og regioner

- Når myndigheds- og finansieringsansvaret for specialundervisningen til børn og voksne efter kommunalreformen skal ligge hos kommunalbestyrelserne i de nye større kommuner, er det dels for, at beslutninger om specialundervisning træffes så tæt på borgerne som muligt, dels for at styrke sammenhængen mellem specialundervisning og den almindelige undervisning.
- Kommunerne overtager samtidig de nuværende amtslige specialskoler for børn og voksne – med enkelte undtagelser:

- Regionsrådene får forsyningspligten og driftsansvaret for de mest specialiserede, lands- og landsdelsdækkende tilbud. Den lands- eller landsdelsdækkende funktion henviser ikke blot til, at institutionerne i dag sælger pladser til andre amter, men også, at de tilbyder en ganske særlig og specialiseret ydelse i forhold til børn og voksne i specialundervisningen, som kun kan fås et eller ganske få steder i landet. Det gælder for eksempel døvblindeområdet (Døvblindecentret i Aalborg og Geelsgaardskolen i Københavns Amt) og skoler med særlige tilbud til døve og hørehæmmede (fx Fredericiaskolen og Nyborgskolen).
- Regionsrådene vil desuden som udgangspunkt få driftsansvaret for institutioner med tilbud til personer med tale-, høre- eller synsvanskeligheder, de såkaldte kommunikationscentre. Undtaget er kommunikationscentre beliggende i Københavns og Frederiksberg Kommune samt Bornholms Regionskommune.
- Kommunikationscentre har typisk tilbud om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand til både børn og voksne med tale-, høre- eller synsvanskeligheder. Det skal de fortsat have. Aktiviteterne knytter sig dog for størstedelens vedkommende til tilbud om voksenspecialundervisning.
- Placeringen i regionerne er foreslået ud fra et ønske om at tilgodese hensynet til brugerne – idet disse institutioner både tilbyder ydelser efter lov om social service og ydelser efter undervisningslovgivningen - således at disse institutioner bevares samlet som én institution hos én myndighed.
- For de øvrige tilbud i den nuværende voksenspecialundervisning gælder det, at voksenspecialskolerne videreføres i kommunerne på samme måde som de amtskommunale folkeskoler. For deltagerne, der ofte har behov for offentlig service ud over specialundervisningen, giver denne placering en god sammenhæng til blandt andet det sociale område, beskæftigelsesområdet og genoptræningstilbud, hvor de nye, større kommuner også får øget ansvar.
- Der sikres i øvrigt en sammenhæng i indsatsen for personer, der under hospitalsindlæggelse har behov for specialundervisning, idet regionsrådene får ansvaret for disse tilbud. Regionsrådene skal samtidig tilbyde en genoptræningsplan til patienter, der har et lægefagligt begrundet behov for fortsat genoptræning efter endt sygehusbehandling (jf. Forslag til sundhedsloven – L 74).
- Kommunalbestyrelsen vil desuden kunne indgå overenskomst med for eksempel private skoler, institutioner eller andre kommunalbestyrelser om udførelsen af voksenspecialundervisning, ligesom amtsrådene gør det i dag.
- Ordblindeundervisningen lægges under lov om forberedende voksenundervisning (FVU) og får på den måde en naturlig sammenhæng til den øvrige vok-

senundervisning, idet ansvaret for at sikre udbuddet placeres hos voksenuddannelsescentre (VUC).

- Jeg har fået mange henvendelser, blandt andet fra forældre til børn i amtskommunale specialskoler og fra brugerorganisationer, som udtrykker bekymring for de tilbud, der overgår fra at være amtskommunale til at være kommunale.

De bekymringer deler jeg ikke.

- For det første overføres både økonomiske og personalemæssige ressourcer, som amtskommunerne i dag anvender i specialundervisningen, til kommunerne. Kommunerne vil derfor kunne opretholde det nødvendige faglige niveau.
- For det andet er det det samlede tilbud på de nuværende amtskommunale specialskoler, der overgår til kommunal drift. Skolernes hverdag burde således ikke blive væsentligt mærket af reformen.
- For det tredje løser kommunerne allerede i dag en stor del af specialundervisningsopgaverne som entreprenør for amtskommuner. I enkelte amter som Frederiksborg og Storstrøm, har dette været hovedreglen i en lang årrække – og med ganske stor succes. Mig bekendt er det ikke påvist, at der er problemer med kvaliteten i de tilbud, som kommunerne driver, sammenlignet med de tilbud, som amtskommunerne driver.
- For det fjerde vil en fortsat regional forankring ikke give mulighed for en dynamisk udvikling i tilbudsstrukturen med en øget sammenhæng mellem almen- og specialundervisningen – herunder øget rummelighed. Der vil snarere være tale om en cementering af en tilbudsstruktur, som udskiller et antal børn og voksne til undervisning væk fra deres naturlige nærmiljø.
- En placering i regionerne af de amtskommunale specialskoler vil ikke i sig selv skabe en yderligere sikkerhed for deres uændrede drift. Principperne er de samme for kommuner og regioner for drift af institutioner uden objektiv finansiering. På den måde forstået, at kapaciteten altid vil skulle tilpasses det behov, der er for institutionernes tilbud på et givent tidspunkt. Og der vil altid være variation i antallet af elever og deltagere – og i kommunernes behov for at henvise børn og voksne. Sådan er det i og for sig også i dag.
- Endelig skal det understreges, at det slet ikke ligger i lovforslaget, at alle specialiserede tilbud nedlægges, tværtimod. Der vil fortsat være behov for en række specialiserede tilbud til både børn og voksne. Fremover vil de nye, større kommuner blot drive dem, og hvis en kommunalbestyrelse ikke ser sig i stand til selv at løse en driftsopgave, kan den aftale med regionsrådet, at regionsrådet varetager driftsopgaven for kommunen. Denne mulighed på specialundervis-

ningsområdet er dog begrænset til opgaver, der ligger i naturlig tilknytning til regionens opgaver, så regionen har særlig kompetencer til at løse opgaverne.

3. Rammeaftaler

- Rammeaftalen er den årlige aftale mellem regionsrådet og kommunalbestyrelserne i regionen, og danner grundlag for regionens tilpasning af de undervisningstilbud, regionen har forsyningspligt og driftsansvar for.
- Rammeaftalerne omfatter kun de lands- og landsdelsdækkende tilbud samt kommunikationscentrene. Ikke driftsopgaver, som regionsrådet derudover varetager efter aftale med den enkelte kommunalbestyrelse.
- Rammeaftalerne vil for eksempel kunne omfatte beskrivelse af det samlede antal pladser og tilbud, som regionsrådet det kommende år stiller til rådighed for kommunerne i regionen, udviklingsmål for regionens tilbud, aftale om finansiering, herunder takster for kommunernes køb af regionale pladser og aftale om håndtering af akut opståede behov.
- For at sikre et grundlag for regionernes planlægning skal hver kommunalbestyrelse i regionen udarbejde en årlig redegørelse for kommunens forventede brug af pladser ved de regionale undervisningsinstitutioner. Redegørelsen skal omfatte de kommende 4 år.
- Det faglige udgangspunkt for rammeaftalerne er således kommunernes årlige redegørelser. Kommunen kan til udarbejdelsen af den årlige redegørelse gøre brug af ekspertise i sine egne skoler og institutioner, i pædagogisk-psykologisk rådgivning (PPR) eller i forvaltningen. Og den kan få viden om elever og deltagere fra de skoler og institutioner, som kommunen anvender i regionen eller i andre kommuner. På den måde er der et stærkt fagligt grundlag under såvel de årlige redegørelser som rammeaftalerne.
- Processen omkring tilblivelsen af rammeaftalen vil sikre en høj grad af åbenhed og gennemsigtighed mellem alle kommunerne og dermed et stærkt fælles grundlag for at opnå enighed.

Finansiering

- Som nævnt får kommunalbestyrelserne fuldt finansieringsansvar for specialundervisningen (dog undtaget specialundervisning til voksne under hospitalsindlæggelse). De skal derfor betale for alle de tilbud, som regionsrådene skal stille til rådighed.

- Den takst, kommunerne skal betale, skal blandt andet dække driftsomkostninger for den samlede kapacitet i regionens tilbud, herunder også udgifter i forbindelse med ubenyttet kapacitet, specielle driftsomkostninger til den enkelte institution, udviklingsomkostninger, administrationsudgifter samt anlægsudgifter.
- Rammeaftalen vil også kunne indeholde beskrivelse af, at der – som tillæg til basistaksten - fastsættes differentierede takster i forhold til kommunernes specielle behov.
- Taksten reduceres for de lands- og landsdelsdækkende tilbud med en objektiv finansiering, som kommunerne også betaler. Den objektive finansiering skal beregnes sådan, at taksten ikke bliver så høj, at den afholder kommunerne fra at bruge tilbudene. På den anden side må taksten ikke blive så lav, at tilbuddet udnyttes i for stort og uhensigtsmæssigt omfang.
- De nærmere betalingsprincipper for kommunernes brug af de lands- og landsdelsdækkende tilbud vil blive fastsat i en bekendtgørelse efter drøftelse med de regionale og kommunale parter. Den særlige regulering af taksterne med objektiv finansiering skyldes, dels at disse tilbud vil blive anvendt tværregionalt, hvorfor takstreguleringen ikke alene kan fastsættes i den enkelte regions rammeaftale, dels at der er tale om meget specialiserede tilbud, som kommunerne ikke umiddelbart kan substituere med egne tilbud.
- Der vil tilsvarende blive fastsat nærmere principper for betalingen af regionernes tilbud til personer med tale-, høre- eller synsvanskeligheder. Dog ikke med objektiv finansiering.
- Specialundervisningsområdet har ikke enkeltsager, der når op i så høje udgifter, at der er behov for en refusionsordning som den, der planlægges på socialområdet.

4. Konsekvenser af omlægningen

- Som det fremgår, er det ikke vurderingen, at det faglige niveau vil blive svækket. Snarere tværtimod.
- Der vil blive brugt lige så mange ressourcer fremover på specialundervisningen, som kommuner og amtskommuner i dag bruger. Når pengene ikke længe er bundet til at gøre tingene på én bestemt måde – nemlig henvisning til amtet – kan kommunerne udnytte ressourcerne mere effektivt til enten at benytte eksisterende tilbud eller til at etablere nye og mindst lige så gode tilbud samt skabe en bedre sammenhæng til det almindelige.

Borgernes sikkerhed for at få et kvalificeret tilbud vil også blive styrket med

- etableringen af en national videns- og specialrådgivningsorganisation: VISO;
- udvidet klageadgang,
- styrket tilsyn og evaluering samt
- de regionale udviklingsråd på social- og specialundervisningsområdet.

VISO

- VISO skal sikre den nødvendige vidensudvikling og –formidling på specialundervisningsområdet og socialområdet, ligesom VISO skal sikre, at kommuner, regioner, skoler og institutioner har adgang til specialiseret rådgivning og bistand til udredning på området.
- VISO vil komme til at betjene sig af et netværk af konsulenter og specialister, der er placeret regionalt og lokalt med fingrene nede i fagligheden.
- VISO hjemles i Lov om social service. Der vil – i samarbejde mellem socialministeren og mig – blive fastsat nærmere regler om VISO i en bekendtgørelse.

Udvidet klageadgang

- Med L 108 foreslås udvidet adgang til at klage til Klagenævnet for vidtgående specialundervisning. Fremover vil det ikke blot være de tilbud, vi i dag kender som vidtgående specialundervisning, der kan klages over. Også forældre og elever i kommunale specialklasser og specialskoler vil kunne klage. På den måde øges antallet af klageberettigede fra ca. 10.000 i dag til omkring 20.000 efter 1. januar 2007. Klagenævnet vil desuden blive klageinstans for voksen-specialundervisningen.

Tilsyn og evaluering

- Det kommunale tilsyn med folkeskolen vil, som beskrevet i regeringsgrundlaget, blive suppleret af et uafhængigt Råd for evaluering og kvalitetsudvikling af folkeskolen, som regeringen nedsætter.
- Rådet skal blandt andet følge og vurdere udviklingen i det faglige niveau i folkeskolen og give årlige tilbagemeldinger til undervisningsministeren. Rådet understøttes af en ny statslig styrelse for evaluering og kvalitetsudvikling.
- Styrelsen får til opgave at føre tilsyn med kvaliteten af kommunernes forvaltning af folkeskoleloven, men også at gennemføre evalueringer m.v. Disse kommende initiativer vil også omfatte specialundervisning og specialpædagogisk bistand.

Regionale udviklingsråd frem til 2010

- Endelig vil jeg pege på, at de regionale udviklingsråd i en 4-årig periode fra 1. januar 2007 skal følge udviklingen på socialområdet og specialundervisningsområdet. Det giver et yderligere sikkerhedsnet under kvaliteten .
- Udviklingsrådene skal én gang årligt rapportere til socialministeren og til mig.
- Rådernes rapport vil danne grundlag for, at jeg løbende kan vurdere, hvordan kommuner og regioner varetager deres opgaver på specialundervisningsområdet efter kommunalreformen, herunder hvordan rammeaftalerne fungerer som grundlag for samarbejdet mellem kommunalbestyrelser og regionsråd.

5. Afrunding

- Som det fremgår, vil der blive bedre sammenhæng ikke bare til almenundervisningen, men også til andre sektorområder. Og det er der brug for, så indsatsen over for de mennesker, der har behov for det, bliver endnu bedre.
- Den nye ansvars- og opgavefordeling vil gøre systemet mere gennemskueligt, så vi også kommer af med de gråzoner og den kassetænkning, der har sat mennesker i klemme i systemet. Og som nogle steder har medvirket til at vanskeliggøre samarbejdet mellem kommuner og amtskommuner.
- Omlægningen af specialundervisningen, som følge af kommunalreformen, vil altså styrke området både fagligt og organisatorisk.