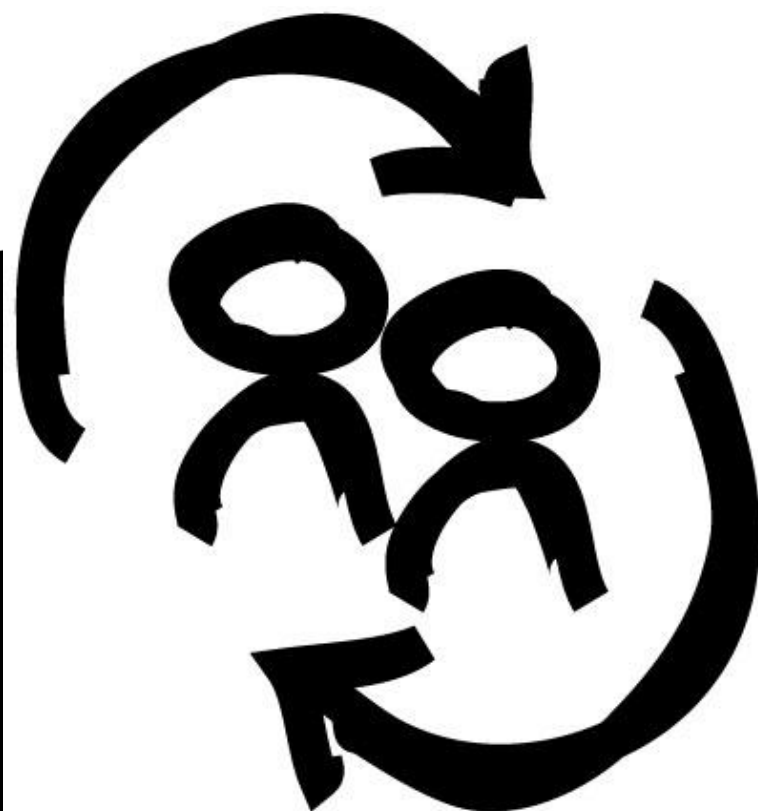


Abonnement på samarbejde

Mellemkommunalt samarbejde
på kommunikationsområdet



Marts 2012

KREVI.



Forord

Denne rapport sætter fokus på samarbejde mellem kommuner. Samarbejde mellem kommuner nævnes som noget af det, der kan bane vejen for at kunne kombinere hensynene til både økonomi og faglighed på det specialiserede socialområde (AKF 2010, FM 2009).

Et af de steder, hvor der findes samarbejde mellem kommuner på socialområdet og undervisningsområdet er på det såkaldte kommunikationsområde (tale-, høre- og synsinstitutionerne).

Samarbejdet på kommunikationsområdet er flere steder baseret på de såkaldte abonnementsordninger. På flere punkter ser det ud til at være en succeshistorie i forhold til at kombinere økonomi og faglig styring. Det er vores håb, at erfaringerne med en enkel styringsmodel kan inspirere andre steder i den kommunale og regionale verden, når der er en række hensyn til både økonomi, faglighed og retssikkerhed.

Undersøgelsen er gennemført af projektleder Anders Kirkedal Nielsen, Hans H. Knudsen og Rasmus Dørken.

Tak til alle, der har medvirket i undersøgelsen

Marts 2012

Torben Buse

Direktør

Abonnement på samarbejde

ISBN-nr.: 978-87-92258-85-4 (elektronisk version)

Udgivet marts 2012 af: KREVI - Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut, Olof Palmes Allé 19, 8200 Århus N, Tlf. 72 26 99 70, post@krevi.dk.

Forfatter/e: Anders Kirkedal Nielsen, Hans Knudsen og Rasmus Dørken

Rapporten kan downloades gratis på www.krevi.dk

Grafisk design: Weltklasse A/S



Indholdsfortegnelse

RESUME	1
INDLEDNING.....	3
LOVGIVNING OG KOMMUNALREFORMEN	5
3.1 Kommunalreformen.....	5
3.2 Lovgivningen	6
3.3 Kommunikationscentre på landkortet.....	8
ABONNEMENTSORDNING SOM SAMARBEJDSSTRUKTUR	10
4.1 Finansieringsprincip.....	10
4.2 Visitation ved abonnementsordning	11
4.3 Variation i modellerne	13
4.4 Styrker og svagheder ved abonnementsmodellen	14
Budgetsikkerhed.....	15
Enkel administration	17
Udfordringer for abonnementsmodellen.....	18
FÆLLESSKAB OM STRATEGISKE BESLUTNINGER.....	20
5.1 Bestyrelsen.....	20
5.2 Administrativt samarbejde	21
STYRINGSINFORMATION I SAMARBEJDET	24
6.1 Ydelseskataloger	24
6.2 Oversigter over leverede ydelser	25
6.3 Ventelister og klager	27
REFERENCER.....	28
BILAG	30
Bilag 1. Metode	30
Bilag 2. Mellemkommunal sammenligning	33



Resume

Kommunerne er blevet kritiseret for ikke i tilstrækkelig grad at samarbejde om drift og udvikling af de specialiserede tilbud på det sociale område.

På ét område foregår der imidlertid et mellemkommunalt samarbejde, som kan inspirere andre steder i den kommunale verden. Det er på det såkaldte kommunikationsområde, som dækker borgere med tale-, høre- og synsproblemer. Her har der i flere tilfælde udviklet sig en praksis for tæt samarbejde mellem kommunerne.

Vi har stillet en række spørgsmål til de konkrete, formelle samarbejder på kommunikationsområdet for at bringe erfaringerne videre. Indledningsvis har vi sammenlignet de kommunale centre, som har formelle samarbejdsaftaler. Derefter har vi udvalgt fem centre, som vi har undersøgt nærmere ved hjælp af dokumentstudier og interviews.

Samarbejdet er generelt præget af en enkel administration. Visitationskompetencen er uddelegeret til det enkelte center. Borgerne har samtidig ret til frit at henvende sig, og skal ikke visiteres via den enkelte kommune. Den manglende kontrol over visitationen vil traditionelt vanskeliggøre den enkelte kommunes styring af de pågældende ydelser.

Styringsudfordringen har kommunerne løst gennem abonnementsaftaler, som har vist sig at være et centralt element i samarbejdet i de fem centre, der er undersøgt. Styrken ved abonnementsaftalerne er, at kommunerne har en forholdsvis stor sikkerhed for deres samlede økonomiske forpligtelse i det enkelte budgetår. Det er afgørende i lyset af, at visitationen er lagt ud til det enkelte center.

I udgangspunktet betaler kommunerne et rammebudget, der er fuldt ud dækkende for deres forbrugsandel. Der støder med andre ord ikke ekstraudgifter til i løbet af året. Ordningen får karakter af en forsikringsordning

mellem de deltagende kommuner. For den enkelte kommune er der dækning for de udgifter, som vil være knyttet til kommunens borgere. I nogle år vil trækket fra kommunens borgere være større, end den pris den pågældende kommune betaler i abonnement, andre år vil trækket være mindre, end det som kommunen betaler til samarbejdet.

Samtidig sikrer abonnementet en budgetsikkerhed for det enkelte center, så der er kendte økonomiske vilkår og kapacitet til at udvikle og drive en række sårbare og specielle ydelser set i en kommunal sammenhæng.

Ud over de klare fordele er der dog også nogle indbyggede udfordringer i abonnementsordningerne. Den objektive finansiering kan umiddelbart opfattes som uretfærdig, hvis kommunerne ikke bruger centrene i lige stort omfang. Hvis nogle af de betalende kommuner over en årrække systematisk betaler mere, end forbruget fra kommunens borgere tilsiger, kan der komme et pres for større retfærdighed i betalingen til samarbejdet. Derfor har flere af samarbejdsaftalerne også valgt at have en større eller mindre grad af direkte takststyring knyttet til abonnementsmodellen.

En medvirkende årsag til, at kommunerne har kunnet opretholde tillid til centret og til hinanden, er en række forskellige redskaber til at producere tilstrækkelig styringsinformation. Det gælder fx ydelseskataloger, tidsregistrering, systematisk overblik over antallet af klager og længden af ventetid. Tilsammen giver det en relativ høj transparens i centrenes ydelser. Det gør det muligt for kommunerne at følge hver enkelt kommunes forbrug og dermed rimeligheden i abonnementspris i forhold til forbrug.

En anden styrke ved de undersøgte samarbejder på kommunikationsområdet er, at de fungerer både på det politiske og det administrative niveau. Flere politikere fra de enkelte kommuners kommunalbestyrelser bliver repræsenteret i centrets bestyrelse. På administrativt niveau er der flere steder etableret relativt formelle fora, hvor chefer og nøglepersoner fra de samarbejdende kommuner mødes om styringen og rammerne for centrets udvikling. Det kendskab, som kommunerne får til hinanden fra samarbejdet, øger den gensidige tillid mellem kommunerne og mellem kommunerne og kommunikationscentret.



Indledning

I forbindelse med kommunalreformen overtog kommunerne finansieringen og en stor del af driften af det specialiserede sociale område. De enkelte kommuner fik hjemmel til at kunne overtage de specialiserede tilbud, som fysisk var placeret i kommunen, hvilket kommunerne i stor udstrækning valgte at gøre. Konsekvensen har været, at kommunerne i højere grad end forventet har skullet samarbejde indbyrdes med henblik på at sikre videreførelsen af specialiserede tilbud.

Fire år efter kommunalreformen er kommunerne fra tid til anden blevet kritiseret for at lukke specialiserede tilbud, når de hjemtager borgere til tilbud i egen kommune (SL 2011). Kommunerne skal efter kommunalreformen vægte hensynene til høj faglig specialisering og kontrol over udgifterne til foranstaltninger til egne borgere.

Kommunerne har i de seneste år arbejdet med forskellige redskaber på området i forhold til at kunne håndtere faglige hensyn og presset på økonomien. Der har eksempelvis været arbejdet med serviceniveauer, visitationsudvalg og sammenhængende sagsforløb (Se eks. FM 2009).

Samarbejde og koordination mellem kommuner nævnes ofte som en model, der kan bane vejen for at kombinere hensynene til økonomi og faglighed. Eksempelvis nævnes mulighederne for dialog mellem faglige netværk og forsyningsfællesskaber (FM 2009). Eller med udgangspunkt i forskellige faglige problemstillinger nævnes behovet for samarbejde på området (Danmarks Evalueringsinstitut 2009, Sundhedsstyrelsen 2011).

De konkrete erfaringer med etablering af samarbejde og konkrete forsyningsfællesskaber er imidlertid ikke store endnu. Det skyldes bl.a. det kollektive handlingsproblem mellem de samarbejdende kommuner, der handler om fordelingen af risici ved etablering og drift af denne type institutioner.

Realiseringen af anbefalingerne om samarbejde og koordination er derfor også beskedne, når det kommer til konkrete eksempler på, hvor samarbejdet har vist sig at virke over en årrække.

Et af de steder, hvor der findes samarbejde mellem kommuner på socialområdet og undervisningsområdet, er på det såkaldte kommunikationsområde (tale-, høre- og synsinstitutionerne). Det er et eksempel på et område med formelle samarbejdsaftaler, hvor kommuner samarbejder om at få løst nogle specielle opgaver for en særlig målgruppe. Det har en lang historik, og det er lykkedes at videreføre institutionerne efter kommunalreformen.

Denne undersøgelse vil se på, hvorfor kommunerne samarbejder. Hvad gør kommunerne konkret i samarbejdet, og hvad fastholder og driver samarbejdet?

I den første del af undersøgelsen har vi via dokumentstudier og telefoninterviews sammenlignet de kommunale kommunikationscentre, der har en samarbejdsaftale, og hvor samarbejdet fungerer godt. Ud fra denne sammenligning har vi udvalgt fem kommunikationscentre og samarbejdende kommuner, som vi har set nærmere på via interviews. De temaer, der har styret dataindsamlingen har været: graden af forpligtelse i aftalerne, den økonomiske styring og valg af formel organisering.

Det er kun de samarbejder om kommunikationscentre med formelle samarbejdsaftaler på området, der er med i undersøgelsen. Vi ser ikke på børneområdet og hjælpemiddelområdet, ligesom vi ikke ser på den brugeroplevede kvalitet. For en uddybning af metoden se bilag 1.

Læsevejledning

Vi indleder med en gennemgang af de rammer, indenfor hvilke kommunikationsområdet fungerer. Vi ser på lovgivningen, kommunalreformen og geografien. Dernæst ser vi på abonnementsordninger som den centrale samarbejdsstruktur med de fordele og ulemper, vi er stødt på. Herefter kommer der to afsnit med det, som kommunerne gør i samarbejdet. I det første af disse afsnit ser vi på de formelle og uformelle beslutningsfora, som kommunerne etablerer med betydning for kommunikationsområdet. Og i det sidste afsnit ser vi på den nødvendige styringsinformation, som kommunerne kræver af driftskommunen og centret.



Lovgivning og kommunalreformen

Kommunikationsområdet er et område, der ikke ligner de andre kommunale serviceområder, pga. dets høje grad af specialisering, den uddelegerede visitationskompetence og de kortvarige ydelser.

Som et indledende grundlag til at kunne undersøge det mellemkommunale samarbejde om kommunikationscentre i Danmark vil vi nedenfor kort gennemgå påvirkningen fra kommunalreformen, de lovgivningsmæssige rammebetingelser, rammeaftaler og den geografiske fordeling af kommunikationscentre og samarbejdende kommuner. Disse temaer udgør den kontekst, som samarbejdet om kommunikationsområdet foregår i.

3.1 Kommunalreformen

Med kommunalreformen blev det vedtaget at flytte myndigheds- og finansieringsansvaret for de tidligere specialiserede sociale institutioner til kommunerne. Det omfattede også de specialiserede kommunikationscentre for voksne, med tale- høre- eller synsproblemer fra amterne til kommunerne.

De pågældende kommuner kunne vælge at overtage driften af de tidligere amtslige institutioner, herunder kommunikationscentre. Alternativt var der også mulighed for, at centrene fortsat kunne drives af de nye regioner. I dette tilfælde vil de være omfattet af og indgå i de sociale rammeaftaler. De kommuner, som ikke selv havde et kommunikationscenter inden for kommunegrænsen, fik mulighed for at købe specialundervisning og rådgivning på andre kommuners institutioner, i regioner eller bruge private tilbud (Bogason 2009).

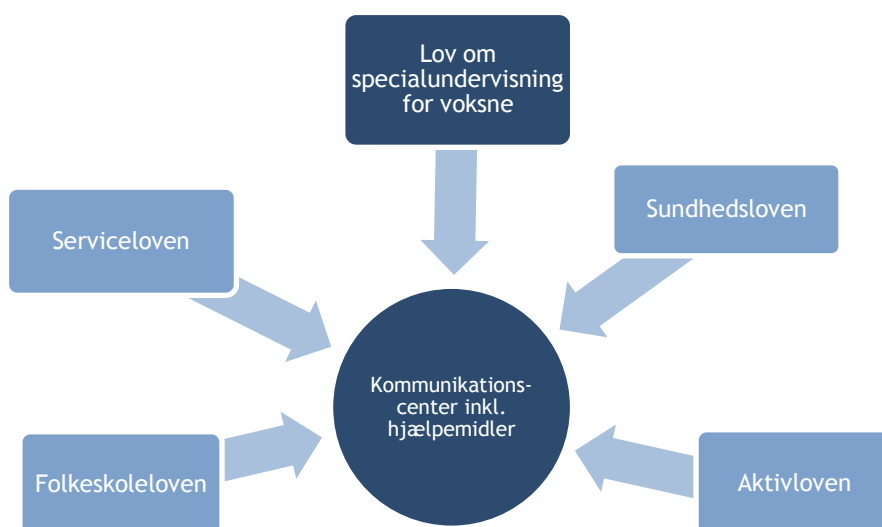
De institutioner, der har haft lands- og eller landsdelsfunktioner med tilbud af specialundervisning til børn, unge og voksne, skulle fortsætte i re-

gionsregi med en forsynings- og udviklingspligt fra regionernes side. Kommunerne betaler via takster for pladser på disse institutioner. De fleste af de samarbejder på kommunikationsområdet, der indgår i denne undersøgelse, er ikke omfattet af rammeaftalen mellem det pågældende regionsråd og kommunalbestyrelserne i regionen på specialundervisningsområdet. CSU - Slagelse og VISP (Næstved) er omfattet af rammeaftalerne, og derudover bruger nogle kommunikationscentre de bestemmelser, der indgår i rammeaftalesystemet¹ som inspiration i deres samarbejdsaftaler.

3.2 Lovgivningen

Lovgivningen på kommunikationsområdet er primært fastlagt i Lov om specialundervisning for voksne. Muligheder for at få støtte med forskellige hjælpemidler, der skal kompensere for den enkelte borgers funktionsnedsættelse, ydes via Serviceloven, mens indsatserne på børneområdet er underlagt bestemmelserne i Folkeskoleloven. Et af de stadig større indsatsområder på kommunikationsområdet består i at få borgere med forskellige kommunikationshandicap klar til arbejdsmarkedet igen, hvorfor også bestemmelserne i Aktivloven har indflydelse på området. Endelig omfatter det den vederlagsfri genoptræning efter udskrivning fra sygehus fastlagt i reglerne i Sundhedsloven.

Figur 1. Lovgivningen med relation til kommunikationsområdet



¹ Der skelnes mellem rammeaftaler på det sociale område og rammeaftaler på specialundervisningsområdet. Den i 2011 vedtagne lov om revision af rammeaftalerne gælder således kun for rammeaftalerne på det sociale område. Loven om rammeaftaler på specialundervisningsområdet fortsætter uændret.

Figur 1 illustrerer de primære lovgivninger, som gør sig gældende på kommunikationsområdet. Den lovgivning, som fylder mest på kommunikationsområdet, og som denne undersøgelse afgrænser sig til at fokusere på, er Lov om specialundervisning for voksne. Den vil vi kort se på i det nedenstående.

Formålet med Lov om specialundervisning for voksne er at sikre hjælp til borgere over den undervisningspligtige alder med fysiske eller psykiske handicap”... *undervisning og specialpædagogisk bistand, der tager sigte på at afhjælpe eller begrænse virkningen af disse handicap*” (kompenserende specialundervisning) (UVM, 2011). Specialundervisning skal ikke tilbydes, hvis borgeren kan modtage andre relevante tilbud med samme formål efter anden lovgivning.

Vejledningen om specialundervisning for voksne nævner en række eksempler på målgrupper, som ville kunne være omfattet af loven: Voksne med: bevægelsesvanskeligheder; synsnedsættelse; tale-, stemme- og sprogvanskeligheder; hørenedsættelse; erhvervet hjerneskade; personlighedsmæssige, psykiatriske, psykiske og sociale vanskeligheder; psykisk udviklingshæmning/generelle indlæringsvanskeligheder.

Ansvar for at etablere tilbud for voksen specialundervisning ligger entydigt hos kommunen. Kommunen beslutter også, hvordan henvisningen sker til specialundervisningen for voksne - herunder muligheden for at deltageren frit kan henvende sig til undervisningsstedet, ”... *som uden unødigt forsinkelse afdækker behovet for vedkommendes ret til specialundervisning for voksne samt eventuelt tager stilling til undervisningstilbuddet*” (UVM, 2009). Der er dermed mulighed for, at myndighedsforpligtelsen til undervisningen kan delegeres til den udførende undervisningsinstitution, der eksempelvis er fysisk placeret i en anden kommune.

Der kan indgås overenskomster (aftaler) om specialundervisning for voksne med andre kommuner, regionsrådet, staten, private eller andre institutioner. Der er lovgivningsmæssige krav om, hvad disse overenskomster skal indeholde, bl.a. budget og regnskab, lærer- og lederkvalifikationer samt pligt til at give kommunalbestyrelsen oplysninger om varetagelsen af opgaverne.

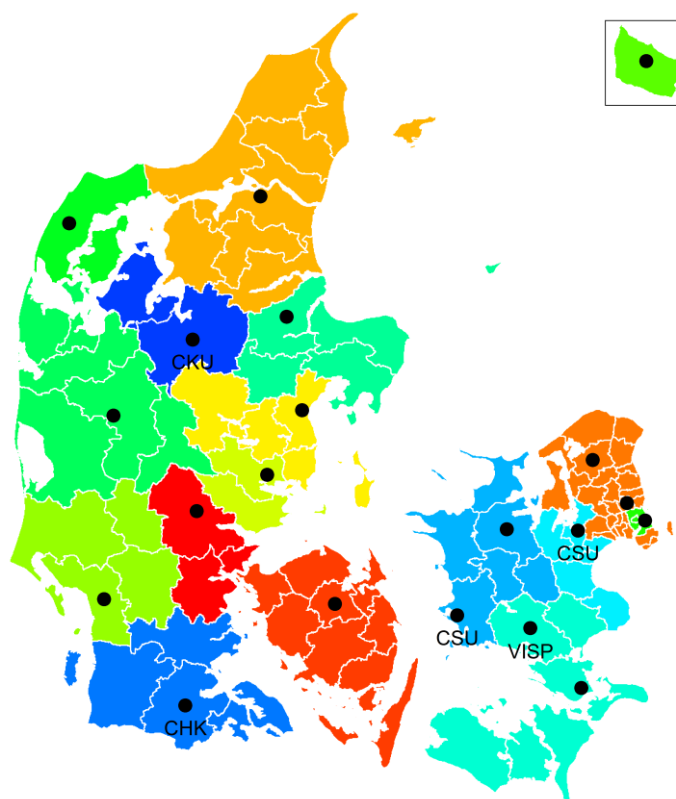
Loven nævner også, at kommunen skal sikre, at den nødvendige specialpædagogiske ekspertise er til rådighed herunder koordination med andre

tilbud samt mulighed for klageadgang via Klagenævnet for vidtgående specialundervisning og en række procedurer i den forbindelse.

3.3 Kommunikationscentrene på landkortet

I nedenstående figur er de nuværende kommunikationscentre i landet indplaceret. Farven på kortet indikerer de kommuner, der samarbejder om de konkrete centre. Vi har på kortet ikke sondret mellem kommunale, regionale og landsdækkende centre eller den lokalt anvendte finansieringsform. De fem centre, som vi har talt med i denne undersøgelse, er markeret vha. centrets kendte initialer.

Det er karakteristisk, at de tidligere amtsgrænser i stor udstrækning holdes i samarbejdet om kommunikationsområdet (kilde: DTHS og centrenes egne hjemmesider)



Nedenfor er de fem kommunikationscentre i denne undersøgelse kort beskrevet.

CKU

CKU Skive-Viborg er et kommunikationscenter med ca. 63 medarbejdere, der arbejder med udgangspunkt i tre adresser i de to kommuner inden for områderne: Tale, høre, syn, psykiatri, hjerneskade, bevægehandicap, un-

ge med særlige behov, kommunikation og it-hjælpemidler. Centret har indgået en særlig aftale med kommunikationscentret i Herning om levering af særligt specialiserede ydelser. Aftalen mellem CKU og CFK, Herning er gensidig forpligtende.

CHK

Center for Hjælpemidler og Kommunikation ligger i Aabenraa Kommune og er omdrejningspunktet for samarbejdet mellem Haderslev, Sønderborg, Tønder og Aabenraa kommuner om ydelser på kommunikations- og hjælpemiddelområdet. 38 medarbejdere arbejder med base i det samlede center, der fysisk er placeret i Bov ved grænsen. Samarbejdet i CHK tager udgangspunkt i en borgmesteraftale om mellemkommunalt samarbejde.

CSU - Slagelse

CSU - Slagelse er et kommunikationscenter, som Odsherred, Kalundborg, Ringsted, Holbæk, Sorø og Slagelse kommuner samarbejder om. Centret er organiseret i en børne-, unge- og voksenafdeling. Der er undervisnings- eller træffesteder i alle kommunerne. Den primære undervisning foregår på to adresser i Slagelse. Sorø Kommune har i starten af 2011 delvis opsagt aftalen med centret.

CSU - Roskilde

CSU - Roskilde dækker kommunerne i det tidligere Roskilde Amt. Dvs. Greve, Lejre, Solrød, Køge, Stevn og Roskilde kommuner. Centret har to hovedafdelinger: En kommunikationsafdeling med specialundervisning for handicappede med tale-, stemme-, høre- eller hjerneskadehandicap og syns- og IKT-hjælpemidler samt en ungdomsafdeling med undervisning og socialpædagogiske fritidstilbud for unge med særlige behov.

VISP

Videnscenter for Specialpædagogik (VISP) er organiseret i tre hovedområder: Et område for sammensatte funktionsvanskeligheder. Et område for sproglige og kognitive funktionsvanskeligheder samt et område for kommunikative vanskeligheder. De ca. 84 medarbejdere betjener fem kommuner (Lolland, Guldborgsund, Vordingborg, Faxe og Næstved kommuner) i samarbejdet på seks adresser ud over hovedsædet, som er i Næstved.



Abonnementsordning som samarbejdsstruktur

Der er ikke mange kommuner, der har en fast samarbejdsstruktur med andre kommuner på socialområdet ud over køb og salg af ydelser (KL 2011). Det er grundlaget for, at vi i denne undersøgelse analyserer de konkrete, mellemkommunale samarbejder på kommunikationsområdet. Derfor har vi indsamlet og analyseret de formelle samarbejdsaftaler mellem de kommuner, der er grundlaget for hvert af de analyserede kommunikationscentre. Der er et centralt kendetegn ved alle aftalerne, at de er bygget op omkring en finansieringsform, der adskiller sig fra det øvrige specialiserede, sociale område. Alle de samarbejdsaftaler på kommunikationsområdet, vi har analyseret, indeholder *abonnementsaftaler* mellem den pågældende driftskommune og samarbejdskommunerne om levering af ydelser på kommunikationsområdet inden for en på forhånd fastlagt økonomisk ramme. Der er en variation mellem de enkelte samarbejder, men fælles er, at en overvejende del finansieres gennem fast abonnement.

Derved adskiller abonnementsordningen sig fra takstfinansiering, som i høj grad er den dominerende finansieringsform på det specialiserede sociale område i øvrigt.

4.1 Finansieringsprincip

Princippet for finansieringen i abonnementet er, at centrets godkendte nettobudget fordeles mellem de samarbejdende kommuner efter en fastsat nøgle på grundlag af kommunernes befolkningstal. I et enkelt samarbejde er denne konstruktion suppleret med en afregning efter erfaringsbaserede brugertal fra det forrige regnskabsår.

Der er ingen demografimodeller eller andre sociale forhold, der korrigerer de enkelte kommuners betaling for ydelser via abonnementsmodellen.

Alle kommuner, der er med i samarbejdet om et kommunikationscenter, bidrager således til finansieringen af driften ud fra deres befolkningstals andel af den samlede befolkning i samarbejdskommunerne. Derudover supplerer andre kilder også i mindre grad finansieringen af centret. Det kan være: Regionen i form af ydelser, som centret leverer til sygehuse, VISO, Uddannelsesstyrelsen, og i meget få tilfælde andre kommuner uden for samarbejdet. Disse andre indtægter, der ligger ud over, hvad der kommer ind i på abonnement og takst, beløber sig til mellem 5-10 % af centrenes samlede budget.

I enkelte aftaler er det formuleret, at kommunerne i abonnementsaftalen forpligter sig til at anvende centrets ydelser - hvor der i de fleste aftaler kun er en implicit forventning til de deltagende kommuner om at anvende de ydelser, der er indgået aftale om på abonnementsvilkår.

4.2 Visitation ved abonnementsordning

Udover abonnementet som finansieringsform er der to andre forhold, som går igen, og som bl.a. forklarer brugen af abonnementsordningerne. Det er den fri trækningsret og den fri henvendelsesret.

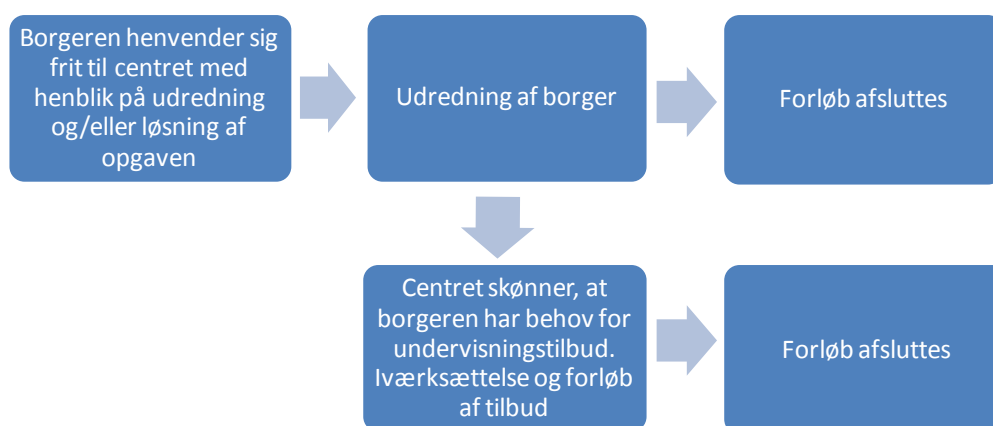
Fri trækningsret vil sige samarbejdskommunernes ret til frit og gratis at trække på de ydelser, der gives af kommunikationscentret inden for det, der er aftalt i abonnementet. Der er som udgangspunkt ingen loft på antallet af ydelser, som kommunerne kan modtage inden for den aftalte periode.

Her er der imidlertid mindre forskel på, hvilke ydelser de enkelte centre har inden for abonnementsordningen. Det, der sædvanligvis er inkluderet i abonnementet, er kerneydelserne på kommunikationscentrene, dvs. ydelser i henhold til lov om specialundervisning for voksne og enkelte ydelser i relation til Serviceloven.

Abonnementsydelser er eksempelvis: Undervisning, rådgivning/vejledning og specialpædagogisk støtte til borgere med svære syns-, høre- og talenedsættelser, erhvervet hjerneskade, psykiske lidelser og/eller svære læsehandicaps. Hjælpemidler i relation til undervisningen er også nogle steder med i abonnementet.

Fri henvendelsesret betyder, at borgerne i de kommuner, der er omfattet af abonnementet, frit kan henvende sig på kommunikationscentret og få en udredning, visitation og eventuel ydelse. Dvs. kontakten foregår direkte mellem borgeren og kommunikationscentret via en uddelegeret visitationskompetence.² En grafisk model for visitationen i abonnementsordningen kan se således ud:

Figur 2. Visitation ved abonnementsfinansiering



I udredningsfasen bliver det undersøgt, om borgeren er i målgruppen og berettiget til hjælp. Hvis ikke, kan forløbet relativt hurtigt afsluttes. Hvis det eksempelvis viser sig, at en borger ikke har været hos en speciallæge forinden eller udskrevet fra et sygehus med en speciallægeerklæring, så kan forløbet afsluttes. I udredningen bliver de nødvendige oplysninger indhentet, og borgerens behov for hjælp i form af kompenserende specialundervisning vurderes af medarbejdere på centret.

Et undervisningsforløb kan relativt hurtigt herefter iværksættes på centret, i en satellit i hjemkommunen eller i borgerens hjem. Herefter afsluttes ydelsen efter et kortere eller længere forløb.

² Også til borgere i kommuner uden for den kommune, hvori kommunikationscentret rent geografisk er placeret. Kommunen har delegeret kompetencen til centret via den skriftlige aftale.

Med abonnementsordningerne sikres det, at centreret ikke har et incitament til at visitere til et uforholdsmæssigt højt serviceniveau. Det enkelte center vil som udgangspunkt selv skulle finde finansieringen indenfor den økonomiske ramme, der følger af kommunernes abonnementsbetaling.

4.3 Variation i modellerne

Abonnementet fylder ikke det samme på alle kommunikationscentre. Nogle steder spiller takstfinansiering også en rolle. Takstandelen bliver hvert år på nogle centre lagt ind i budgettet/aftalerne ud fra kommunernes skønnede træk på centrets takstfinansierede ydelser.

Der er forskel blandt kommunikationscentrene på, hvor stor en andel de takstbaserede ydelser udgør af det samlede budget, og hvad der er inkluderet i disse ydelser.

Takstfinansierede ydelser kan eksempelvis være:

Konsulenttydelser til børn med sprog-, høre-, syns- og taleproblemer, særlige ydelser i relation til at tjekke kommunernes visitation til høreapparater og projekter med henblik på fastholdelse af høre-, tale- eller synshandicappede på arbejdsmarkedet.

Tabellen nedenfor viser andelen af takster i procent af det samlede budget på kommunikationscentrene, som kommunerne samarbejder om.

Tabel 1. Andel af takster i procent af det samlede budget på centrene

	2008	2009	2010	2011
CKU ³	50	50	50	50
CHK	16	15	14	25
CSU - Slagelse ⁴	41	39	43	39
CSU - Roskilde ⁵	0	0	0	0
VISP	0	0	0	0

Som det fremgår af ovenstående tabel 1. er der to modeller i de analyse-rede centre. En model med ren abonnementsfinansiering. Og en model, hvor abonnementsmodellen kombineres med et væsentligt element af takstfinansiering.

I CSU - Slagelse ser vi en relativ stabil andel af budgettet, som taksten udgør. Nedgangen i 2011 skyldes dels, at Sorø Kommune valgte at hjemtage en del af kommunikationsområdet til egen kommune og dels at nabokommunerne har valgt at hjemtage området med sprog-, høre- og taleproblemer.

På CHK har der været et let fald fra 2008-2010, mens der sker en relativ stor stigning på takstandelen af budgettet i 2011. Årsagen til denne stigning er, at samarbejdsaftalen er blevet genforhandlet af de fire kommuner i samarbejdet i løbet af 2010, inden vedtagelsen af budget 2011.

CSU - Roskilde og VISP har ingen takster i budgettet og baserer alene samarbejdet på en abonnementsaftale.

4.4 Styrker og svagheder ved abonnementsmodellen

Abonnementsordningerne har vist sig at have en række fordele for kommunerne. Særligt i forhold til budgetsikkerhed og enkel administration. Abonnementsordningerne giver enkel administration og få administrative omkostninger, da visitationen er uddelegeret til det pågældende tilbud i

³ Andelen i skemaet refererer alene til det, der kaldes for CKU Skive/Viborg, hvilket er det traditionelle høre-, tale- og kommunikationsområde. Den afdeling, som kaldes for CKU Syn/IKT er 100 % abonnementsfinansieret.

⁴ At en stor del af budgettet på CSU-Slagelse er takstfastsat skyldes, at centret har en stor afdeling som underviser efter STU loven (Særligt tilrettelagt ungdomsuddannelse), denne er takstfastsat. Hvis denne afdeling ikke blev medtaget ville CSU-Slagelse være 100 % abonnementsfinansieret.

⁵ Lige som de øvrige centre har de indtægter fra forskellige fonde, VISO, Uddannelsesstyrelsen, sygehuse, egne forvaltninger og i enkelte tilfælde andre kommuner, som de sælger ydelser til. Disse indtægter er dog ikke inkluderet i det nettodriftsbudget, som er udgangspunkt for udregning af abonnementsprisen i hhv. CSU - Roskilde og VISP. Disse indtægter ud over samarbejdet beløber sig typisk til mellem 5-10 % af det samlede budget.

en af de samarbejdende kommuner. Kommunerne er fri for hver især at have en udbygget faglighed på området i forbindelse med deres visitation, og de er fri for at skulle håndtere regninger - i modsætning til, hvis der eksempelvis var tale om takststyring. Ved den fri henvendelsesret kommer borgerne hurtigt til og får deres problem udredt, og en indsats kan relativt hurtigt iværksættes.

Budgetsikkerhed

Kommunerne understreger alle, at den helt centrale fordel ved abonnementsordningerne er budgetsikkerheden. Ved indgangen til et nyt budgetår kender kommunerne den samlede økonomiske ramme til Kommunikationsområdet.

Ordningen har karakter af en forsikringsordning mellem de deltagende kommuner. For den enkelte kommune er der dækning for de udgifter, som vil være knyttet til kommunens borgere. I nogle år vil trækket fra kommunens borgere være større, end den pris den pågældende kommune betaler i abonnement. I andre år vil trækket være mindre, end det som kommunen betaler i abonnement. Forsikringsdækningen varierer som beskrevet alt efter, om det er en ren abonnementsordning eller en kombineret abonnements- og takstfinansieringsordning.

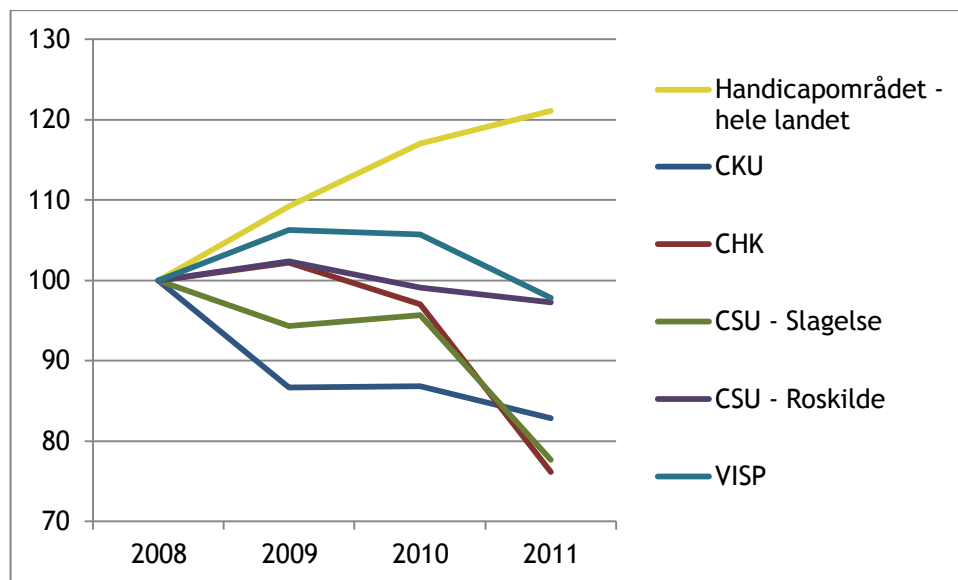
Den kendte, økonomiske ramme for området støtter også op om det indholdsmæssige formål med samarbejdet: at understøtte en speciel ydelse, som kan være meget økonomisk sårbar over for forskydninger i efterspørgslen for en lille gruppe mennesker med tale-, høre- eller synshandicap.

Der er generelt⁶ set ikke er loft på, hvor mange ydelser der leveres på området. Centrene håndterer den efterspørgsel, der er efter forskelligartede ydelser hele året indenfor den faste økonomiske ramme.

Figuren nedenfor viser udviklingen i de fem undersøgte kommunikationscentres budgetter på voksenområdet.

⁶ På et af centrene er det dog en del af aftalen, at hvis budgettet i løbet af året bliver overskredet, så opkræves kommunerne for den kørsel, deres respektive borgere lægger beslag på.

Figur 3. Udviklingen i de fem centres budgetter på voksenområdet fra 2008-2011.⁷



På hele det specialiserede socialområde har der generelt været en ganske kraftig vækst siden kommunalreformen. I figur 3 har vi inkluderet kommunernes budgetter på handicapområdet. Samme vækstrater kan ikke identificeres, når der ses på de fem kommunikationscentre.

Den generelle tendens er, at budgetterne falder markant fra 2008 til 2011. Samme faldende tendens er generelt set også gældende for centre-nes regnskaber i samme periode. De faldende budgetter har således ikke resulteret i løbende budgetoverskridelser, som det har været tilfældet på andre af de specialiserede opgaver på socialområdet.

Når denne tendens sammenholdes med en viden om en relativ stabil efterspørgsel efter høre-, tale- og synsundervisning de seneste år, vidner det om en høj grad af styringsmuligheder ved anvendelse af abonnementsordninger. Det er således ikke et fald i aktivitetsniveauet, som forklarer udviklingen i budgettallene.

⁷ Tallene er i løbende priser. 2008 = indeks 100. Ungdomsområdet er helt ude af budgetterne i CKU og i CSU - Roskilde. Det er ikke helt tilfældet i de øvrige centre. 2007 er ikke inkluderet, da dette års budgetter erfaringsmæssigt kan være misvisende.

66 *De (læs: centrene) har optimeret driften løbende. Så der er nogle stor-driftsfordele - jeg tror også, der er specialer, der kan blive ødelagt ved at blive decentraliseret for meget. Men så længe de kan leve op til deres økonomiske opgave - så har jeg ingen problemer.*

99

Kommunal chef

Enkel administration

Enkelthed i administrationen af ordningen fremhæves også som en fordel. Der er således en udpræget grad af delegation i modellen om abonnementsordninger. Kommunikationscentret gennemfører udredning, visitation og ydelsen, hvad enten den sidste er af kortere eller længere varighed. Processerne lige fra den første henvendelse til afslutning af et forløb kan gennemføres hurtigt og i umiddelbar forlængelse af hinanden uden afbrud.

Kommunerne skal ikke hver i sær opbygge en faglighed og kapacitet på området og håndtere regninger, når kommunikationscentre håndterer henvendelserne, visitationen og ydelsen.

66 *... hvis vi skulle gøre os den tanke, at vi skulle hjemtage opgaverne, så vil det være forbundet med så stort et ressourceforbrug, at det slet ikke er realistisk.*

Kommunal chef

99

Pga. en relativ stor forskel mellem det, Greve Kommune betalte i abonnement til CSU - Roskilde, og det de kunne se, at der blev leveret af ydelser til borgere i kommunen på basis af de halvårlige opgørelser fra centret, ønskede Greve Kommune at få foretaget en analyse af de administrative merudgifter ved at lade ydelserne blive takstfinansieret i stedet for via abonnement. Undersøgelsen blev gennemført af en arbejdsgruppe med repræsentanter fra Greve, Lejre og Roskilde kommuner og CSU - Roskilde. Analysen resulterede i den konklusion, at "... de administrative merlønudgifter ved takstfinansiering - ved et uændret antal brugere - vil indebære en lønudgiftsstigning på mellem 36 % og 84 % afhængig af valg af scenarie" (Roskilde Kommune m.fl. 2011).

Udfordringer for abonnementsmodellen

Abonnementet udgør ikke alle steder hele finansieringsgrundlaget for kommunikationscentrene. Jf. tabel 1 er der også nogle centre, som supplerer abonnementet med takster.

Næsten alle kommunikationscentrene oplever jævnligt et ønske fra nogle kommuner om øget brug af takster på området. Argumentet har været et ønske om kun at betale for det, som man får leveret, altså en slags kontrol over udgifterne til egne borgere - ofte set i sammenhæng med kommunens mulighed for at kunne styre udgifterne mere. I den forstand giver takststyring bedre muligheder for helt præcist at dokumentere, de ydelser man har modtaget, og hvad de har kostet pr. ydelse.

Flere personer på administrativt niveau i kommunerne ser på andre områder - blandt andet på undervisningsområdet og på det specialiserede sociale område - og der oplever en udbredt grad af takststyring. Når man gør det på andre områder, hvorfor så ikke også på kommunikationsområdet, - er der enkelte af de interviewede, der spørger sig selv. Denne holdning medførte blandt andet, at alle kommunikationscentrene i Region Hoved-

staden eksempelvis blev takstfinansierede fra 2007, altså umiddelbart efter kommunalreformens start.⁸

I modsætning hertil er abonnementsordningerne pr. definition ikke millimeterretfærdige, men bygger - som en forsikring - på en vis grad af solidarisk hæftelse. Og det er en udfordring at fastholde i en sektor præget af takststyring.

⁸ Modellen i hovedstaden er ikke en ren BUM-model. Der er fri henvendelsesret til udredning, men ikke til undervisningsdelen. Det er en kommunal opgave at visitere borgere til tilbud efter endt udredning. Herefter er undervisningen delt op i betaling i pakker alt efter varighed.



Fællesskab om strategiske beslutninger

Vi har indtil nu set, hvordan kommunerne via abonnementsordninger finansierer kommunikationscentrene solidarisk og delegerer visitation og udførelsen af indsatsen til driftskommunen i samarbejdet. For at sikre den gensidige tillid i samarbejdet, herunder viden om kvaliteten, anvendes forskellige former for styringsinformation. Kommunerne indgår derudover i forskellige former for fællesskab om strategiske beslutninger med betydning for kommunikationsområdet.

5.1 Bestyrelsen

Alle centre har en bestyrelse. Bestyrelser på kommunikationscentre har eksisteret i lang tid også før kommunalreformen. Deres rolle i lovgivningen er primært tiltænkt som rådgivende i forhold til centrets drift og udvikling.

Denne begrænsede, direkte, styringsmæssige rolle, som man kan udlede af lovgivningen, ses også i praksis. De interviewede forstandere beskriver bestyrelsernes indflydelse som indirekte. Forstanderne ser dog alle i bestyrelsen som vigtige aktører med henblik på at udbrede kendskabet til området i kommunerne, eksempelvis ved at byrådspolitikerne/udvalgsformænd, som er repræsenteret i bestyrelserne.

På de fleste af de centre, som vi har talt med, ser det ud til, at politikerne⁹ afvejer faglige og økonomiske hensyn i deres virke i bestyrelsen men også ved, at byrådets vidensniveau om området er højere og ved, at området bliver inkluderet i den tværgående prioritering i kommunen.

⁹ Enkelte af politikerne i bestyrelsen på kommunikationscentrene er både byrådspolitikere, regionspolitikere eller tidligere amtsrådspolitikere.

Det er imidlertid ikke alle bestyrelser, som er lige aktive. Vi er også stødt på beskrivelser af bestyrelser, som må siges at være tæt på blot at opfylde mindstekravet i lov om specialundervisning.¹⁰

5.2 Administrativt samarbejde

Den egentlige styring og koordinering fra kommunernes side sker i praksis på administrativt niveau. Organiseringen er forskellig, men det administrative niveau i de samarbejdende kommuner er generelt tæt engageret i et samarbejde om kommunikationscentret. Modsat den lovpligtige bestyrelse er der ingen formelle krav til, hvem der skal sidde i dette samarbejde, eller hvilke opgaver det skal løse.

Udgangspunktet for samarbejdet er som tidligere nævnt de forskellige aftaler og økonomiske rammer, der er for samarbejdet. Disse aftaler er indgået på forskellige niveauer lige fra borgmesteraftalen i mellem de fire sønderjyske kommuner om CHK til, at aftalen er en del af rammeaftalen med løbende takstreduktioner (på voksen specialundervisningsområdet) i forskellige leverings- og betalingsaftaler.

Ud af de fem kommunikationscentre, vi har set nærmere på, kan der identificeres to formaliserede styregrupper omkring kommunikationscentret, nemlig én i CKU og et såkaldt kontaktudvalg i CSU - Roskilde. I CKU Skive/Viborg er styregruppen det reelle omdrejningspunkt for samarbejdet. I CSU - Roskilde mødes kontaktudvalget ca. to gange årligt, og det består af personer på chef- eller sagsbehandlerniveau, hvor det karakteristiske i samarbejdet er, at det er et praktisk samarbejde med forstanderen som samlende og koordinerende figur.

Vi har også set et relativt omfattende samarbejde mellem de fire sønderjyske kommuner på administrativt chefniveau. Selvom der ikke er tale om en formel styregruppe går det administrative samarbejde under navnet "4-kommune-mødet". Der er her en kollegial ledelse, hvor cheferne deltager på samme niveau i de forskellige beslutninger, der bliver truffet om økonomi og administrative procedurer. Nogle af møderne afholdes uden forstanderen.

¹⁰ Her er bestyrelsen primært aktiv overfor handicappolitikken og udviklingen indenfor undervisningsområdet. Bestyrelsen er høringsorgan, der er med til at vedtage budgettet - men deltager ikke i styringen af økonomien. Det foregår i styregruppen på administrativt plan. Bestyrelsen er nedsat for, at interesseorganisationer, brugere og driftsenheden i et samspil kan have indflydelse på den politiske proces i de enkelte kommuner.

CSU - Slagelse og VISP har ikke en gruppe af personer på administrativt niveau, som mødes med en vis frekvens om kommunikationscentret alene. De mødes i stedet i regi af en netværksgruppe i KKR om voksen specialundervisning i hele region Sjælland. I VISP er der et årligt dialogmøde, hvor man har mulighed for at diskutere økonomien og rammerne for samarbejdet. Det tidsforbrug, som bruges i relation til KKR og netværket her, kan således ikke sammenlignes med den tid, der bruges i relation til det konkrete kommunikationscenter.

I dette samarbejde på det administrative plan spiller forstanderne en lidt større rolle, når vi ser på de sjællandske kommunikationscentre, end de gør på de to centre i Jylland. På alle centrene har forstanderen en nøglerolle i forhandlingerne om samarbejdsaftalerne og det årlige budget. Det er ikke givet, at disse nuancer i forstandernes kompetencer spiller en forskel på samarbejdet og styringen af centrene. Men der er enkelte kommuner, både drifts- og samarbejdskommuner, der gør opmærksomme på problemstillingen. Eksempelvis ønsker en mindre kommune, at driftskommunen bliver bedre repræsenteret på administrativt chefniveau af hensyn til det fremtidige samarbejde om kommunikationscentret. Denne holdning suppleres af en driftskommune, som gør opmærksom på, at kommunen, af hensyn til signalet til de øvrige kommuner i samarbejdet, i højere grad nok burde lade sig repræsentere af den administrative chef i forvaltningen på lige fod med forstanderen.

Hos alle de interviewede kommuner nyder forstanderne meget stor faglig respekt i samarbejdet, men ses også som en koordinerende og samlende person.

På det mere uformelle plan beskriver nogle af centrene, at de altid har sikret samarbejdsrelationer til de personer i kommunerne, som har med de enkelte sager at gøre. Det har gjort, at kommunen har været involveret og har viden om det, der er aftalt og samtidig har koordineret det med det, som kommunen selv har af relaterede aktiviteter på området. Denne informations- eller kommunikationsstrategi anvender de interviewede kommuner og centre i forskellig omfang.

I den følgende tabel er det administrative samarbejde om de fem kommunikationscentre præsenteret.

Tabel 2. Administrativt samarbejde om de fem kommunikationscentre

	1	2	3	4	5
Administrativ samarbejdsform	Styregruppe	CHK-4-kommune-mødet	Netværk i KKR-regi	Netværk i KKR-regi + årligt dialogmøde	Kontaktudvalg
Mødefrekvens p. a.	4+	4	3	3	2
Anvendt tid	Meget	Meget	Lidt - mellem	Lidt - mellem	Mellem
Kommunikation	Klar og uformel	Formelle informations-måder er udviklet	Nogle personer mere med end andre	Nogle personer mere med end andre	Klar og uformel
Ledelse i samarbejdet	Stærk og synlig ledelse	Kollegial deltagelse i de fleste beslutninger	Løs	Løs	Løs. Deltagerne har ikke alle beslutnings-kompetence
Karakteristik	Styregruppen er meget central.	Et integreret samarbejde på chefniveau	Forstanderen er omdrejnings-punktet	Forstanderen er omdrejnings-punktet	Praktisk samarbejde, på sagsbehandler-niveau.



Styringsinformation i samarbejdet

“

I og med kommunerne er trængte, er de mere bevidste om gennemsigtighed og dokumentation for at kende til serviceniveauet her.

”

Chef i en kommune

Med en finansieringsmodel, der baserer sig på en høj grad af decentralisering, vil der opstå en relativ stor faglig vidensasymmetri mellem kommunikationscenter og kommunerne i samarbejdet. For at denne model kan fungere, skal denne asymmetri kompenseres. Dette gøres blandt andet ved hjælp af systematisk forbrugsstatistik og anden styringsinformation.

Kommunerne baserer deres styring og vurdering af centrene på ydelseskataloger, forskellige oversigter over aktiviteter og produktion på centrene, og de inkluderer graden af klager og ventelister.

6.1 Ydelseskataloger

Et af de mest anvendte redskaber på kommunikationsområdet er de såkaldte ydelseskataloger. Dette katalog indeholder en detaljeret beskrivelse af de ydelser, der leveres på centret, hvad enten det er takst- eller abonnementsfinansieret. Ydelseskataloget er en afspejling af det serviceniveau, der ydes på kommunikationsområdet for de borgere, der bor i de kommuner, der er med i det pågældende samarbejde om kommunikationscentret.

Ydelseskatalogerne kan eksempelvis være opgjort afdelingsvis i forhold til de enkelte områder inden for kommunikationscentret, dvs. tale- høre- syns- og kommunikationsområderne, eller som et samlet dokument for hele centret sorteret efter lovgivningen. Disse kataloger ses primært fra centrenes side men også fra kommunerne som et løbende udviklingspunkt

for kommunikationscentrene i forhold til at sikre gennemsækelighed for kommunerne på kriterier som: Formål, henvisning, indhold, form, omfang, faglighed, pris og sted for undervisningen mv.

Alle kommunikationscentrene er meget bevidste om at få katalogerne opdateret løbende og at lade dem indgå i den årlige forhandling mellem kommunerne om samarbejdsaftalen. På trods af, at der ligger en styringsmulighed for kommunerne i katalogerne, har det indtil nu været begrænset, hvor meget der i forbindelse med forhandlingerne og de løbende budgetreduktioner indholdsmæssigt er blevet reduceret i katalogernes udbud¹¹.

Ud over ydelseskatalogerne anvender centrene også andre opgørelser. Der er forskel på, hvornår oplysningerne bliver delt med kommunerne, og der er også forskel på, hvad der konkret registreres og hvordan.

6.2 Oversigter over leverede ydelser

CHK Aabenraa, CKU Skive-Viborg og CSU - Roskilde og til dels VISP gennemfører tidsregistrering i forhold til alle ydelser, der leveres på deres center. Det medfører, at de er i stand til forholdsvis detaljeret at opgøre det enkelte ydelses- og aktivitetsforbrug pr. borger i en given målgruppe.

De fleste centre sender opgørelserne til de samarbejdende kommuner ca. halvårligt eller i årsrapporter. Således indgår opgørelserne i forhandlingen om samarbejdsaftalerne om de enkelte kommunikationscentre. Næsten alle kommunerne, der er med i denne undersøgelse, er meget tilfredse med den styringsinformation, de modtager. De anvender den primært som en kontrol af, om det betalte beløb stemmer nogenlunde overens med det beløb, som man forholdsmæssigt betaler til samarbejdet.

Centrene prøver at leve op til kravene om at kunne levere en tilfredsstillende styringsinformation. I samarbejdet om ét af centrene er det centret selv, der har presset dokumentation ud i systemet til kommunernes brug, uden kommunerne egentlig selv havde efterspurgt det.

I den nedenstående tabel ser vi dels, at alle centre udarbejder ydelseskataloger til kommunerne i samarbejdet. Der er imidlertid forskel på den øvrige dokumentation, som centrene sender til kommunerne om aktivite-

¹¹ Dette kan hænge sammen med lovgivningen, der på dette område pointerer, at ydelsen skal være tilpasset den enkelte borgers behov, hvorved man ikke kan sige, at behovene bliver mindre, selv om rammerne bliver mindre.

terne på centret. Derfor har vi ud over ydelseskataloget markeret den måde, som centrene registrerer på, og som udgør det grundlag, hvorpå centrene vil kunne levere valid styringsinformation.

Tabel 3: Oversigt over de opgørelser som basis for styringsinformation fordelt på kommuner, de enkelte centre leverer til kommunerne i samarbejdet.¹²

Kommunikationscenter	Opgørelse
CKU	Ydelseskatalog Tidsregistrering Cpr-registrering på alle ydelser
CHK	Ydelseskatalog Tidsregistrering Cpr-registrering på alle ydelser
CSU – Slagelse	Ydelseskatalog Cpr-registrering på størstedelen af ydelserne
CSU – Roskilde	Ydelseskatalog Tidsregistrering Cpr-registrering på alle ydelser
VISP	Ydelseskatalog Cpr-registrering på alle ydelser

CSU - Slagelse er det eneste center, som ikke systematisk gennemfører tidsregistrering i relation til alle sine ydelser. Dette har vist sig at være en af de medvirkende årsager til, at Sorø har opsagt noget af samarbejdet med centret og har indgået en alternativ aftale. En af de interviewede fra Sorø Kommune udtaler:

66 *Forhistorien er jo, at borgere havde fri henvendelsesret og fri træk-
ningsret. Dvs. at trafikken går direkte mellem borger og CSU Slagelse.
Det er jo også noget, der gør, at vi ikke har hånd om det - altså, hvad er
egentlig mængden, og hvad er omfanget af ydelser, og hvad fører det
til. Vi var dekolet. Vi kunne godt nok få nogle statistikker på et vist ni-
veau, men vi kender ikke det substantielle, sådan ned i detaljen.*

99

Med styringsinformationen fra centrene til kommunerne er der øget sand-
synlighed for, at kommunerne får vedligeholdt eller udbygget deres tillid
til, at centret leverer en god kvalitet til en fornuftig pris.

¹² Selv om denne registrering finder sted og kan anvendes på flere områder, har vi oplevet, at for-
standerne problematiserer den forskelligartede måde at rapportere på. Centrene leverer data til
Undervisningsministeriet. Men ministeriets krav til data understøtter ikke et administrativt system, og
data er ikke sammenlignelige på tværs af de forskellige tilbud, der er på området i dag.

En forstander siger om abonnementsordningen:

66

De ... xx kommuner har over en bank sagt, at de ønsker den eksisterende ordning fortsat, når blot at vi samtidig sikrer, at der gennemsigtighed, at der er ordentlig afrapportering, og at der arbejdes for at økonomistyre bedst muligt.

99

6.3 Ventelister og klager

To indikatorer for kvalitetsdimensionen eller den faglige indsats på kommunikationscentrene er dels spørgsmålet om ventelister og spørgsmålet om antallet af klager.

I relation til lov om specialundervisning for voksne¹³ er det muligt at klage over sagsbehandlingen eller den kommunale afgørelse om en ydelse, når det drejer sig om retlige spørgsmål. Man kan ikke klage over ydelsen eller selve tilbuddet. I forhold til klager på dette område er det et meget entydigt billede, der tegner sig på området. Der er meget få klager over afgørelser, som træffes på området. Det kan vi se dels på basis af alle interviewene og dels i tidligere undersøgelser på området (Bogason, 2009 og Rambøll 2010).

Ligesom det begrænsede antal af klager er der ligeledes et meget begrænset antal borgere på venteliste - hvis nogen overhovedet. Ventelister arbejder man i det hele taget ikke med - snarere det, der kaldes ventetid. Dvs. forskellen mellem en berettiget henvendelse til centret og til at en indsats iværksættes.

Vi kan se lidt forskel på kommunerne i forhold til, hvor meget vægt de tillægger potentielle ventelister og klager, men for alle kommuner virker det forstyrrende i negativ forstand med klager og/eller ventelister. Hvis der kommer for lange ventelister og for mange klager, kan det let medføre, at kommunerne vil kræve ekstra dokumentation og dermed sætte spørgsmålstegn ved centrenes faglige opgaveløsning.

¹³ Hvis spørgsmålet til gengæld handler om personlige hjælpemidler i relation til Serviceloven, kan der godt klages over afgørelsen til det sociale nævn. I den forbindelse har kommunikationscentrene eventuelt i samarbejde med kommunerne et relativt større arbejde med at forberede sagerne for det sociale nævn.

Referencer

- Bogason, Peter (2009): "Strukturreformen og kommunikationscentrene - et udredningsprojekt". Bogason Consulting, marts 2009.
- Bonfils, Inge Storgaard og Nicklas Permin Berger (2010): "Specialiserede tilbud til borgere med handicap - efter reformen". AKF Rapport, oktober 2010.
- Danmarks Evalueringsinstitut (2003): "Specialundervisning for voksne". EVA 2003.
- Finansministeriet (2009): "Det specialiserede socialområde - redskaber til styring og prioritering".
- Finansministeriet (2010): "Analyse af takstudviklingen og incitamentsstrukturer på det specialiserede socialområde". Juni 2010.
- Gajda, Rebecca (2004): "Utilizing Collaboration Theory to Evaluate Strategic Alliances". American Journal of Evaluation 2004 25: 65. Sage.
- KKR - region Sjælland (2009): "Rapport om takstfinansiering af tale-, høre- og synsområdet - 2. udkast". Netværksgruppen for voksenspecialundervisning og hjælpemidler. Marts 2009.
- KL (2011): Gode eksempler på kommunale samarbejder på det sociale område. Notat fra KL den 12. april 2011.
- KREVI (2010): "Økonomisk styring på handicapområdet - erfaringer fra fem kommuner efter kommunalreformen". Oktober 2010.
- Rambøll Management (2010): "Undersøgelse af det specialiserede hjælpemiddel- og kommunikationsområde". Rapport til Indenrigs- og Socialministeriet og Undervisningsministeriet. Januar 2010.
- Roskilde Kommune (2011): "Rapport. Administrative merudgifter ved takstfinansiering af tilbud på CSU Roskilde, Kommunikationsafdelingen, for borgere fra Greve Kommune og Lejre Kommune. Maj 2011.
- Socialpædagogernes Landsforbund (SL) (2011): "Specialtilbud under pres. Tid til de næste skridt". SL, maj 2011.
- Sehested, Karina, Dorthe Hedensted Lund og Marianne Rosenbak (2010): "Kommunekontakttråd (KKR) som ny regional styringsaktør - en evaluering af kommunekontakttråd i de fem regioner". Skov og Landskab, KU, 2010.
- Sundhedsstyrelsen (2011): "Hjerneskaderehabilitering - en medicinsk teknologivurdering". Sundhedsstyrelsen, januar 2011.

- Undervisningsministeriet (2009): "Vejledning om specialundervisning for voksne". Vej nr. 9396 af 02/07/2009.
- Undervisningsministeriet (2011): Bekendtgørelse af lov om specialundervisning for voksne. LBK nr. 929 af 25/08/2011



Bilag

Bilag 1. Metode

Den første del af undersøgelsen er en sammenligning af de kommunale kommunikationscentre med en samarbejdsaftale. De kommuner, som ikke har formelle samarbejdsaftaler med andre kommuner om kommunikationsområdet, er ikke med i undersøgelsen. Vi gennemførte sammenligningen for at undersøge den mulige forpligtelse i samarbejdet, som aftalerne udgør og for at undersøge den økonomiske styring på området. Sammenligningen findes i bilag 2.

Vi har i sammenligningen af kommunale kommunikationscentre søgt at inkludere ti samarbejder på kommunikationsområdet. I alt er otte kommunikationscentre sammenlignet, da to af centrene ikke har ønsket at deltage. KREVI havde på forhånd undersøgt de tilgængelige skriftlige dokumenter om de relevante forhold på centret, inden vi sendte et delvist udfyldt registreringsskema til de pågældende forstandere. KREVI kontaktede forstanderne efterfølgende via telefon for at validere oplysningerne.

På den baggrund er der udvalgt fem kommunikationscentre til det videre studie. Disse fem centre scorer højt på to kriterier, nemlig på forpligtelsen i aftalerne og på den økonomiske styring. Scoringen af centrene er gennemført ud fra det tilgængelige, skriftlige materiale for at se, om der i aftalerne ligger nogle af de elementer, som vi har stillet op for sammenligning af centrene.

Nedenfor ses de kriterier, som vi indledningsvis har sammenlignet kommunikationscentrene ud fra. Den første del af skemaet er kriterier, der primært kan siges at gå under kategorien økonomisk styring, mens den nederste del af skemaet primært kan forstås som kriterier, der kan bruges til at sige noget om forpligtelsen i samarbejdsaftalerne, som kommunerne har med centrene.

Tabel B.1. Kriterier for sammenligning af kommunikationscentre¹⁴

Budgetstørrelse i mio. kr.
<i>Hjælpe midler med</i>
Abonnement
Takst
Kobling til budget
<i>Efterspørgselshåndtering</i>
<i>Aftaleperiode, år</i>
<i>Regler for lukning</i>
<i>Minimumsydelsesaftag</i>
Antal kommuner
<i>Med i rammeaftalen</i>
Bestyrelse
Styregruppe
<i>Andre aftaler</i>

På basis af sammenligningen er der udarbejdet to interviewguides. Interviewguiderne er som udgangspunkt udarbejdet med fokus på den to nævnte temaer samt et tema om formel og uformel organisering. Som input til interviewguiderne er der endvidere anvendt teori om organisatorisk samarbejde og strategiske alliancer (Se: Gajda 2004). Denne teori bidrager med spørgsmål om ledelse i samarbejde og om den måde, der kommunikeres på.

Én guide er blevet udarbejdet til interviewene med de respektive forstandere og én guide til interviewene med de kommunale videnspersoner. Forstanderne for de respektive kommunikationscentre er blevet valgt som informanter på grund af deres nøglerolle som ledere af de tilbud, der samarbejdes om. Som repræsentanter for kommunerne har vi valgt at tale med den eller de personer i kommunen, der har det primære ansvar for kommunikationsområdet og/eller deltager i de årlige forhandlinger mellem kommunikationscentret og de samarbejdende kommuner.

Der er i alt gennemført fem interview med forstanderne for de fem udvalgte kommunikationscentre¹⁵. Derudover er der gennemført to interviews med repræsentanter fra to driftskommuner og ti interviews i ti samarbejdskommuner.

¹⁴ Kriterierne med kursiv er enten nogle, vi har afgrænset os fra at inkludere i den efterfølgende analyse (hjælpe midler) - eller nogle, der har vist sig ikke at have særlig betydning for samarbejdet.

¹⁵ Se oversigt over gennemførte interviews i bilag 3

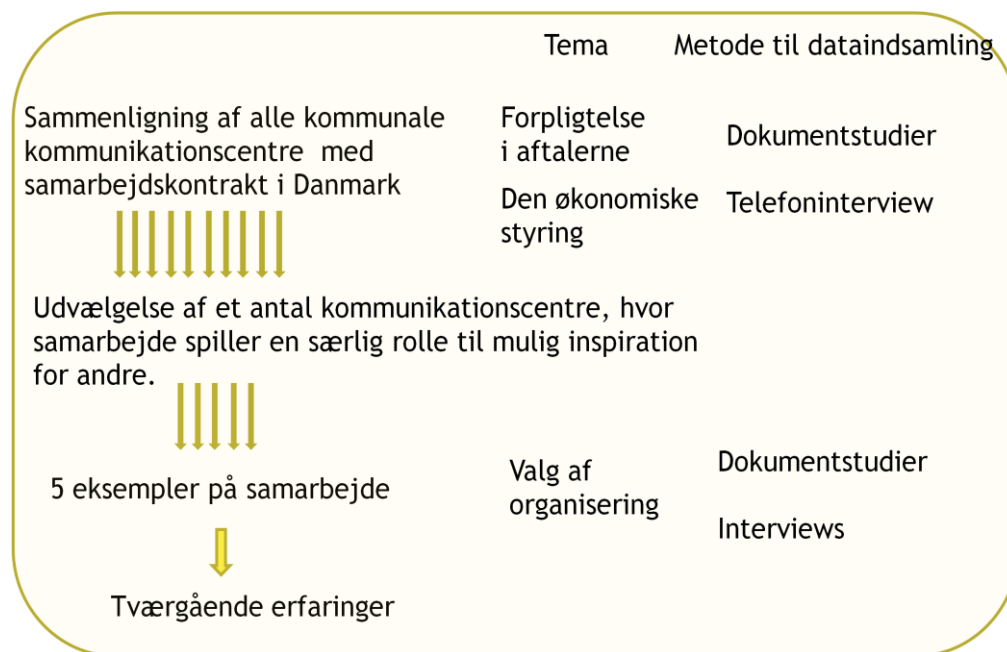
Tabel B.2. Oversigt over gennemførte interviews

Kommunikationscenter	Kommune	Kommune-Interview	Forstander-interview
CKU	Skive	+	+
	Viborg	-	-
CHK	Tønder	-	-
	Sønderborg	-	-
	Haderslev	+	
	Aabenraa	+	+
CSU - Slagelse	Odsherred	-	-
	Holbæk	-	-
	Kalundborg	+	-
	Sorø	+	-
	Ringsted	+	-
	Slagelse	-	+
CSU - Roskilde	Lejre	+*	-
	Solrød	-	-
	Greve	-	-
	Køge	+	-
	Stevns	+	-
	Roskilde	-	+
	Lolland	-	-
VISP	Guldborgsund	-	-
	Vordingborg	+	-
	Faxe	+	-
	Næstved	+	+

*= telefoninterview

En grundig analyse af de fem, udvalgte kommunikationscentre er gennemført for at verificere fund i sammenligningen (datatriangulering), og for at spørge uddybende ind til drivere for samarbejdet inden for temaerne: Effektiv drift, faglig udvikling og organisering.

Figur B.3. Oversigt over undersøgelsens design



Bilag 2. Mellemkommunal sammenligning

I denne indledende sammenligning af de enkelte mellemkommunale samarbejder på kommunikationsområdet belyser vi overordnet to temaer i undersøgelsen. Det første tema er forpligtelsen i de aftaler, der er indgået mellem samarbejdspartenerne om kommunikationsområdet, og det andet tema er den økonomiske styring på området. De to temaer overlapper hinanden og er derfor nedenfor søgt adskilt af hensyn til at kunne diskutere de muligt betydende mekanismer og variationer i samarbejdet mere grundigt inden den endelige udformning af spørgeguiden.

Figur B.4. Sammenligning af samarbejde om kommunikationscentre

Aftale- element\ drifts- kommune	Primært økonomisk styring							Primært forpligtelse i aftalerne						
	Budgetstr. i mio. kr. i 2011	Hjælpe midler med	Abonnement	Takst	Kobling til budget	Efter spørgelse håndtering	Aftaleperiode, år	Regler for lukning	Minimum syddelse saftag	Antal kommuner	Med i rammeaftalen	Bestyrelse	Styregruppe	Andre aftaler
Thisted	16	x	x	x	-	x	2	-	-	2	-	x	-	-
Skive	10	x	x	x	-	x	-	x	-	2	-	x	x	-
Herning	23		x	x						6		x		
Randers	3	-	x	-	x	-	-	-	x	4	-	x	x	x
Esbjerg	10	-	x	X	-	x	-	-	-	5	-	x	x	-
Aabenraa	21	x	x	x	x	x	-	x	x	4	-	x	-	x
Slagelse	30	x	x	x	x	-	1	x	-	6	x	x	-	-
Holbæk			x	x						2		x		
Næstved	35	x	x	x	x	x	1	x	-	5	x	x	-	-
Roskilde	25	x	x	x	-	x	1	-	-	6	-	x	x	x

Skemaet ovenfor er primært konstrueret på basis af de mellemkommunale aftaler om samarbejde om drift af kommunikationsområdet, diverse rammeaftaler og hjemmesider, suppleret med opfølgende telefonsamtaler med de pågældende forstandere. Der er stor forskel på centrenes praksis mht. at offentliggøre de aftaledokumenter, der måtte være på området.

Der indgår ti samarbejder i denne sammenligning. Inklusionskriteriet for samarbejder på kommunikationsområdet er, at de skal være kommunalt drevne, samt at der samtidig skal være et mellemkommunalt samarbejde om området, dvs. der skal som minimum være to kommuner, der samarbejder om området, for at løse opgaver for deres respektive borgere og ikke blot køber og sælger ydelser. I det følgende vil vi gennemgå elementer i aftalerne og afslutte hvert afsnit med at opføre de spørgsmål, som vil indgå i spørgeguiden til interviews på center og kommuneniveau.

Budgetkonstruktion

Den måde som budgettet er sammensat på, den budgetmodel, der er valgt for at finansiere ydelserne i det enkelte samarbejde, må formodes at påvirke den økonomiske styring og det samarbejde, som kommunerne har på kommunikationsområdet. Derfor vil vi i det følgende se nærmere på spørgsmålet om budgetkonstruktionen.

Alle de undersøgte samarbejder om kommunikationsområdet anvender som hovedregel en konstruktion af budgettet, som er fordelt på henholdsvis abonnement og takst.

Det, der sædvanligvis er inkluderet i abonnementet, er kerneydelserne på kommunikationscentrene, dvs. ydelser i henhold til Lov om specialundervisning for voksne, så som undervisning, rådgivning/vejledning og specialpædagogisk støtte til borgere med svære syns-, høre- og talenedsættelser, erhvervet hjerneskade, psykiske lidelser og/eller svære læsehandicaps. Hjælpemidler og hjælpemiddelcentral er også nogle steder med i abonnementet.

De takstfinansierede ydelser varierer meget. Det kan eksempelvis være konsulentytelser til børn med sprog-, høre-, syns- og taleproblemer, synskonsulent til anbragte børn, særlige ydelser i relation til høreapparater, aftaler med regionen om levering af ydelser efter sundhedsloven eller andre aftaler med statslige myndigheder eks. VISO¹⁶ eller andre kommuner om levering af ydelser for særlige målgrupper.

Fastsættelsen af abonnementsprisen for de samarbejdende kommuner er uden undtagelse baseret på en forholdsmæssig betaling af de faktiske udgifter fordelt på befolkningstallet opgjort på et givet tidspunkt. I Aabenraa Kommune er denne konstruktion suppleret med en afregning efter erfaringsbaserede brugertal fra det forrige regnskabsår. Vi kender som udgangspunkt ikke argumenterne for denne ekstra budgetkonstruktion i abonnementet. En hypotese kunne være, at den er skabt for at imødekomme de omkringliggende kommuners krav om sammenhæng mellem kommunernes finansiering og udbytte af abonnementet.

¹⁶ VISO - den Nationale Videns- og Specialrådgivningsorganisation - skal sikre, at alle borgere kan trække på den bedste ekspertise inden for specialrådgivning, uanset hvor i landet man bor. VISO er et supplement til den kommunale rådgivning og fungerer som en støttefunktion for kommuner i vanskelige enkeltsager.

Kommunikationssamarbejdet Midt (Randers Kommune) er det eneste samarbejde på kommunikationsområdet, der ikke anvender takster som supplement til abonnementet. Styregruppen¹⁷ her arbejder dog på at dokumentere en forbrugsbaseret afregningsmodel: ” ... med henblik på eventuelt at indføre en direkte sammenhæng mellem kommunernes finansiering og afregning” (egen understregning).

Næsten alle kommunikationscentre understreger princippet om fri henvendelsesret for borgerne i de respektive kommuner i samarbejdet. Fri henvendelsesret betyder, at borgerne pga. kommunens abonnement frit kan henvende sig på kommunikationscentret og få en udredning af, om og hvilken ydelse borgeren kan tilbydes. Ideen bag den fri henvendelsesret er dels tilgængelighed for borgerne og dels en ret ubureaukratisk løsning. Kommunernes myndighedsafdelinger friholdes for henvendelser og administrativ belastning, når kommunikationscentret (med viden om lovgivningen og især den faglige viden om de forskellige behov og ydelser på kommunikationsområdet) håndterer målgruppevurdering/udredning og ydelsesudmåling (visitation). Samtidig kan man have en hypotese om, at borgeren med behov som udgangspunkt er stillet friere og ikke nødvendigvis skal via en kommunal sagsbehandler for at blive visiteret til en ydelse af eksempelvis få timers varighed.

Fri trækingsret er et andet anvendt begreb i relation til de enkelte kommunikationscentres beskrivelser af abonnementsordningerne. Med fri trækingsret menes samarbejdskommunernes ret til frit at trække på de tilbud, der gives inden for abonnementet. Fri trækingsret er nærmest synonym med abonnementsbegrebet, dvs. spørgsmålet om at få så meget ud af abonnementet som muligt til fordel for de personer, der benytter sig heraf.

Ved fri henvendelsesret og fri trækingsret vil der som udgangspunkt godt kunne være en risiko for, at ikke alle kommuner får forholdsmæssigt lige meget ud af abonnementet. Det er ikke givet på forhånd, at der er overensstemmelse mellem kommunernes forholdsmæssige finansiering af abonnementet og så deres borgeres faktiske forbrug af kommunikationscentrets ydelser i abonnementet. Det kunne derfor være interessant at vide mere om forholdet mellem abonnement og takst på de enkelte kommunikationscentre. Ud fra de undersøgte dokumenter er det ikke helt klart, hvad den eksakte fordeling er mellem henholdsvis abonnement og

¹⁷ For en uddybning af styregruppens mulige rolle og funktion i samarbejdet se senere afsnit herom.

takst. Abonnementsdelen ser dog ud til at fylde mest i det samlede budget. Er der eksempelvis nogle mekanismer i forholdet mellem abonnement og takst, som fremmer eller hæmmer effektivisering og udvikling? Og hvad gør abonnementet henholdsvis taksterne ved udbuddet af og efterspørgslen efter centrets ydelser? Eller er det måske mere centrenes ydelser (relativ specialiserede ydelser af kort varighed), der determinerer finansieringsformen?

Inden for principperne om fri henvendelsesret og fri trækningsret er også hele spørgsmålet om kommunikationscentrenes selvvisitering. Centrene visiterer så at sige til sig selv, når det er ydelser, der relaterer sig til Lov om specialundervisning. Når det derimod er ydelser, der falder ind under Serviceloven (typisk hjælpemidler) kan visitationskompetencen imidlertid ikke delegeres til et center. Her ligger visitationen entydigt i den pågældende samarbejdskommune.

Derfor vil vi indarbejde følgende spørgsmål i spørgeguiden:

- Hvordan vil forstanderne og kommunerne beskrive forholdet mellem abonnement og takst?
 - Fordeling mellem abonnement og takst
 - Hvad medvirker til at fremme eller hæmme effektivisering og udvikling?
 - Noget i abonnementet hhv. taksterne, som påvirker udbuddet og efterspørgslen?
 - Ydelser på kommunikationsområdet contra andre ydelser i kommunen (ydelsens varighed og administration)?
- Vil I uddybe særlige budgetkonstruktioner i samarbejdet i øvrigt - særligt lige have Aabenraa Kommune til at uddybe abonnementskonstruktionen?
- Passer budgettets fordelingsnøgle efter objektive kriterier på kommunernes faktiske forbrug?
- Hvordan håndterer kommunikationscentrene og kommunerne principperne om fri henvendelsesret og fri trækningsret? Hvad gør det for samarbejdet?
- Hvad er det, der gør, at nogle kommuner ønsker at se på mulighe-

derne for øget takstfinansiering og/eller øget sammenhæng mellem finansiering og afregning?

- Hvad gør kommunerne for at håndtere spørgsmålet om myndighedskompetencen i relation til samarbejdet med andre kommuner uden for driftskommunen (særlig opmærksomhed på centre med hjælpemidler tilknyttet)?

Kobling til budget

Den måde eller den grad af kobling af kommunikationsområdet til de enkelte kommuners budget må alt andet lige forventes at have en betydning for den økonomiske styring på området, hvad enten der er tale om rammebudgettering eller kravsbudgettering.

Flere forstandere (Aabenraa og Næstved) forklarer, at kommunerne efter overtagelse af kommunikationscentrene, har forlangt et overblik over de forskellige ydelser, som centrene leverer. Alle centre har derfor i dag et såkaldt ydelseskatalog, der relativt detaljeret beskriver de enkelte ydelser eller pakker af ydelser, der leveres på centret.

Det ser ud til, at der er relativ stor forskel på centrene i forhold den måde, de kobler kommunikationsområdet til den kommunale budgetlægning. Dvs. en bevidsthed om at justere og tilrettelægge ydelseskataloget, når budgettet for det kommende år er vedtaget (næsten alle kommuner) eller at have mulighed for at påvirke budgettet ved at offentliggøre ydelseskataloget i god tid, inden budgettet endelig bliver fastlagt (Aabenraa). Flere kommunikationscentre (Næstved og Esbjerg) siger, at ydelseskataloget undergår en løbende justeringsproces hele året, hvorfor det ikke kan forventes, at der er faste tidspunkter, hvor ydelseskataloget eller givne ydelsespakker bliver aftalt. På den måde kan ydelseskataloget ikke nødvendigvis blive et fagligt input til budgetprocessen ud fra de faglige krav, der måtte være på området, men snarere en tilpasning af ydelseskataloget ud fra den ramme, som budgettet måtte tillade.

Et aspekt i relation til ydelseskataloget er spørgsmålet om de enkelte kommuners serviceniveau på kommunikationsområdet. Den generelle tendens på det nært beslægtede handicapområde i kommunerne, er, at kommunerne som myndighedsudøvere i høj grad har eller er ved at udar-

bejde konkrete serviceniveauer eller kvalitetsstandarder. Spørgsmålet vil være, hvordan kommunikationscentrets ydelsesbeskrivelser harmonerer med kommunernes serviceniveau på området - og hvordan kommunerne i øvrigt håndterer spørgsmålet om serviceniveau.

Ud over ydelseskataloget, som er en beskrivelse af indholdet, der leveres på kommunikationsområdet, kan aftaletidspunktet eller tidspunktet for indgåelse af de formelle kontrakter mellem kommunerne også siges at have relevans for den økonomiske styring. Der er ikke et entydigt billede af, hvornår kontrakterne indgås på alle centrene, men hovedreglen (Randers, Skive, Næstved, Slagelse, Roskilde) ser ud til at være, at aftalen/kontrakten indgås omkring årsskiftet, dvs. når budgettet i de respektive kommuner er indgået.

Derfor vil vi indarbejde følgende spørgsmål i spørgeguiden:

- Hvordan vil I selv beskrive tidspunktet for ydelseskatalogets opdatering og/eller indgåelse af aftalerne og vedtagelsen af kommunernes budgetter?
- Vurderer I selv, at der er en sammenhæng mellem samarbejdsaftalerne/ driftsaftalen og kommunernes budgetlægning?
 - Uddybning.
- Hvordan harmonerer centrets ydelsesbeskrivelser med kommunernes serviceniveau?
- Hvordan vil I beskrive serviceniveauet for jeres borgere på kommunikationsområdet?
- Har I mulighed for at påvirke serviceniveauet - evt. undervejs i aftaleperioden?

Håndtering af efterspørgsel

Kommunernes aftaler om at håndtere efterspørgslen til ydelser på kommunikationsområdet er relativt differentieret. Et sted er de deltagende kommuner forpligtet til inden den 1. maj (Aabenraa) at tilkendegive ændringer i den forventede efterspørgsel for det efterfølgende år. Et andet

sted (Næstved) foregår det på et årligt dialogmøde mellem tilbuddet og kommunerne. Mødet afholdes før en ny budgetperiode, senest starten af maj (rammeaftalen).

I en tredje model (Esbjerg, Skive, Roskilde, Randers) inddrages et såkaldt kontaktudvalg eller følgegruppe. Dette udvalg tjener så som bindeled mellem kommunerne, driftskommunen og tilbuddet. Tilbuddet kan også af egen drift tage spørgsmålet op i udvalget. Den enkelte kommune kan også indkalde udvalget ekstraordinært, hvis der er planer om ændringer eller forhold, der i øvrigt i væsentlig grad påvirker aftalen. En fjerde og sidste gruppe af kommuner har ingen egentlige aftaler skrevet ned om varslinger i forhold til ændringer i efterspørgslen. En mulig forklaring bag dette kunne være, at aftalerne om varsling bliver set i regi af de sociale rammeaftaler.

Der er på tværs af alle kommunikationscentrene en overvejende tendens til, at aftaler om ændringer i efterspørgslen til ydelser på kommunikationsområdet afklares inden samarbejdsaftalen eller driftsaftalen årligt underskrives mellem kommunerne. Og det ser ud til, at der også er plads til, at kommunikationscentret løbende kan drøfte ændringer i efterspørgslen med kommunerne, eventuelt i form af følgegruppemøde mellem de samarbejdende kommuner.

Det fremgår ikke af materialet, om det er muligt at foretage ændringer i efterspørgslen eksempelvis midt i aftaleperioden.

Spørgsmålet om håndtering af efterspørgsel er meget centralt, da det indikerer, om kommunikationscentrene kan løse den opgave, de er sat i verden for. Er kommunikationscentrene i stand til at honorere de forskellige krav, som borgerne og kommunerne har på området?

Samtidig må man også forvente, at kommunerne har en forventning om, at deres borgeres efterspørgsel efter ydelser på kommunikationsområdet stemmer nogenlunde overens med den budgetfordeling, der er aftalt i mellem de deltagende kommuner på området.

Vi vil derfor indarbejde følgende spørgsmål i spørgeguiden:

- Ønsker kommunerne at foretage ændringer i efterspørgslen?
 - ... også midt i aftaleperioden?

- Passer budgettets fordelingsnøgle efter objektive kriterier på kommunernes faktiske forbrug?

Aftaleperiode, opsigelse og lukning

Som det ses af oversigtsskemaet, kan tre aftaler mellem kommunerne om kommunikationsområdet siges at være etårige. Dvs. en model, hvor aftalerne genforhandles hvert år i forbindelse med kommunernes indberetninger til rammeaftalerne (de tre samarbejder på kommunikationsområdet i Region Sjælland).

I samarbejdet omkring fire kommunikationscentre (Randers, Esbjerg, Aabenraa og Skive) er der ikke sat en slut-dato på driftsaftalen. Den må derfor siges at være gældende, indtil den opsiges af de respektive byråd. I denne model kan mindre ændringer i ydelsernes indhold og omfang vedtages og træde i kraft med det samme, uden at de skal omkring de respektive kommuners byråd.

I Thisted opererer de med en toårig aftale. At man har valgt denne model skyldes, at der kun er to kommuner med i samarbejdet, og at kommunikationscentret (Thisted) er relativt lille. Aftalen genforhandles på baggrund af et udkast fra forstanderen. Dette udkast foreligger et halvt år før udløbet af aftalen.

Spørgsmålet er, om aftaleperioden kan forventes at have nogen særlig betydning for samarbejdet og styringen af kommunikationsområdet? De forskelle, vi kan se i aftalerne, indikerer, at der er en vis forskellig praksis mht., hvornår aftalen skal revideres eller genforhandles. Er en eksplicitering af aftaleperiodens længde medvirkende til en bedre styring/ bedre samarbejde på området?

Fordelen ved en længere aftaleperiode end blot et år kunne måske være, at der er et større lokalt ledelsesrum på tilbuddet, tid til faglig udvikling og udvikling af samarbejdsrelationerne i praksis. Og fordelen ved en kortere aftaleperiode kunne måske være, at kommunikationsområdet hyppigere bliver inkluderet i den kommunalpolitiske dagsorden og dermed løbende får afstemt politiske ønsker og faglige og administrative muligheder.

Aftalerne varierer en del, når vi taler om varsler for at opsige dem. De kommunikationscentre, der følger rammeaftalerne (de sjællandske samarbejder), har det opsigelsesvarsel, at det skal indmeldes og skrives ind i rammeaftalen. Det vil sige et opsigelsesvarsel på ca. ½ år. Et andet og mere almindeligt opsigelsesvarsel (Skive) er ”på 1. år til udgangen af et skoleår, 31.7.” Andre (Randers og Esbjerg) opsigelsesvarsler ligger mellem fem til syv mdr.

I de tilfælde, hvor der i aftalerne er formuleret noget om lukning af tilbud, er det som hovedregel rammeaftalernes bestemmelser, der gælder¹⁸. Et enkelt sted (Skive) fremgår det, at ved uenighed eller ved ønsket om at nedlægge et tilbud skal forslaget forelægges de pågældende byråd. I samme aftale (Skive) henvises til reglerne om virksomhedsoverdragelse ved en eventuel opsigelse af aftalen.

Der er forskel på opsigelse af en aftale og en decideret lukning af et tilbud. Og alligevel er der måske ikke, da der som udgangspunkt ikke skal ret mange opsigelser til i et samarbejde bestående af få kommuner til, at der kan blive tale om de facto lukning af et tilbud.

Derfor kan kontraktlige formuleringer om opsigelse eller lukning på kommunikationsområdet siges at være indikatorer på, om man i samarbejdet har gjort sig overvejelser om, hvordan man kan afslutte samarbejdet eller forholder sig til situationer, hvor én eller flere af kommunerne har ønske om at træde ud af samarbejdet. Disse overvejelser kan vise sig at være konstruktive også i forhold til at bevare eller udbygge samarbejdet. For de kan eventuelt både gøre driftskommunen og kommunikationscentret responsive i forhold til de samarbejdspartnere, de har om et tilbud. Samtidig kan overvejelserne evt. gøre samarbejdskommunerne opmærksomme på konsekvenserne ved at træde ud af samarbejdet.

Derfor vil vi indarbejde følgende spørgsmål i spørgeguiden:

- Hvordan vurderer du driftsaftalen/betalingsaftalen?
 - ... herunder spørgsmålet om aftaleperiode og opsigelse

¹⁸ Eksempel fra Aabenraa Kommunes driftsaftale (2010): ”Det indebærer konkret, at den enkelte kommune påtager sig ansvaret for sin andel af befolkningsdelen i det pågældende samarbejde af et eventuelt underskud, såfremt, der ikke fortsat ser grundlag for at drive tilbuddet. Underskuddet opgøres efter modregning af salg af inventar og hjælpemidler mv. og efter at driftskommunen har tilstræbt minimering af omkostningerne i øvrigt. Der kan maksimalt pålignes kommunerne 50 % af det oprindelig vedtagne driftsbudget i lukningsåret”.

- Har aftalens længde eller bevidsthed om aftalens længde betydning for samarbejdet?
- Hvad gør I, hvis én eller flere kommuner ønsker at træde ud af samarbejdet?

Et minimum af ydelser

I to af aftalerne (Randers og Aabenraa) nævnes eksplicit, at aftalekommunerne forpligter sig til at modtage abonnementsydelserne fra det pågældende kommunikationssamarbejde. Det er som en af aftalerne nævner: *"... en forudsætning for at sikre og fastholde kompetenceniveauet... og dermed kvaliteten af de leverede ydelser"*. Denne gensidige forpligtelse ligger der også implicit i de andre kommuners samarbejder på kommunikationscenterområdet, qua deres abonnementsordninger. Forpligtelsen er blot ikke nævnt, sandsynligvis fordi det er en åbenbar forventning, at de deltagende kommuner bruger kommunikationscentrets ydelser, eller fordi det på anden måde er formuleret eller ligger implicit i de sociale rammeaftaler.

I afsnittet om budgetkonstruktion nævnte vi principperne om fri henvendelsesret og fri trækningsret i relation til abonnementsordningerne. Disse principper står som udgangspunkt lidt i modsætning til den pligt, der eksplicit eller implicit ligger i aftalerne, om at de deltagende kommuner skal modtage ydelser fra det pågældende kommunikationscenter. Ideen bag denne forpligtelse i aftalerne udgør noget af kernen i hele abonnementskonstruktionen/samarbejdet, nemlig kvaliteten i ydelserne. Uden en vis kritisk masse med et forholdsmæssigt stabilt træk på alle ydelser, vil det som udgangspunkt være vanskeligt at oppebære et vist fagligt niveau på de pågældende syns- høre- og taleområder.

Dvs. kommunerne kan ikke vælge at modtage ydelser fra andre kommunikationscentre eller andre leverandører i aftaleperioden.

Derfor vil vi søge at indarbejde følgende spørgsmål i spørgeguiden:

- Uddybning af spørgsmålet om et minimum af ydelser, som kommunerne skal aftage.

Antallet af kommuner i samarbejdet

Som det ses af oversigten så er der mellem to og seks kommuner i de mellemkommunale samarbejder om kommunikationsområdet. Samarbejdet er typisk historisk betinget og er ofte funderet geografisk inden for de gamle amtsgrænser. Der kan anes forskellige fordele og ulemper, hvad enten der er tale om samarbejder mellem få eller flere kommuner.

Der er i det skriftlige materiale ingen oplysninger, der direkte påpeger spørgsmålet om antallet af kommuner i samarbejdet. Umiddelbart er antagelsen, at flere¹⁹ kommuner i samarbejdet medvirker til mere stordrift om kommunikationscentret, således at der bruges forholdsmæssigt færre ressourcer på administration, IT, husleje mv.

Et aspekt af faglig karakter, som måske har betydning for antallet af kommuner og samarbejdet mellem dem, er spørgsmålet om faglig bæredygtighed. Dvs. det, at nogle af de meget specialiserede ydelser på kommunikationsområdet kræver et stort befolkningsunderslag for at oppebære den faglige kvalitet, der skal til i den eller de konkrete ydelser.

Nedenfor formuleres derfor nogle hypoteser om fordele og ulemper ved henholdsvis få eller flere kommuner i samarbejdet. Hypoteserne skal afdekkes i de uddybende interviews med kommuner og kommunikationscentre.

¹⁹ Flere kommuner i et samarbejde medvirker ikke nødvendigvis til et tilstrækkeligt befolkningsunderslag, hvis der alene vil være tale om små kommuner. Dette er dog ikke tilfældet i vores undersøgelse.

	Fordele	Ulemper
Få kommuner	• Større gensidigt kendskab til hinandens faglige, organisatoriske og politiske behov og virkelighed. • Mindre behov for skriftlig dokumentation.	• Mindre befolkningsunderlag. Dvs. der kan være problemer med bæredygtighed i relation til nogle af ydelserne. • Hvis der sker brud i samarbejdet, kan det eksisterende serviceniveau alt andet lige ikke oprettholdes.
Flere kommuner	• Større befolkningsunderlag og dermed mulighed for flere forskellige og specialiserede ydelser. • Samarbejdet er ikke så sårbart overfor enkeltstående kommuners eventuelle brud med samarbejdet om kommunikationscentret.	• Mindre gensidigt kendskab til de forskellige faglige, organisatoriske og politiske forhold i de samarbejdende kommuner. • Større behov for dokumentation og gennemskuelighed i ydelserne (kan også være en fordel).

Derfor vil vi indarbejde følgende spørgsmål i spørgeguiden:

- Hvad betyder det for indholdet og økonomien, at der er få eller mange kommuner, I skal samarbejde med om kommunikationsområdet?
- Hvad er jeres kendskab til de øvrige kommuner i samarbejdet?
- Hvordan vil I beskrive presset for øget dokumentation og gennemskuelighed i ydelserne?
- Hvordan håndterer I spørgsmålet om bæredygtighed?

Bestyrelsen

I Lov om specialundervisning for voksne fremgår det, at i kommunale og regionale undervisningsinstitutioner med voksenspecialundervisning skal (drifts) kommunen eller regionen nedsætte en bestyrelse. Dens sammensætning og kompetence skal fremgå af undervisningsinstitutionens vedtægter, som dog skal godkendes af kommunalbestyrelsen.

Bestyrelsen skal som minimum bestå af:

- To medlemmer udpeget af kommunalbestyrelsen (typisk medlemmer af kommunalbestyrelsen).
- To medlemmer udpeget af de handicappedes organisationer.
- To medlemmer valgt af og blandt undervisningsinstitutionens lærere og øvrige medarbejdere. Heraf skal mindst en være lærer.
- Et medlem valgt af og blandt undervisningsinstitutionens deltagere.

I samme lov åbnes der mulighed for, at bestyrelsen kan udvides, hvis kommunalbestyrelsen finder det hensigtsmæssigt, og hvis det fremgår af institutionens vedtægter. I nogle tilfælde har man derfor valgt at udvide bestyrelsen med repræsentanter (kommunalbestyrelsens medlemmer) for alle de kommuner, man har en samarbejdsaftale med, LO og DA, eventuelle brugerråd vil også have mulighed for at indgå i bestyrelsen, samt særligt sagkyndige, som kommunen mener, vil kunne gavne arbejdet i bestyrelsen.

Der er ikke noget krav om, at de medlemmer, der kommer fra kommunalbestyrelserne, skal være udvalgsformænd eller lignende. Det fremgår ikke af materialet, hvilke poster de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer har i byrådet.

Institutionens leder eller afdelingsledere deltager i bestyrelsesmøderne uden stemmeret og varetager sekretariatsfunktionen for bestyrelsen.

Bestyrelsens kompetence er primært af rådgivende og indstillingsmæssig karakter herunder:

- 1) Efter indstilling fra lederen vedtager bestyrelsen virksomhedens budget. Der hvor virksomheden er omfattet af rammeaftalen mellem kommunerne og regionen, er udgangspunktet for budgettet og bestyrelsens indstilling de økonomiske konsekvenser, der er aftalt mellem regionen og kommunerne i regionen.

- 2) Bestyrelsen rådgiver virksomhedens ledelse om virksomhedens ydelser og den faglige udvikling af ydelserne.
- 3) Bestyrelsen afgiver udtalelse til kommunen i forbindelse med ansættelse og afskedigelse af ledere.
- 4) Bestyrelsen kan afgive udtalelse om alle forhold, der vedrører virksomheden.
- 5) Bestyrelsen fastsætter principper for virksomhedens aktiviteter.

De tilgængelige dokumenter er alle holdt på overordnet plan og viser ikke noget om, på hvilken måde de forskellige bestyrelser fungerer i praksis. I undersøgelsen vil vi undersøge bestyrelsens rolle i samarbejdet.

Derfor vil følgende spørgsmål blive indarbejdet i spørgeguiden både hos kommunerne og hos kommunikationscentrene:

- Hvilken rolle og funktion har bestyrelsen?
- På hvilket politisk niveau er de kommunale medlemmer af bestyrelsen?
- Hvorledes inddrages bestyrelsen i centrets arbejde/drift?
- Hvordan bidrager bestyrelsen til det mellemkommunale samarbejde?
- Hvordan bidrager bestyrelsen til styringen af kommunikationscentret?

Styregruppe

På nogle af de tilbud, der er omfattet af undersøgelsen, er der etableret en styregruppe, følgegruppe eller et kontaktudvalg.

Modsat den lovpligtige bestyrelse er der ingen formelle lovregler for, hvem der kan sidde i disse grupper eller regler for, hvilke opgaver der skal løses i gruppen. Det fremgår ej heller af materialet, hvilken kompetence man tillægger disse grupper. Sammensætningen af disse grupper er repræsentanter for de kommuner, der deltager i samarbejdet og repræsentanter for kommunikationscentrene. Det fremgår ikke, om repræsentanterne fra kommunerne er fra det politiske niveau eller fra forvaltning-

gen eller i givet fald, hvor de er placeret i det administrative system. Er der tale om sagsbehandlere, myndighedschefer, socialchef eller lignende?

Med hensyn til de opgaver, der ligger i disse grupper kan der identificeres følgende:

1. At sikre samarbejdsaftalen følges og reguleres efter behov.
2. Være sparringspartner i forhold til tilbud, drift og udvikling indenfor voksenspecialundervisning (heri ligner det bestyrelsen).
3. At tilse eksterne samarbejdsrelationer og at landsdækkende faglige netværk vedligeholdes.
4. At være bindeled i forhold til det politiske niveau i forbindelse med væsentlige ændringer i budgetforudsætningerne, et for stort pres på efterspørgslen eller pludseligt opståede ventelister.
5. At sikre, at faglige spidskompetencer vedligeholdes og udvikles.
6. At medvirke ved udarbejdelse af samarbejdsaftaler med eksterne kommuner og region.

Som det fremgår af ovenstående, er der noget, der tyder på, at disse grupper er væsentligt tættere på virksomhedens daglige drift, og at de kan spille en ikke ubetydelig rolle i forhold til både styringen af virksomheden og som drivkraft i samarbejdet kommunerne imellem.

Derfor vil følgende spørgsmål blive indarbejdet i spørgeguiden.

- Hvem er repræsenteret i grupperne?
- Hvilken kompetence har de?
- Hvem "sidder for bordenden" i disse grupper?
- Hvilken rolle spiller driftskommunen i disse grupper?
- Hvordan beskrives disse gruppers rolle i forbindelse med styringen af virksomheden og i forhold til samarbejdet?

Rammeaftalerne

De fleste af de samarbejder på kommunikationsområdet, der indgår i denne undersøgelse, er ikke omfattet af rammeaftalen mellem det pågældende regionsråd og kommunalbestyrelserne i regionen på specialundervisningsområdet. Slagelse og Næstved er omfattet af rammeaftalerne, og nogle kommunikationscentre bruger de bestemmelser, der indgår i rammeaftalesystemet²⁰.

Betydningen for styringen og for samarbejdet ved, at et kommunikationscenter er omfattet af rammeaftalen fremgår ikke tydeligt af materialet. Formuleringerne på dette felt er vage og ikke altid tydelige i forhold til bekendtgørelsen på området²¹.

En gennemgang af de fem rammeaftaler på området viser det sig, at kommunikationsområdet ikke fylder ret meget i det samlede billede.

Med udgangspunkt i rammeaftalen for 2010 på specialundervisningsområdet for Region Midtjylland kan følgende billede stykkes sammen.

Rammeaftalen for specialundervisningsområdet adskiller sig fra rammeaftalen på det sociale område ved, at det ikke er muligt at opgøre budget og forbrug i antal pladser og fastsatte takster. Området er karakteriseret ved, at der er tale om mange forskellige typer af ydelser, hvor omfanget af indsatsen varierer betydeligt fra sag til sag. Dette vanskeliggør at fastsætte principper for afregning ved køb og salg af disse ydelser.

Med baggrund i disse forhold er det mere hensigtsmæssigt, at ydelserne på nogle områder afregnes som abonnementsordninger²², hvor timeprisen typisk er lavere end, hvis den samme ydelse blev leveret som enkeltydelser. Formålet er at sikre en rimelig kapacitet og et højt fagligt niveau (se i øvrigt afsnit om budgetkonstruktion).

Abonnementsaftaler/driftsaftaler indgås skriftligt mellem en udbyder (kommune eller region) og de enkelte kommuner, normalt for ét år af gangen.

²⁰ Det skal her indføres, at der i rammeaftale komplekset skelnes mellem rammeaftaler på det sociale område og rammeaftaler på specialundervisningsområdet. Den i 2011 vedtagne Lov om revision af rammeaftalerne gælder således kun for rammeaftalerne på det sociale område. Loven om rammeaftaler på specialundervisningsområdet fortsætter uændret.

²¹ Der henvises til gældende bekendtgørelse nr. 354 af 24. april 2006

²² Abonnementsprisen hos de kommuner der deltager i undersøgelsen er baseret på en forholdsvis sig betaling af de faktiske udgifter fordelt på befolkningstallet opgjort på et givet tidspunkt.

Abonnementsaftalerne følger tidsplanen for rammeaftalerne. Det betyder, at aftalen for det kommende år indgås inden medio oktober. Det er dog muligt, hvad materialet også viser, at indgå aftaler udenfor rammeaftalernes tidsperspektiv, forudsat at denne aftale er udgiftsneutral for de øvrige kommuner i regionen.

Som det fremgår af ovenstående, er det ikke klart, hvad det rent faktisk betyder for styringen og samarbejdet på området, at et givet kommunikationscenter er omfattet af rammeaftalen på specialundervisningsområdet.

Derfor vil vi søge at indarbejde følgende spørgsmål i spørgeguiden:

- Hvad betyder det generelt for samarbejdet at være omfattet af rammeaftalen?
- Hvilken indflydelse har det på økonomien at være omfattet af rammeaftalen?
- Hvilke styringsmæssige konsekvenser har det for det enkelte tilbud at være omfattet af rammeaftalen?
- Har det, eller har det haft nogle konsekvenser for det enkelte tilbud at være omfattet af rammeaftalen?

Andre aftaler

Hensigten med her indledningsvis at fokusere på driftsaftaler/abonnementsaftaler eller lign. mellem kommunerne om driften af kommunikationscentre er at se på, om der er elementer i aftalerne, der forpligter kommunerne til samarbejde. Det kan imidlertid heller ikke udelukkes, at der også kan være en vis forpligtelse til samarbejde i andre aftaler, som kommunerne eller kommunikationscentre er en del af.

Der er stor forskel på, om kommunikationscentre har andre aftaler, der kan kobles til eller ses i relation til den konkrete driftsaftale. Enkelte kommuner har stadig en overordnet aftale på politisk niveau om samarbejde mellem de pågældende kommuner - et levn fra starten af kommunalreformen (Aabenraa). Andre kommuner har mere målrettede aftaler

med en vigtig samarbejdspartner ift. strategisk, faglig udvikling af området (Randers), mens andre igen mere refererer til formaliserede procedurer og arbejdsgange end deciderede aftaler (Roskilde).

I restgruppen af kommuner, der ikke direkte kan siges at have andre aftaler i relation til driftsaftalen, er der enkelte af kommunerne og af forstanderne, der udtrykker, at der ikke er flere formaliserede aftaler end højst nødvendigt ud fra devisen om, at jo flere aftaler desto flere begrænsninger (Næstved og Skive). Hvad, der konkret er begrænset, er usagt. Der menes sandsynligvis begrænsninger i ledelsen og udviklingen af området.

I samarbejdet om henholdsvis Aabenraa og Randers kommuners kommunikationscentre ses umiddelbart to forskellige tilgange til at forpligte eller drive et samarbejde mellem kommunerne.

Den ene tilgang er på et politisk niveau, altså en overensstemmelse mellem borgmestrene og de enkelte byråd i kommunerne om at samarbejde og koordinere sager af fælles interesse med det ”..*formål at fremme politisk og administrativt samarbejde mellem kommunerne*” til at ”...*optimere og understøtte vækst- og udviklingsinitiativer i området*”. Der er i aftalen nævnt 11 fokusområder, hvor det første punkt er kommunale serviceområder og myndighedsopgaver - med mulighed for fælles drift og fælles udvikling.

Det andet punkt, der nævnes, er: ”Specialiserede institutioner - understøtte udvikling og sikre underlag for fortsat drift”. Dvs. politisk ser der ud til at være høj fokus på mellemkommunalt samarbejde - også på kommunikationsområdet her i de sønderjyske kommuner. Spørgsmålet til samarbejdet om kommunikationscentret i Aabenraa Kommune vil måske mere gå på den mulige udfordring af, på hvilket niveau de reelle aftaler for samarbejdet aftales. Dvs. om der er sammenhæng mellem de overordnede politiske tilkendegivelser og den praktiske, administrative udførelse af opgaverne i en hårdt økonomisk presset hverdag.

Den anden tilgang består i, at kommunerne om Kommunikationssamarbejdet Midt (Randers) har en aftale med Optikerhøjskolen i Randers om visioner og strategier på området. Denne aftale kan mere karakteriseres som strategisk og faglig i forhold til i praksis at udvikle og satse langsigtet på ydelser indenfor synsområdet i samarbejdet.

Derfor vil vi indarbejde følgende spørgsmål i spørgeguiden:

- På hvilket niveau aftales rammerne for samarbejdet?
- Har I andre aftaler eller dokumenter, som I vurderer, har betydning for den faglige og økonomiske styring af kommunikationsområdet/kommunikationscentret?
- Hvordan gør denne evt. indflydelse sig gældende?
- Hvordan er forholdet mellem de politiske ønsker på området og den administrative udførelse af opgaverne på kommunikationsområdet?
- Forklaring på eventuel overensstemmelse/uoverensstemmelse mellem politiske ønsker og administrativ udførelse.