

---

# Samarbejde på formel

En analyse af de sociale rammeaftaler

**KREVI.**

## KREVI

Denne rapport indeholder en analyse af de første erfaringer med de sociale rammeaftaler.

Rammeaftalerne er den ramme, som samarbejdet mellem kommuner og regioner på det specialiserede sociale område skal foregå indenfor. Udspringet for dette projekt har været et ønske om at analysere rammeaftalerne som styringsredskab: Hvad sker der, når samarbejdet sættes på formel?

Projektets resultater peger på nogle centrale udfordringer ved samarbejdet og viser samtidigt relevansen af at evaluere og løbende vurdere de styringsredskaber, man vælger.

Rapporten er udarbejdet af projektleder Hans H. Knudsen og projektdeltagerne Rasmus Dørken og Søren Teglgård Jakobsen.

Tak til alle der har bidraget med data til undersøgelsen.

KREVI, marts 2009  
Tim Jeppesen  
Direktør

**KREVI.**

Olof Palmes Allé 19  
8200 Århus N  
[www.krevi.dk](http://www.krevi.dk)  
[post@krevi.dk](mailto:post@krevi.dk)

T: 7226 9970  
F: 7226 9980

ISBN 978-87-92258-27-4 (elektronisk version)

Grafisk design: Designit



# 1 RESUME

Rammeaftalerne er det styringsredskab, staten har valgt som omdrejningspunkt for samarbejdet mellem kommuner og regioner på det specialiserede sociale område. Denne samarbejdsrelation analyseres i denne rapport. Undersøgelsen viser, at der er vilkår ved samarbejdet, der er vanskelige, og at der er muligheder for at skabe bedre rammer for samarbejdet.

## *Fra planlægningsinstrument til styringsværktøj*

En central pointe i undersøgelsen er, at en del af det administrative arbejde omkring rammeaftalerne ikke står mål med indsatsen. Således oplever de fleste kommuner og regioner, at de kommunale redegørelser, der skal leveres til regionerne, er alt for detaljerede og tekniske i forhold til det sparsomme udbytte, man får af dem. Flere kommuner og regioner foreslår, at man i stedet for detaljeret planlægning fokuserer på kommunernes politik og strategier og ændringerne i disse.

## *Brug for regionerne som koordinerende enhed?*

Et andet problem, undersøgelsen peger på, er, at både kommuner og regioner til tider oplever det vanskeligt, at regionerne både er koordinator og driftsherre for tilbud. Eksempelvis påpeges det, at det er svært at undgå, at rammeaftalerne koncentrerer sig mest om vilkår for udførerne, og mindre for myndighedssiden, idet det er regionerne, som kun er driftsherre, der varetager koordineringen. Det har medført, at nogle kommuner overvejer, hvordan hensyn til myndighedssiden kan styrkes – udenfor eller i regi af rammeaftalerne.

Imidlertid er kommunerne ikke enige om det hensigtsmæssige i det alternativ, at kommunerne selv skulle varetage koordineringen af området. Modstanderne mener, at en uvildig (i forhold til mellemkommunale anliggender) instans som koordinerende enhed i højere grad kan sikre synlighed, og sikre at alle kommuner får indflydelse på resultaterne.

## *Ændrede målgrupper i fremtidige rammeaftaler?*

Undersøgelsen viser, at der er en tendens til, at samarbejdet fremover vil komme til at foregå på flere niveauer:

- Et niveau hvor en kommune samarbejder med nabokommunerne om udvikling og strategi på tilbudsområder med store målgrupper, hvor kommunerne selv har en stor andel borgere
- Et andet niveau, hvor kommunerne samarbejder på regionalt niveau om de højt specialiserede tilbud, hvor der samlet set kun er et tilstrækkeligt antal borgere til målgruppen, hvis man samler borgerne i regionsdækkende tilbud
- Et tredje niveau, hvor kommuner og regioner må samarbejde om de helt specialiserede tilbud på landsdelsdækkende eller landsdækkende tilbud, hvor målgruppen er endnu mere begrænset.

Flere af undersøgelsens informanter giver udtryk for, at det førstnævnte niveau, hvor få kommuner arbejder sammen om mere almindelige sociale tilbud, er relativt enkelt at koordinere på egen hånd. Hvorimod de andre niveauer kræver koordination, og på de områder er det relevant at have aftalefora som i regi af rammeaftalerne.

## *Manglende individuelle incitament til at effektivisere*

Rammeaftalerne handler i høj grad også om at koordinere det mellemkommunale samarbejde indenfor regionerne, idet langt de fleste tilbud drives af kommunerne selv. Undersøgelsen viser, at også her er der væsentlige udfordringer for samarbejdet. Indretningen af rammeaftalerne medfører eksempelvis, at der er begrænset kommunalt incitament til at gennemføre effektiviseringer på kommunernes egne tilbud. Der er derfor brug for en større

opmærksomhed på, at kommunerne både virker som bestiller af tilbud til egne borgere, og som driftsherre for tilbud for borgere fra egen og andre kommuner.

#### *Udviklingen af området*

Ser vi på udviklingen af området er det gennemgående synspunkt hos de kommunale informanter, at udviklingsansvaret alene skal ligge hos kommunerne, der har myndigheds-, finansierings- og forsyningsansvaret. Hos de regionale informanter finder man det naturligt, at regionen deltager i udviklingsprocessen, fordi man er leverandør, koordinerende enhed og har et generelt forsyningsansvar. Denne uklarhed eller uenighed betyder at, udviklingen af området foregår forskelligt fra region til region.

Endelig er udviklingen af området hæmmet af et manglende incitament med hensyn til at bygge nyt på det mest specialiserede område, hvor det kræver borgere fra mange kommuner til at udfylde pladserne. Kun få informanter kan forestille sig at bygge et nyt tilbud, såfremt de kun har en lille del af borgerne selv. Denne konklusion peger derfor også på, at det særligt er vedrørende de mest specialiserede tilbud, at samarbejdet indenfor regionerne er nødvendigt at udvikle.

#### *Fremtiden*

Rapporten afsluttes med at pege på fire udviklingspunkter, der vil være vigtige at forholde sig til, såfremt rammeaftalerne skal revideres:

- Vægtning og opprioritering af rammeaftalerne som et styringsværktøj for at sikre øget synlighed om kommunale strategier.
- Redefinering af rammeaftalernes gyldighedsområde, så rammeaftalerne kun koordinerer brugen af og udviklingen af de mest specialiserede tilbud.
- Øget fokus på at skabe rammer og incitamenter, der fremmer udviklingen på området.
- Afklaring af regionernes rolle og beføjelser som koordinator af rammeaftalerne.

## 2 INDLEDNING

Med kommunalreformen skete en række ændringer i opgavevaretagelsen på det sociale og socialpsykiatriske område samt på specialundervisningsområdet. Med reformen blev myndigheds- og finansieringsansvaret for alle borgere indenfor området entydigt placeret i kommunerne. I forbindelse med reformen blev rammeaftalen indført som det centrale planlægnings- og udviklingsværktøj for de hidtidige amtslige tilbud. Rammeaftalen indgås årligt mellem kommunerne og mellem kommunerne og regionerne.

Samarbejdet omkring de sociale rammeaftaler er altså et obligatorisk samarbejde for kommunerne og regionerne. Rammeaftalerne er dermed et eksempel på statsligt vedtagne rammebetingelser for kommuner og regioner, som KREVI blandt andet har til opgave at analysere og evaluere. KREVI skal inden for dette indsatsområde producere, indsamle og formidle viden, der inspirerer regeringen og Folketinget til øget kvalitet og effektivitet i styringen af kommuner og regioner.

Denne styringsrelation er en balance mellem på den ene side regeringens og Folketingets adgang til at styre og sætte rammer og mål for produktion og udvikling af velfærdsydelser, og på den anden side kommunernes og regionernes mulighed for selv at styre og tilpasse velfærdsydelserne til borgernes behov.

De sociale rammeaftaler og samarbejdet herom er et af flere elementer i styringsrelationen mellem stat, kommuner og regioner. I forbindelse med kommunalreformen og omlægningen af det sociale område indførte man de sociale rammeaftaler som styringsredskab for samarbejdet på det specialiserede sociale område. Et samarbejde mellem kommunerne og regionerne og mellem kommunerne indbyrdes. Årsagerne til indførelsen af rammeaftalerne var, dels at man forudså, at regionerne ville være driftsherre for en del sociale institutioner, som kommunerne skulle købe pladser på, dels at kommunerne i højere grad skulle samarbejde indbyrdes, og endeligt at der på socialområdet er specialiserede målgrupper, som fordrer et regionalt samarbejde om fælles tilbud.

Omlægningen af det sociale område betød, at de offentlige aktører på området fik nye roller i forhold til hinanden samtidig med, at det øgede kravene til samarbejdet, udviklingen og koordineringen af området.

Derfor har KREVI fundet det relevant at undersøge og kortlægge erfaringerne med aftalerne for både 2007 og 2008. For KREVI er det interessant at se på, om samarbejdet omkring de sociale rammeaftaler fungerer hensigtsmæssigt eller om kravene til samarbejde, udvikling og koordinering er så omfattende, at området kun i begrænset omfang kan kontrolleres og styres på det politiske plan.

### 3 FORMÅL OG AFGRÆNSNING

Et af KREVI's formål er at evaluere styringsredskaber og sætte fokus på, hvilke effekter forskellige styringsredskaber har. Den viden kan være med til at sikre, at udviklingen af styringsredskaber i fremtiden bliver udviklet med udgangspunkt i en bedre viden om sammenhængen mellem, hvordan styringsredskaberne er konstrueret, og hvordan de virker. Det vil gøre styringsredskaberne mere præcise og effektive.

Derfor er det relevant at undersøge og analysere de erfaringer, der er gjort med de sociale rammeaftaler for 2007 og 2008. Undersøgelsen vil se på, hvordan rammeaftalerne fungerer som styringsredskab for eventuelt at pege på områder, der kan justeres eller udvikles i de konkrete samarbejder og på det lovgivningsmæssige område.

Rammeaftalerne er det styringsredskab, staten har valgt som omdrejningspunkt for samarbejdet mellem kommuner og regioner på det specialiserede sociale område. Undersøgelsen vil derfor lægge stor vægt på at analysere, hvorledes koordineringen af samarbejdet om de sociale rammeaftaler fungerer, og på de eventuelle udfordringer, der har vist sig i forbindelse med implementeringen af rammeaftalerne.

Undersøgelsen fokuserer derfor udelukkende på myndighedsniveauet dvs. det kommunale, interkommunale og regionale samarbejde om de sociale rammeaftaler og på rammeaftalerne som styrings-, udviklings- og planlægningsredskab. Når vi i denne forbindelse ser rammeaftalerne som et styringsredskab, er det fordi rammeaftalerne sætter rammerne for det konkrete samarbejde på området.

Projektet har ikke til hensigt at vurdere ændringer i bruger kvaliteten. Projektet omfatter ikke et nøjere studie af aftalerne på specialundervisningsområdet eller af de politiske godkendelses procedurer.

## 4 BAGGRUND

I forbindelse med kommunalreformen skete der en række ændringer på det sociale område. Ansvaret for sociale tilbud til fysisk og psykisk handicappede, psykisk syge, misbrugere mm. blev placeret entydigt i kommunerne, der samtidig også fik til opgave at finansiere alle tilbud til borgerne. Kommunerne har dermed alene ansvar for at træffe afgørelse om tilbud til borgerne på socialområdet.

En stor del af de sociale tilbud blev før reformen drevet af amterne. Efter reformen var det på nogle områder – primært tilbud til børn og unge – et krav, at kommunerne overtog driften af tilbuddene. På andre områder – tilbud til voksne og på specialundervisningsområdet – stod det kommunerne frit for, om de ville overtage driften af tilbuddene. En række af de sociale tilbud er specialiserede og dækker relativt snævre målgrupper, således kan alle kommuner langt fra selv have tilbud til alle målgrupper. Derfor er det nødvendigt med samarbejde og handel mellem kommuner og mellem kommunerne og regionerne. For at sikre alle kommuner et samlet overblik over tilbuddene og behovene på det specialiserede voksenalområdet og specialundervisningsområdet, uanset om det enkelte tilbud drives af regionen eller af en anden kommune, indførte man derfor de sociale rammeaftaler. Aftalerne indgås årligt mellem alle kommunerne i en region og den pågældende region.

Formålet med rammeaftalen er for det første at sikre, at der sker den nødvendige koordinering af tilbuddene på rammeaftalens område, så borgerne får de tilbud, der er behov for. Rammeaftalen er altså et væsentligt socialpolitisk værktøj i relation til indsatsen for borgerne i regionerne. For det andet er rammeaftalen et centralt værktøj til at sikre effektiv resourceudnyttelse, ved at efterspørgslen på tværs af kommuner tydeliggøres. Endelig skal rammeaftalen være et væsentligt værktøj til udvikling af det område, der reguleres ved hjælp af aftalerne.

Rammeaftalerne skal indeholde beskrivelser af regionernes leveringsforpligtelser i forhold til kommunerne og kommunernes forpligtelser til at stille regionale tilbud til rådighed for andre kommuner. Herudover skal den beskrive den i fællesskab planlagte udvikling af kapacitet og faglighed. Derudover skal den også beskrive taksterne for de enkelte tilbud, ligesom der skal være en beskrivelse af det faglige indhold og kompetencerne i tilbuddene. Rammeaftalerne bygger på data fra kommunerne indsamlet i årlige redegørelser fra kommunerne. Regionerne har pligt til at koordinere og udarbejde et udkast til rammeaftalen (Bekendtgørelse nr. 36 af 23. januar 2006, kap. 3). Helt præcist omfatter rammeaftalerne det sociale område (servicelovens § 6b), samt tilbud på det almene ældreboligområde (almenboliglovens § 185b). Derudover skal der foreligge en rammeaftale for specialundervisningsområdet (specialundervisningslovens § 6h og folkeskolelovens § 20, stk. 2). De tilbudsområder, der indgår i rammeaftalerne, beskrives ofte som "kan"-området, idet det var de tilbud, som kommunerne kunne overtage driften af (og løbende kan overtage). Modsat betegnes de tilbud, som kommunerne skulle overtage, som "skal"-området. Rammeaftalerne skal være indgået senest den 15. oktober, med virkning den første januar det følgende år.

Da man i sin tid udfærdigede lov og bekendtgørelse om de sociale rammeaftaler, havde det daværende Socialministerium ikke mulighed for at forudse, i hvor stort omfang kommunerne ville overtage tilbuddene på "kan"-området. Socialministeriet forventede, at ca. 30-35 % af tilbuddene ville blive overtaget af kommunerne. Kommunerne har imidlertid overtaget mellem 80 og 90 % af tilbuddene. Denne tendens ser ud til at fortsætte, idet kommunerne fortsat udnytter muligheden for løbende at overtage regionale tilbud. Udviklingen understreger, at rammeaftalerne ikke primært er værktøj til at sikre koordinering af kommunal efterspørgsel efter regionale tilbud, de skal i høj grad koordinere samarbejdet mellem



kommunerne om både efterspørgsel efter og udbud af tilbud på social- og specialundervisningsområdet.

Rammeaftalernes hovedfunktion er altså at koordinere samarbejdet mellem kommunerne i en region og mellem kommunerne og den pågældende region. Samarbejdet om drift – driften af og visitationen til de eksisterende tilbud – og samarbejdet om udviklingen af området. Hovedspørgsmålet man må stille til rammeaftalerne er derfor; hvor gode er de til at styre og sætte rammerne for det nødvendige samarbejde på socialområdet? Det spørgsmål er væsentligt at søge svar på, for både driften og udviklingen af området afhænger af det samarbejde.

## 5 METODE

Undersøgelsens metode er kvalitativ.

*"Kvalitative metoder anvendes i forskningen, når der er mange forhold, der har indflydelse på hinanden, men hvor der til gengæld ikke er mange enheder, der skal undersøges. Kvalitative metoder er deskriptive, idet de redegør for forskellige aktørers forståelse, bevæggrunde og motiver for at gøre, som de gør, og samtidig er årsagsforklarende, fordi de forsøger at identificere begrundelser og baggrunde for, at mennesker tænker og handler som de gør" (Høgsbro 2008).*

I en kvalitativ undersøgelse arbejder man med et fleksibelt design i og med undersøgelsens hovedkategorier ikke er fastlagt på forhånd, men udvikles dynamisk som et resultat/funktion af dialogen med det undersøgte felt (Dahler-Larsen 2002). Der er typisk tre begrundelser for at vælge den kvalitative metode (Dahler-Larsen 2002; Pedersen, Goldmann og Østerrud [red] 1997):

1. At undersøgelsesfeltet er komplekst og desorganiseret og derfor ikke er egnet til kvantitativ måling.
2. At man ved for lidt om det pågældende område og derfor må arbejde eksplorativt.
3. At aktørerne konstruerer deres egen verden, og at forskeren derfor må operere med et fleksibelt design for at pejle sig ind på og forstå denne verden, frem for at arbejde med fastlagte undersøgelseskategorier.

Denne undersøgelse er inspireret af begrebet virkningsevaluering (Dahler-Larsen; Krogstrup, 2003). Virkningsevaluering handler grundlæggende om at generere hypoteser (programteori) om nogle virkninger, som man senere tester i sin undersøgelse.

I erkendelse af de sociale rammeaftalers korte funktionsperiode valgte vi at forholde os eksplorativt til undersøgelsen, det vil sige, vi gik ud til udvalgte informanter for at kortlægge området, ved hjælp af en åben og meget lidt struktureret interviewform. Vi valgte som dataindsamlingsredskab at bruge det kvalitative forskningsinterview (Kvale 1994) kombineret med studier af litteratur og andet skriftligt materiale.

Metodisk er undersøgelsen bygget op over følgende faser:

1. Litteraturstudier.
2. Eksplorative interview med to regioner, to KKR enheder og en kommune.
3. Generering af hypoteser om problemfeltet og udvikling af spørgeguides (om kvalitativt genererede hypoteser se: Silverman, 2000).
4. Interviewundersøgelsen.
5. Rapportering

Informanterne dækker alle regioner, og i det omfang det har været muligt, er der valgt to kommuner pr. region, både sammenlagte og ikke sammenlagte kommuner. Derudover er to brugerorganisationer, to KKR enheder, Velfærdministeriet, KL og Danske Regioner repræsenteret i undersøgelsen. Interviewene med regionerne og kommunerne er undersøgelsens hovedkilder, medens de øvrige kilder er blevet inddraget efter behov.

Alle interview er gennemført med socialdirektører og/eller specialkonsulenter på det sociale område. Alle informanter har været tæt på processen omkring dannelsen af rammeaftalerne. Interviewene er optaget og bearbejdet og analyseret ved hjælp af meningskategorisering og meningskondensering (Kvale 1994).

Dataindsamlingen er gennemført i perioden december 2007 til april 2008.

Informanterne repræsenterede følgende kommuner, regioner og andre organisationer:

<b>Regioner</b>	<b>Kommuner</b>
Region Nordjylland	Jammerbugt Kommune Aalborg Kommune
Region Midtjylland	Århus Kommune Struer Kommune
Region Syddjylland	Tønder Kommune Fredericia Kommune
Region Sjælland	Solrød Kommune Næstved Kommune Odsherred Kommune
Region Hovedstaden	Hillerød Kommune
<b>Øvrige</b>	
Velfærdsministeriet	Danske Regioner
Kommunernes Landsforening	KKR Region Sjælland
Danske Handicaporganisationer	KKR Region Midtjylland
Landsforeningen Evnesvages Vel	

## 6 SAMARBEJDET MELLEM REGION OG KOMMUNER

Det grundlæggende formål i rammeaftalerne er at være ramme for et samarbejde i en region. Derfor har et af hovedtemaerne i vores dataindsamling været det konkrete samarbejde i de fem regioner. Her har det været tydeligt, at samarbejdsudfordringerne grundlæggende knytter an ved to hovedforhold: dels samarbejdet mellem kommuner og regioner, dels det mellemkommunale samarbejde. Den første samarbejdsrelation analyserer vi i dette kapitel, inden vi i næste kapitel beskriver kendetegnene ved de mellemkommunale samarbejder.

Overordnet set viser undersøgelsen, at langt de fleste er tilfredse med viljen til at samarbejde om rammeaftalerne. Når det er sagt, peger undersøgelsen på, at vilkårene for samarbejdet har været vanskelige, og der er muligheder for forbedringer. I det følgende vil vi tage fat på de områder, som gennemgående er blevet fremhævet som udfordringer for samarbejdet.

På trods af at rammeaftalerne kun har fungeret i kort tid, viser interviewene, at det er muligt for informanterne at formulere deres erfaringer og pege på områder, hvor rammeaftalerne kan forbedres og udvikles.

### 6.1 De omfattende redegørelser

En væsentlig del af processen om rammeaftalerne omhandler redegørelserne fra kommunerne vedrørende det forventede behov. Kommunerne har pligt til at beskrive behovet og redegøre for de tiltag og foranstaltninger, som de planlægger på området. Imidlertid giver rigtig mange kommuner udtryk for, at redegørelserne er meget omfattende. Det tager ganske enkelt for meget tid, og de fleste kommuner og regioner er enige om, at udbyttet af redegørelserne ikke står mål med indsatsen.

At redegørelserne er svære at anvende, skyldes hovedsageligt, at det vurderes noget nær umuligt at indberette et behov, der er i rimelig overensstemmelse med det reelle forbrug. De kommunale redegørelser skal foreligge i maj, året før rammeaftalens ikrafttræden, og rammeaftalerne skal endeligt vedtages den 15. oktober samme år. Flere kommunale informanter beskriver, at indberetningerne derfor bygger på årets budget (der blev vedtaget året før) og overslagsår – og altså ikke på en faglig vurdering af forventet behov det kommende år. Og såfremt kommunerne skulle forsøge sig med en egentlig vurdering af det objektive behov, er det kommunernes og regionernes erfaringer, at det i praksis er en særdeles vanskelig opgave, fordi man på de små handicapområder simpelthen ikke ved, hvor mange brugere der dukker op i et givet år. En kommunal medarbejder bemærker:

*”Man kan ikke fæste lid til de kommunale redegørelser, fordi de er koblet op på budgettet og derfor kan ændre sig indenfor f.eks. 3 måneder. I øvrigt er det, det foregående års budgettal der ligger til grund for den nye rammeaftale, fordi det er den, der er politisk godkendt. Vi kan ikke melde andet ud ”*  
[kommunalt udsagn].

Undersøgelsen viser, at det i stedet er vigtigt at kende de andre kommuners strategier for deres borgere. Det er ikke så afgørende for en kommune at vide, om en anden kommune vil sende præcis 6 borgere til kommunens tilbud, hvis kommunen kan regne med, at den anden kommune vil fastholde sin nuværende visitationspraksis. Eventuelle ændringer i andre kommuners visitationspraksis må forventes at være det, der har betydning på længere sigt for efterspørgslen efter pladser ved sociale tilbud i andre kommuner.

*"Vi har forsøgt at ændre indberetningerne fra at være meget tal tunge til at blive mere orienterede mod den kommunale politik på området på lidt længere sigt. Vil vi være selvforsynende? Vil vi etablere egne pladser? Vil man ændre på efterspørgselsmønsteret? Når rammeaftalerne beskriver udviklingstendenser, vil de blive mere politisk interessante" (regionalt udsagn).*

Drøftelserne om redegørelserne til rammeaftalerne ender derfor i en efterlysning fra flere kommunale og regionale informanter om at udvikle rammeaftalerne til primært at koordinere samarbejdet frem for at forsøge at være en præcis redegørelse over efterspørgslen. Det kan ifølge informanterne ses som et ønske om, at rammeaftalerne primært bliver et *styringsværktøj*, frem for et *planlægningsinstrument*. Hermed forstået, at når rammeaftalerne er et styringsredskab, er de en aftale, der fastsætter rammerne for samarbejdet mellem kommunerne og mellem kommuner og region, og som beskriver kommunernes forpligtelser om at varsle hinanden ved strategiændringer, eller hvis efterspørgslen efter et tilbud opleves faldende, og tilbuddets indhold kræver nytænkning. Hvis rammeaftalerne skal udgøre et planlægningsinstrument, skal de tilstræbe at fastlægge nogenlunde præcist, hvilket konkret behov der vil være fra hver enkelt kommune i regionen ift. alle tilbud indenfor regionens grænser, og på baggrund af de oplysninger koordinere udbuddet af pladser.

*"Styringsperspektivet fungerer godt, det gør planlægningsdelen ikke ... alle kan planlægge som de vil" (kommunalt udsagn).*

Rammeaftalerne har altså svært ved at opfylde målet med de omfattende redegørelser: at sikre en god planlægning af området. Ønsket om at nedtone planlægningsdelen af rammeaftalerne indebærer således, at indberetningerne bliver meget mindre omfattende, hvilket for flere kommuner også er et mål i sig selv.

Enkelte kommunale og regionale informanter fastholder dog forhåbningen om rammeaftalerne som et effektivt planlægningsinstrument. Derfor ønsker de naturligvis også at udbygge og opkvalificere kommunernes indberetninger af forventede behov. Hvilket for det første kræver, at indberetningerne drøftes i fællesskab i den administrative styregruppe, så alle ikke planlægger som de vil, og for det andet, at den strategiske styring er på plads og fungerer. Det eksakte pladsbehov vil man stadig ikke kunne redegøre præcist for, men udviklingen af pladsantallet indenfor forskellige målgrupper håber man så at kunne planlægge kvalificeret i et regionalt samarbejde.

Det løser dog ikke udfordringen med, at mange kommuner oplever, at det datagrundlag, de selv indberetter, er så usikkert, at det ikke bør ligge til grund for planlægning på detailniveau.

## 6.2 De et-årige aftaler

At rammeaftalerne skal indgås og godkendes politisk af alle kommuner hvert år opleves i forlængelse af indberetningsudfordringerne som et problem, da det giver en kort kapacitets- og planlægningshorisont.

*"Det er for kortsigtet til at kunne fungere som et planlægningsgrundlag ... Hvis du skal lave noget stort, skal du bruge de 4-årige budgetperioder for at få anlægspen-  
gene til at passe, vi kan jo ikke få anlægspenge fra år til år, derfor giver det ikke mening med en 1-årig tidshorisont" (kommunalt udsagn).*

Det rejser derudover en række problemstillinger vedrørende de økonomiske procedurer, når nye tilbud indenfor rammeaftalerne skal etableres, idet der her ofte kan være tale om procedurer, der rækker indover flere års rammeaftaler.

*"Rammeaftalerne er ikke brugbare arbejds- og/eller planlægningsredskaber hverken for tilbuddene eller for kommunerne. Intentionerne bag rammeaftalerne var bl.a. øget overblik, men dette har man ikke formået at skabe. I stedet har man fået en stor tyk telefonbog og ikke det politiske redskab, hvormed ansvaret skulle kunne flyttes over på politikerne og udgøre et grundlag for politiske prioriteringer. Men som rammeaftalerne er i dag, er dette umuligt" (kommunalt udsagn).*

Undersøgelsen peger også på, at de kommunale redegørelser til brug for tilrettelæggelsen af rammeaftalerne er meget ressourcekrævende uden udbyttet står mål med de brugte ressourcer. Derudover har rammeaftalerne udviklet sig til at være meget omfattende og taltunge med det resultat, at politikerne ikke har mulighed for at skabe sig et overblik og dermed forholde sig til dem.

### 6.3 Regionerne og forsyningsforpligtelsen

Ifølge loven om rammeaftalerne har regionerne en forsyningsforpligtelse på områderne dækket af rammeaftalerne. Det indebærer grundlæggende, at regionen skal etablere og drive tilbud, såfremt kommuner har behov for pladser og tilbud. Vi er imidlertid stødt på forskellige holdninger til, om der er andet indeholdt i denne forpligtelse.

*"Der er ingen, der kan svare på, hvad regionens forsyningsforpligtelse betyder og indebærer. Vi har ingen misbrugstilbud tilbage i regionen. Hvis en kommune henvender sig til os, hvad så? Det er der ingen, der ved. Hvem har så forsyningsforpligtelsen?" (regionalt udsagn).*

Enkelte informanter mener, at regionerne, fordi regionerne i loven er udnævnt til koordinerende enhed, er forpligtet til at være selvstændig handlende og har et ansvar for at afdække, om bestemte målgrupper har passende tilbud, og om den samlede tilbudsvifte passer på målgruppernes udvikling.

*"Vi er ikke et sekretariat, vi er varetagere af, at den regionale forsyningsforpligtelse bliver overholdt – uanset hvem der driver tilbuddene. Indbygget i rollen er, at vi engang imellem skal minde kommunerne om, at de ikke bare kan ændre overtage tilbud" (regionalt udsagn).*

De fleste kommunale og regionale informanter forstår dog regionernes forsyningsforpligtelse som, at det er kommunerne, der har forsyningsansvar for egne borgere, og derfor består regionens forsyningsforpligtelse kun i, at de skal bygge tilbud, hvis kommunerne beder dem om det.

*"Regionen har en forsyningspligt i det omfang kommunerne beder om at få dækket et behov. Kommunerne kan ikke med loven i hånden komme til regionen og sige: "I havde et forsyningsansvar og det har I ikke levet op til"" (kommunalt udsagn).*

Diversiteten i opfattelserne udspringer formentligt af den dobbelthed, der ligger i, at kommunerne har overtaget tilbud, som så og sige stadig skal holdes "åbne" for andre kommuner, idet de er under rammeaftalen. Dette er alle interviewede kommuner opmærksomme på, men mener grundlæggende, at det er et spørgsmål om mellemkommunalt samarbejde, og ikke et forhold regionen nødvendigvis skal føle sig forpligtet til at udrede.

### *Brug for koordinerende enhed eller overordnet myndighed?*

Problemstillingen peger på et centralt spørgsmål, der ofte er blevet rejst af informanterne, både de regionale og de kommunale, i processen: Er der brug for en overordnet myndighed til at koordinere kapaciteten og udviklingen på området, og skal den nødvendigvis ligge i regionen? Regionerne har nu ansvar for at tage initiativ til processen, der skal resultere i en rammeaftale, men samtidig skal det være alle parter aftale.

Nogle både kommunale og regionale informanter fremhæver, at der ikke er nogen grund til, at den koordinerende funktion ligger i regionen, når kommunerne selv kan varetage den. Kommunerne har både myndigheds- og finansieringsansvaret, og samtidig er det blevet kommunerne, der driver de fleste tilbud. Valget af regionerne som naturlige koordinators er ikke længere lige så oplagt, som man forventede, da loven blev vedtaget. Hvis regionen kun driver et begrænset antal tilbud, skal regionerne agere meget varsomt for ikke at træde nogen over tærne – eller også skulle deres beføjelser til at gennemføre en aftale være tydeligere, vurderer flere.

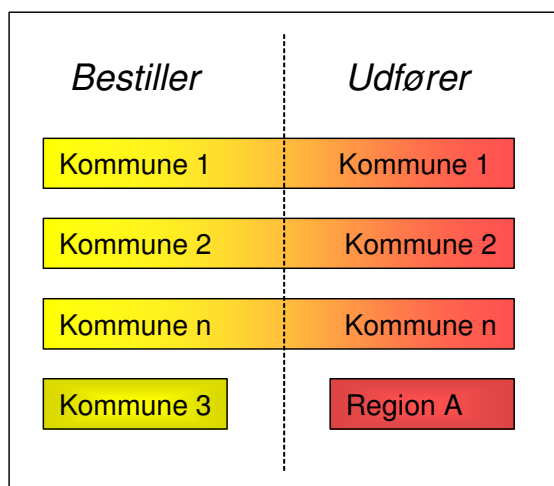
På den anden side påpeger andre kommunale og regionale informanter, at de meget nødt vil undvære regionerne som de koordinerende og (i forhold til mellemkommunale interessekonflikter) neutrale aktører på området. Særligt små kommuner, der ikke har så mange tilbud selv, og derfor skal købe mange pladser i andre kommuner, ønsker en uvildig instans, som koordinerende enhed. Det kan sikre synlighed, og at alle kommuner får indflydelse på resultaterne. Også handicaporganisationerne ønsker regionernes involvering i rammeaftalerne.

Som vi vil vende tilbage til i afsnit 7.2 er en af konsekvenserne af, at det er ressourcekrævende at blive enige med alle kommuner i en region, at der skyder flere og flere bilaterale samarbejder op (evt. med flere end bare to kommuner). Disse aftales ret uproblematisk uden anden involvering. Imidlertid er det noget andet, når op til 29 kommuner skal blive enige om en aftale. Blandt andet af logistiske årsager, og fordi det er svært at generalisere aftaleindholdet på tværs af alle kommuner. Hvis så mange kommuner skal blive enige, vil det formentlig kræve, at der er koordinerende instans – regional eller ej. Vedrørende beføjelser til at sikre aftaleindgåelse fremhæves det overordnet, at det er vigtigt, at rammeaftalerne netop er *aftaler*. Det vil sige, at kommunerne frivilligt indgår dem. Eventuelle beføjelser til den koordinerende enhed kunne derfor netop være noget, man *aftalte* indenfor regionerne.

## 6.4 Regionen som leverandør

I forlængelse af diskussionen om regionen som den koordinerende enhed fremhæves det, at regionerne er neutrale i forhold til mellemkommunale interessekonflikter. Imidlertid er regionen ikke ubetinget en neutral aktør omkring forhandlingen af rammeaftalerne, for regionerne driver stadig en række sociale tilbud. Regionerne er altså både generel koordinator og leverandør. Flere informanter – både kommunale og regionale – fremhæver også, at det er en dobbeltrolle, der til tider er svær at navigere i. Problemstillingerne kan illustreres i figur 1:

Figur 1: Bestiller-/udførermodel for socialområdet



Figur 1 illustrerer, at der er en bestillerdel og en udførerdelt på området. Bestilleren er kommunerne, der er ansvarlige for at sikre relevante tilbud til egne borgere. Udførerne er de myndigheder, der driver de tilbud, der kan opfylde borgernes behov. Regionen er kun repræsenteret på udførersiden, hvorimod de fleste kommuner er repræsenteret både på bestiller- og udførersiden.

Nogle kommunale informanter giver udtryk for, at regionernes virkelighed medvirker til, at der i kontaktudvalg og administrative styregrupper er en tendens til overvægt på leverandørsiden og i mindre grad fokus på myndighedssiden/bestillersiden. Regionerne vil – af gode grunde – være mest interesserede i, at tilbudssidens vilkår sikres. En kommunal informant udtaler:

*"Det er i høj grad i øjeblikket leverandøren, der sætter dagsordenen. Det er leverandøren, der kan sætte kravene, hvorimod bestilleren er mere utydelig"*  
(kommunalt udsagn).

Det problem citatet illustrerer handler, som vi vil se i afsnit 7.1, også om nogle vanskeligheder ved kommunernes samarbejde om eksempelvis besparelser, men flere informanter frygter, at de vanskeligheder styrkes af, at regionerne pr. definition kun er leverandører. Det må dog også bemærkes, at de samme informanter har svært ved at definere, hvilke konkrete problemer, det har skabt. Samtidig giver flere andre informanter udtryk for, at regionerne håndterer den koordinerende funktion godt, og så har kommunerne mulighed for at tage initiativ til tiltag og arbejdsgrupper på bestillersiden – også i regi af rammeaftalerne.

Problemet er i nogle regioner den direkte årsag til, at kommunerne mødes i fora uden regionen, eksempelvis i regi af Det Kommunale Kontaktråd (KKR). Det skyldes, at kommunerne her har haft et ønske om at koordinere myndighedsdelen og efterspørgselsrettede tiltag, og dermed skabe modvægt til koordineringen i regi af rammeaftalerne, der hælder mod at være mere udbudstunge.

Der er også nogle udfordringer knyttet til bestiller-/udførerrollerne for kommunerne. Det vender vi tilbage til i næste kapitel.



## 6.5 Delkonklusion

De sociale rammeaftaler skaber altså nogle udfordringer for samarbejdet mellem region og kommuner. For det første er den generelle oplevelse i kommunerne, at redegørelserne er alt for detaljerede og tidskrævende. Det får nogle kommuner til at foreslå, at man nedtoner rammeaftalernes formål om at *planlægge* området i detaljer. Det er alligevel ikke muligt. I stedet kunne rammeaftalerne lægge mere vægt på kommunernes *styring* og således fokusere på ændringer i pladsantal og kommunale strategier og ønsker.

Undersøgelsen peger også på, at der er lidt forvirring om, hvad regionernes forsyningsforpligtelse egentlig består i. Er regionerne ansvarlige for, at der relevante tilbud til alle borgere? Sådan forstås forsyningsforpligtelsen ikke af de fleste af vores informanter, men problemstillingen peger på, at regionerne og kommunerne indtil nu har lidt svært ved at redegøre for regionernes funktion i forhold til rammeaftalerne. Er de kun et sekretariat eller har de et selvstændigt ansvar for at sikre optimal planlægning?

Sidst peger flere kommuner på, at det er svært at undgå, at rammeaftalerne får overvægt på tilbudssiden og undervægt på myndighedssiden, idet det er regionerne, som kun er driftsherre, der varetager koordineringen. Det har medført, at kommunerne overvejer, hvordan hensyn til myndighedssiden kan styrkes – udenfor eller i regi af rammeaftalerne.

## 7 SAMARBEJDE MELLEM KOMMUNER

Den relativt høje andel af ”kan”-tilbud, der blev overtaget af kommunerne, har betydet, at rammeaftalerne i høj grad også handler om at koordinere det mellemkommunale samarbejde indenfor regionerne. Flere kommunale informanter påpeger, at afskaffelsen af grundtakstfinansieringen har medført, at kommunerne er nødt til at have et langt større fokus på, hvilke tilbud man får for pengene, fordi de nu betaler det fulde beløb selv, hvor amt og kommune tidligere delte finansieringen. Da de fleste tilbud er kommunale, øger det nødvendigheden af et godt samarbejde mellem kommunerne.

### 7.1 Bestiller og udfører

Loven er indrettet, så den hovedsageligt beskriver kommunen som bestiller og regionen som udfører. Loven bruger ikke meget plads på den situation, at kommunerne ofte er bestiller og udfører. Flere kommunale informanter påpeger, at der er nogle vanskeligheder i at være både bestiller og udfører på området. Det gælder internt i kommunerne, hvor det kræver et bevidst valg at undgå at blande tingene sammen, men det gælder også ift. det mellemkommunale samarbejde, hvor myndighedsdelen let underprioriteres. Regionens rolle i dette er drøftet i afsnit 6.3, men figur 1 illustrerer også nogle udfordringer for kommunernes samarbejde. Eksempelvis er kommunerne alle bestillere, men er udfører/driftsherre i meget varierende grad. Ligeledes er der i rammeaftalernes struktur nogle forhold, der let kan stille udførersiden lettest.

Som eksempel nævnes incitamenterne ift. takster. Det kræver fælleskommunal enighed, hvis taksterne skal holdes i ro eller evt. sættes ned. Regionen har som leverandør ingen interesse i generelle besparelser, og den enkelte kommune har kun begrænsede incitamenter til at effektivisere egne institutioner. De manglende incitamenter skyldes, at kommunen som driftsherre selv skal tage de sværdslag, det kan koste at gennemføre effektiviseringer på et tilbud. Det skyldes, at takststrukturen medfører, at effektivisering og mindre forbrug skal kanaliseres over i taksterne, og dermed er det ikke kun kommunen selv, der høster gevinsterne. Andre kommuner, der bruger institutionen, vil derfor også høste gevinsten ved besparelserne.

*”Hvis vi skal styre udgifterne på dette område, så er det jo fuldstændig vanvittigt – set fra vores kommune isoleret – hvis vi alene gennemfører besparelser på de takstbelagte tilbud, hvor vi kun bruger 40 pct. af pladserne selv. Hvis vi skærer 10 mio. kr. brutto, så forærer vi 6. mio kr. til dem, der køber pladserne hos os, og vi sparer kun 4. Men vi skal tage slagsmålet”  
(kommunalt udsagn).*

Modargumentet til denne holdning er, at tilbuddet ikke vil blive valgt, hvis taksterne er for høje. Til det svarer kommunerne, at man langt fra kan beskrive området som et perfekt marked, og det har indtil videre ikke været på grund af takstens størrelse, hvis der ikke har været fuld belægning på tilbuddene. Derfor kræver det fælles koordinering at gennemføre besparelser og effektiviseringer, så det er ens for alle. Om end der naturligvis stadig vil være en gevinst for kommuner uden for regionen. Region Sjælland har arbejdet med at forsøge som udgangspunkt at fastlåse taksterne og på den måde gennemføre en generel besparelse.

## 7.2 Bilaterale samarbejder

Hvorledes det mellemkommunale samarbejde skal organiseres i fremtiden, er et punkt, der rejses blandt en stor del af informanterne. Skal samarbejdet tilrettelægges, som der lægges op til i rammeaftalerne på en sådan måde, at alle skal være enige om alt, eller er der andre veje, man kan overveje at gå?

Dette skyldes til dels, at udviklingen på regionalt plan opleves som langsommelig og kræver dels, at alle er enige, og dels at den ofte ikke er nødvendig. For samarbejdet med de omkringliggende kommuner vil ofte være nok til at samle en tilpas stor gruppe af borgere med behov for tilsvarende tilbud. Samtidig vil det sikre tilknytning til lokalområdet (nærhedsprincippet), hvilket også vurderes som en værdi.

Undersøgelsen viser, at en række kommuner forventer at etablere et samarbejde med de kommuner, hvor de har borgere placeret, eller som med kommunerne i det tidligere Sønderjyllands Amt, hvor man allerede har etableret et forpligtende samarbejde for flere målgrupper. Dette samarbejde gælder for en valgperiode og indebærer, at man har udarbejdet og udvekslet beskrivelser af de kommunale strategier på området.

*”Man skal sørge for at kombinere rammeaftalerne med bilaterale aftaler, så man kan samarbejde med de kommuner, hvor man har borgere placeret og ikke nødvendigvis med de andre kommuner” (kommunalt udsagn).*

Samme forventning til udviklingen i det mellemkommunale samarbejde i de kommende år deler flere af undersøgelsens informanter. De forestiller sig, at samarbejdet på området vil komme til at foregå på tre niveauer. Et niveau, hvor man samarbejder med omegnskommunerne i forhold til udvikling og strategi på de tilbudsområder, hvor man typisk har en ret stor andel borgere, der passer ind. Dermed vil tilbuddene hovedsageligt kunne fyldes med borgere fra kommunerne, der samarbejder. På det andet niveau kunne samarbejdet om højt specialiserede tilbud foregå. Det kunne passende være på et regionalt niveau og handle om tilbud af en sådan karakter, at de dækker målgrupper af en størrelse, hvor der samlet set i en region kun er få tilbud. Sidst kunne det eventuelle tredje niveau udgøre et samarbejde om de helt specialiserede landsdelsdækkende eller landsdækkende tilbud, hvor målgrupperne er meget begrænsede.

Af ovenstående springer der naturligvis det perspektiv, at rammeaftalerne på længere sigt mest hensigtsmæssigt regulerer og koordinerer de højt specialiserede områder. Det vil sige de områder, hvor det ikke virker mere hensigtsmæssigt, at få kommuner finder sammen om at have et tilbud til en målgruppe, og hvor de selv benytter hovedparten af pladserne. Det ville resultere i mindre omfattende rammeaftaler, der samtidig, ifølge informanter, ville være mere relevante og dække de områder, hvor det er nødvendigt, at mange kommuner koordinerer udviklingen. Endvidere kunne det også give plads til at koordinere områder, der ikke er med i de nuværende rammeaftaler, eksempelvis højt specialiserede tilbud på børneområdet.

### *På de store kommuners præmisser?*

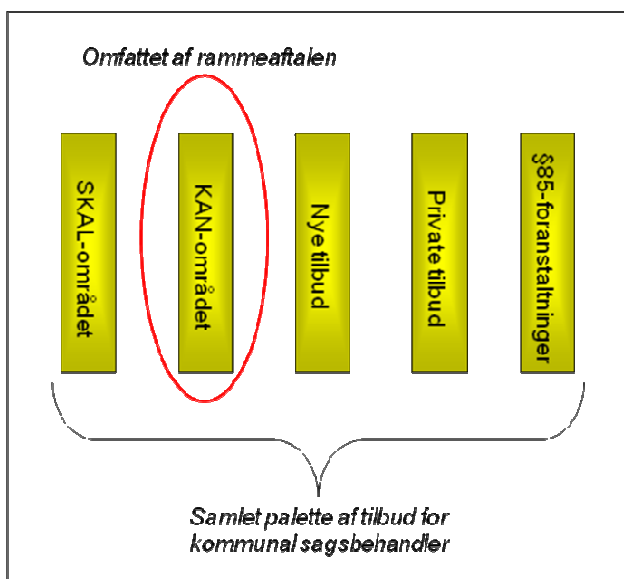
Det vil naturligvis gøre rammeaftalernes nødvendighed mindre, såfremt bilaterale samarbejder kan etableres virkningsfuldt. Dog nævner nogle informanter fra de små kommuner og nogle informanter fra regionerne, at tingene kan komme til at foregå på de store kommuners betingelser, fordi de store kommuner enten har volumen til udelukkende at kunne etablere tilbud til egne borgere, eller har startbelægningen til et nyt tilbud og dermed er i stand til at etablere nye pladser. Dermed ikke sagt, at de store kommuner bevidst forsøger at gøre vilkårene vanskeligere for andre. Det, der her er tale om, er, at alene størrelsen og rådighe-

den over et stort antal pladser, og muligheden for selv at udnytte pladserne, kan have den uheldige bieffekt, at små kommuner uden rådighed over det antal pladser, de har brug for, kan komme i vanskeligheder i forhold til at skaffe de nødvendige pladser til egne borgere. Derfor foreslår nogle informanter en lempelse for regionerne i forhold til at etablere nye tilbud, uden der er fuld enighed om det blandt alle kommunerne, hvilket der kan være en pointe i, i de tilfælde hvor store kommuner bliver selvforsynende, og de mindre kommuner ønsker, at regionen driver tilbud til deres borgere.

### 7.3 Socialområdet som én helhed

Flere kommunale respondenter giver udtryk for, at de grundlæggende regner skellet mellem de tilbud, der koordineres i rammeaftalerne og andre lignende tilbud, for arbitrært. Rammeaftalerne dækker, som nævnt, det såkaldte "kan"-område, som var de tilbud kommunerne kunne vælge at overtage i forbindelse med kommunalreformen. Begrundelsen for, at de var mulige at overtage, var, at de typisk var større og mere specialiserede end de "skal"-institutioner, som kommunerne skulle overtage. Men dette skel mellem tilbud, når kommunerne valgte at hjemtage så mange "kan"-tilbud, betegner flere kommuner som et historisk begrundet skel. For en kommunal sagsbehandler, der visiterer borgere til tilbud, er der meget lidt forskel på tilbudstyperne. Ligesom der er tilbud omfattet af rammeaftalen, er der også andre muligheder at visiterer til. Eksempelvis er alle nye tilbud ikke pr. automatik inkluderet i rammeaftalen. Fokus for den kommunale sagsbehandler er at visiterer til et tilbud, der passer borgerens behov – uanset tilbuddets status indenfor eller udenfor rammeaftalerne.

**Figur 2. Illustration af mulige tilbud ved visitation**



Figur 2 illustrer problemstillingen. Naturligvis indeholder "kan"-området nogle tilbud, der adskiller sig fra andre muligheder, men for en kommunal sagsbehandler er det ikke meningsfuldt at have særlige administrative procedurer, når det gælder disse tilbud. Samtidig er regionerne kun naturligt involveret i dette ene område, og kommunerne skal også i det nødvendige omfang koordinere samarbejdet på de andre områder. Sidst, er det svært at forstå for kommunens politikere, at de på dette område er underlagt nogle bindinger, som de ikke er underlagt på nabotilbuddet.

Når det er sagt, beretter flere kommunale informanter i de andre regioner om en positiv spill-over-effekt af rammeaftalerne som styringsværktøj. De principper og fora, der er skabt for

samarbejdet mellem kommunerne og de personlige relationer, er også anvendelige til at koordinere indbyrdes mellem kommunerne for de tilbud, der ikke er med i rammeaftalerne. Af samme grund har man i en enkelt region valgt at inkorporere "skal"-området i rammeaftalerne.

Det ændrer dog ikke på, at flere informanter finder det grundlæggende problematisk og delvist tilfældigt, hvad der er indeholdt i rammeaftalerne. Hvis rammeaftalerne skal være et dækkende planlægningsinstrument, skal det enten indeholde alle relevante tilbud, eller starte forfra med at definere de afgrænsede områder, der skal reguleres i fællesskab, er holdningen. Det kunne, som beskrevet i afsnit 7.2, være de højt specialiserede tilbudsområder – på tværs af "skal"- og "kan"-området og andre tilbudsområder.

## 7.4 Delkonklusion

Undersøgelsen viser, at der også er væsentlige udfordringer for det mellemkommunale samarbejde omkring rammeaftalerne. For det første mangler kommunerne at indrette sig på måder, der både afspejler deres rolle som bestiller og som udfører. Indretningen af rammeaftalerne medfører eksempelvis, at der er begrænset individuelt incitament for kommunerne til at gennemføre effektiviseringer på egne tilbud. Hertil er der brug for fælles koordinering for hele området.

Endvidere viser undersøgelsen, at kommunerne i høj grad satser på samarbejder i mindre kommunale fællesskaber, hvor fx nabokommuner finder sammen om at udfylde hovedparten af pladser på tilbud og forpligter hinanden på at fastholde samarbejdet. Det opleves mere relevant pga. nærheden til samme geografiske område, og det er lettere at finde sammen med få kommuner. Det rejser naturligt spørgsmålet om, hvilke områder der mest hensigtsmæssigt reguleres i rammeaftalerne. De fleste informanter oplever, at den fælles koordinering med mange kommuner er vigtigst, når det gælder de mest specialiserede tilbud, hvor 2-4 kommuner ikke har borgere nok til fylde hovedparten af pladserne.

Sidst, påpeger flere kommuner, at skellet mellem tilbuddene, der koordineres i rammeaftalerne og andre tilbud virker, mere og mere tilfældigt. Særligt set fra en kommunal sagsbehandlers stol. Det er udfordrende at forklare politikere, hvilke tilbud der er hensigtsmæssige at koordinere i fællesskab i en region.

## 8 UDVIKLING AF OMRÅDET

I bekendtgørelsens § 4 hedder det, at "Rammeaftalen er et planlægnings- og udviklingsværktøj, som skal sikre en åben dialog om udviklingen på det sociale område". Udviklingsdelen blev i forbindelse med de første rammeaftaler efter kommunalreformen sat i bero, forstået på den måde, at kommunerne frem til udgangen af 2008 forpligtede sig til at fastholde niveauet for kapaciteten fra før kommunalreformen.

Dette betyder, at man først nu er ved at komme i gang med en egentlig dialog om den langsigtede planlægning af udviklingen på området og i hvilket forum, den skal foregå. Undersøgelsen efterlader det indtryk, at Det Kommunale Kontaktråd (KKR) er blevet en aktiv part i denne del af rammeaftalerne. Flere informanter oplyser, at de parallelt med, at de indberetter til region og udviklingsråd, også indberetter til KKR, og at en del af dialogen om udviklingen af området f.eks. i Region Midtjylland foregår i KKR regi.

Et gennemgående synspunkt hos de kommunale informanter har været, at udviklingsansvaret alene skal ligge hos kommunerne, der har myndigheds-, finansierings- og forsyningsansvaret. Om end informanterne i regionerne finder det naturligt, at de deltager i udviklingsprocessen, da de både er leverandør, koordinerende enhed og har fået tildelt et generelt forsyningsansvar. En kommunal informant siger:

*Vi har gjort det klart, at vi har fået opgaven, og at vi påtænker at udvikle den og I (regionen) er velkommen, hvor I kan levere noget, der er godt. Ellers samarbejder vi om det lovgivningen siger, resten ligger på det enkelte byråds bord" (kommunalt udsagn).*

Konsekvensen af de forskellige opfattelser er, at udviklingen af området foregår forskelligt fra region til region. Udviklingen foregår dels i et samarbejde mellem kommunerne og regionerne, hvor man deles og enes om opgaverne i en række fagspecifikke arbejdsgrupper, dels som et rent mellemkommunalt anliggende, hvor man ikke inddrager regionen, men bruger KKR som base for udviklingen og som et samarbejde mellem kommunerne, dels hvor regionen inddrages i de arbejdsgrupper, hvor de har en faglig ekspertise, eller der hvor de er leverandører.

### 8.1 Overordnede udfordringer

På trods af at området ikke har fundet sit leje, peger undersøgelsen på nogle centrale udfordringer i hele udviklingsprocessen.

Det er et krav, at alle rammeaftaler skal godkendes af alle involverede parter. Derfor er det en generel holdning blandt informanterne, at en af de store udfordringer vil være at få området organiseret på en sådan måde, at man ikke i alle tilfælde er henvist til, at op til 29 kommuner skal blive enige om områdets udvikling med hensyn til både udbud og efterspørgsel. Et eksempel herpå kan være, at en del af udviklingen på området vil komme til at foregå udenfor rammeaftalerne, i form af bilaterale samarbejder (se afsnit 7.2).

Det er desuden en udfordring at være opmærksom på og følge udviklingen inden for de meget små målgrupper og opmærksom på fremkomsten af nye målgrupper. Før kommunalreformen var det amterne, der fulgte området, og var ansvarlig for udviklingen. Som situationen er nu, er dette ansvar i praksis ikke entydigt placeret.

## 8.2 Visitation og ventelister

Diskussionen om visitation og ventelister udgør et billede af, hvilke interesser der på spil, når samarbejdet og koordineringen af rammeaftalerne skal bringes til at fungere.

Ventelisterne kan afspejle institutionelle interesser, hvor en kommune ser problemstillingen som en mulighed for at regionen kan få en indflydelse, de ikke skal have:

*"Ventelister er følsomme, for de kan bruges af regionen til at pege på udviklingsområder, som kommunerne ikke nødvendigvis er interesserede i, fordi de ikke ser et behov, og fordi der ikke er penge til det. Vi mangler en definition af, hvad en venteliste er, og om den skal baseres på myndighedstal eller leverandørtal" (kommunalt udsagn).*

Ventelisterne kan også ses som et instrument, der siger noget om den økonomiske styring af området fra kommunernes side:

*"Ventelister er det jeres lokalpolitikere vil betale, for det er jeres serviceniveau. Det nytter ikke, at I går ud og spørger i det udførende led, hvor mange kunder der retter henvendelse til jer, hvis den betalende kommune siger: "det er ikke vores serviceniveau, vi har et andet tilbud til dig" (kommunalt udsagn).*

*"Det er nærmest umuligt at lave et velovervejet bud på behov og udbud, fordi der er forskellig visitationspraksis. Ventelister defineres forskelligt fra kommune til kommune og er en afspejling af den pågældendes kommunes serviceniveau. Udbuddet er heller ikke en statisk størrelse, fordi tilbuddene kan "skrue" op eller ned for pladsantallet, hvis det er nødvendigt" (regionalt udsagn).*

Holdningerne til ventelisterne kan også være et udtryk for en ren økonomisk tænkning:

*"Kommunerne har ikke råd til udvidelser, og derfor er de imod ventelister. Derfor tør de ikke lave flere pladser, for de vil blive fyldt op" (regionalt udsagn).*

Undersøgelsen viser de forskellige interesser, der er i forhold til problemstillingen omkring ventelister og visitation og peger dermed på, hvor vanskeligt det er at etablere et fælles ventelistebegreb.

Indtil videre er det kun Region Syddanmark, der arbejder med et konkret software baseret ventelistesystem, 'Den Koordinerende Venteliste'. Andre steder har man defineret begreberne f.eks. baseret på myndighedstal og ikke leverandørtal, brugere der ikke har et tilbud, brugere der har et tilbud, men ønsker et andet, brugere der på sigt har behov for et tilbud og brugere med et akut behov. Disse og andre begreber er defineret i arbejdsgrupper og afventer diskussion og godkendelse i de administrative styregrupper, og endelig er der steder, hvor man endnu ikke er nået til denne del af udviklingsprocessen. Det fremgår ikke, om man har diskuteret retningslinjer for, hvor store ventelister og hvor lang ventetid der er acceptabelt, inden man får et tilbud.

## 8.3 Etablering af nyt

En anden udfordring er etableringen af nye regionsdækkende pladser eller nye f.eks. regionsdækkende tilbud til små målgrupper. Spørgsmålet er, om det kan foregå i regi af

samarbejdet i rammeaftalerne? Hvem skal tage initiativet? Hvorledes får man gjort det indenfor en rimelig tid? Hvem skal finansiere det? Hvor skal det ligge?

Et gennemgående kommunalt synspunkt i den forbindelse har været, at der i loven ikke er noget incitament til at bygge højt specialiserede tilbud på områder, hvor man selv kun har få brugere. En anden problemstilling er, at kommunerne kan blive så fokuserede på udviklingen af egne tilbud, at det sker på bekostning af de meget specialiserede regionalt dækkende tilbud. Næsten alle informanter giver udtryk for, at kommunen aldrig ville bygge et nyt tilbud, med mindre de har mindst halvdelen af pladserne besat med egne borgere.

*"Der er ikke nogen af os, der har incitament til at lave tilbud til de højt specialiserede målgrupper ... Der har vi et hul ... Jeg kan jo ikke seriøst gå til min kommunalbestyrelse og sige: "nu skal vi bygge en institution til 40-50 mio. kr., som vi skal have hjem over en lang årrække via takstbetaling, og i øvrigt har vi kun 10 pct. af borgerne selv". Hvorfor skulle man tage den risiko?"*  
[kommunalt udsagn].

Modsat mener de fleste informanter, at kommunerne er i stand til at etablere tilbud til de bredere målgrupper. Det er særligt vedrørende det mest specialiserede område, at informanterne ikke har et bud på, hvordan udviklingen i form af nyetablering af tilbud vil foregå indenfor rammeaftalerne. Regionerne, der typisk gerne vil påtage sig en risiko ved nyetablering af tilbud, oplever, at kommunerne ikke kan blive enige om, at lade regionerne gøre det, idet det kræver godkendelse fra alle kommunerne. Nogle informanter udtrykker dog håb om, at resultatet af arbejdet i diverse arbejdsgrupper vil kunne bane vejen for udviklingen – også på dette område. Såfremt det ikke sker, frygter både kommunale og regionale informanter, at der ikke vil være højt specialiserede tilbud på længere sigt.

## 8.4 Delkonklusion

Den fremadrettede udvikling på området er præget af nogle ubesvarede spørgsmål. For det første er der varierende holdninger og interesser knyttet til ventelistebegrebet, hvilket giver nogle udfordringer i forbindelse med visitation til tilbuddene i regionerne.

For det andet er der en stor udfordring i, at der mangler incitament til at etablere nye tilbud. Kommunerne påpeger, at de grundlæggende har begrænsede incitament til at bygge nyt – særligt når det gælder de mest specialiserede tilbudstyper, hvor det kræver borgere fra mange andre kommuner at udfylde pladserne. Incitamentsudfordringen rummer en risiko for, at der ikke vil være tilstrækkeligt mange højt specialiserede tilbud til snævre målgrupper fremadrettet.

Endeligt er det værd at bemærke, at undersøgelseskommunerne entydigt mener, at kommunerne har det fulde ansvar for udviklingen af området, mens regionerne mener, at de som koordinerende led, leverandør og med et generelt forsyningsansvar, også bør deltage med kommunerne i udviklingen af området.



## 9 SAMARBEJDET MED BRUGERORGANISATIONERNE

I bekendtgørelsen om de sociale rammeaftaler fremgår det, at det forudsættes, at de lokale handicapråd inddrages i forbindelse med udarbejdelse af de kommunale redegørelser.

Alle undersøgelsens informanter oplyser, at de kommunale redegørelser har været til høring i de lokale handicapråd. Nogle af informanterne erkender, at der har været et stort tidspres på processen og er klar over, at redegørelserne har en meget teknisk karakter. Derfor har det været vanskeligt for handicaprådene at forholde sig til dem. Man er opmærksom på problemerne og vil forsøge at løse dem. Alle informanter peger på, at området er prioriteret både på det administrative plan og i forhold til det politiske niveau og at der i øvrigt er et udbredt kommunalt ønske om, at brugerorganisationerne inddrages som en integreret del i udarbejdelsen af rammeaftalerne.

I forhold til inddragelsen af brugere og pårørende i forberedelsen af rammeaftalen er det brugerorganisationernes opfattelse, at den har været utilstrækkelig. Mange af de kommunale redegørelser har været meget forsinkede i forhold til den afleveringsdato, der er fastsat i bekendtgørelsen. Redegørelserne har i høj grad været udformet i et utilgængeligt format, og de har været meget omfangsrige og tekniske. Brugerorganisationerne peger derfor på, at de lokale handicapråd ikke har haft særlig gode muligheder for at kommentere på redegørelserne.

Brugerorganisationerne peger dog på, at man i flere regioner har afholdt eller planlægger at afholde brugerkonferencer eller møder i forbindelse med arbejdet med rammeaftalerne.

Området er generelt præget af, at de første rammeaftaler er blevet til under et stort tidspres samtidig med, at man her skulle indføre og implementere nogle nye samarbejdsformer. Men fra både regionale og kommunale informanter side erkender man, at samarbejdet kunne have været bedre. Man peger her på flere drøftelser mellem brugerorganisationerne og politikerne på tværs af kommunerne, som en af de veje man kan gå.

## 10 KONKLUSION

### 10.1 Opsamling

Rammeaftalernes grundlæggende formål er at være ramme for samarbejdet i en region. Et grundlæggende led i samarbejdet om rammeaftalerne er de kommunale redegørelser. Disse redegørelser opfattes generelt af kommunerne og regionerne for alt for detaljerede og tekniske i forhold til det sparsomme udbytte, man får af dem i forhold til planlægningen af området. Flere kommuner og regioner foreslår, at man i stedet flyttede fokus fra planlægningsdelen til kommunernes styring af området, således at man mere så på kommunernes politik og strategi i forhold til ændringerne i pladsantallet.

Flere kommuner peger også på, at det er svært at undgå, at rammeaftalerne får overvægt på tilbudssiden og undervægt på myndighedssiden, idet det er regionerne, som kun er driftsherre, der varetager koordineringen. Det har medført, at kommunerne overvejer, hvordan hensyn til myndighedssiden kan styrkes – udenfor eller i regi af rammeaftalerne.

Vedrørende koordineringen af området fremhæver nogle både kommunale og regionale informanter, at der ikke er nogen grund til, at regionen er den koordinerende instans. Det kan kommunerne selv varetage – eventuelt i KKR-regi. Andre kommunale og regionale informanter peger på, at de nødtigt vil undvære regionerne som den koordinerende og (i forhold til mellemkommunale interessekonflikter) neutrale aktør på området. Særligt informanterne fra mindre kommuner ønsker en uvildig instans som koordinerende enhed. Dette kan sikre synlighed, og at alle kommuner får indflydelse på resultaterne.

Rammeaftalerne handler i høj grad også om at koordinere det mellemkommunale samarbejde indenfor regionerne, idet langt de fleste tilbud drives af kommunerne selv. Undersøgelsen viser, at der også er væsentlige udfordringer for det mellemkommunale samarbejde. Særligt omkring måden kommunerne indretter sig på, så det afspejler deres rolle som både bestiller og udfører. Indretningen af rammeaftalerne medfører eksempelvis, at der er begrænset kommunalt incitament til at gennemføre effektiviseringer på kommunens egne tilbud.

Undersøgelsen viser, at der er en tendens til, at samarbejdet på området fremover vil komme til at foregå på flere niveauer. Et niveau, hvor man samarbejder med omegnskommunerne om udvikling og strategi, på de tilbudsområder med store målgrupper, hvor kommunerne selv har en stor andel borgere, der passer ind. Et niveau, hvor man samarbejder på regionalt niveau om de højtspecialiserede tilbud, hvor der samlet set kun er tilstrækkelige borgere til målgruppen, hvis man samler borgerne i regionsdækkende tilbud. Sidst er der et tredje niveau, hvor man samarbejder om de helt specialiserede tilbud på landsdelsdækkende eller landsdækkende tilbud, hvor målgruppen er endnu mere begrænset.

Flere af undersøgelsens respondenter giver udtryk for, at det førstnævnte niveau, hvor få kommuner arbejder sammen om mere almindelige sociale tilbud, er relativt enkelt at koordinere på egen hånd. Hvorimod de andre niveauer kræver koordination. Rammeaftalerne kunne være ramme om samarbejdet om de specialiserede tilbud, som kræver et befolkningsunderlag svarende til regionernes størrelse.

Ser vi på udviklingen af området, er det gennemgående synspunkt hos de kommunale informanter, at på trods af regionens dobbeltrolle som både koordinerende instans og som leverandør, skal udviklingsansvaret alene ligge hos kommunerne, der har myndigheds-, finansierings- og forsyningsansvaret. Hos de regionale informanter finder man det naturligt, at regionen deltager i udviklingsprocessen, fordi man er leverandør, koordinerende

enhed og har et generelt forsyningsansvar. Denne uklarhed eller uenighed betyder, at udviklingen af området foregår forskelligt fra region til region.

Udviklingen af området er hæmmet af et manglende incitament med hensyn til at bygge nyt på det mest specialiserede område, hvor det kræver borgere fra mange kommuner at udfylde pladserne. Dette manglende incitament har i sig indbygget en risiko for, at der på lidt længere sigt kan opstå en mangelsituation med hensyn til pladser til de små målgrupper på de højt specialiserede tilbud.

Endelig er udviklingen af området også præget af varierende holdninger til ventelistebegrebet. Det, man er enige om, er, at der ikke eksisterer noget fælles samlet visitationsbegreb, og man er ligeledes enige i, at visitationsbegrebet afspejler en given kommunes praksis og det politisk fastlagte serviceniveau på området. Så længe det er sådan, vil det være en stor udfordring at etablere en valid opgørelse over, hvorledes den præcise efterspørgsel ser ud i de enkelte regioner. Dermed knyttes en tråd til pointen om, at rammeaftalerne ikke fungerer som *planlægningsinstrument*, idet efterspørgslen er svær at opgøre – og endnu sværere at forudsige!

## 10.2 Perspektiver

Formålet med undersøgelsen har været at analysere det bestående samarbejde i regi af rammeaftalerne. Såfremt rammeaftalerne skal revideres, springer der fire fokuspunkter frem af undersøgelsens analyse.

### 1. *Vægtlægning af styringsperspektivet og synlighed af kommunale strategier*

Undersøgelsen skelner mellem rammeaftalerne som planlægningsinstrument og som styringsværktøj. Konklusionen er, at rammeaftalerne har svært ved at opfylde et planlægningsformål, idet behov og efterspørgsel er særdeles vanskeligt at opgøre. Imidlertid bruges der mange administrative ressourcer på forsøget herpå.

I stedet vil det være mere relevant og brugbart at fokusere på at skabe synlighed om de kommunale strategier på området. I stedet for at sige: "vi har brug for x antal pladser til denne målgruppe – måske" kunne man i stedet fokusere på strategierne: "vi vil fortsat visitere denne målgruppe til den slags tilbud i regionen". Netop strategier – og særligt ændringer i disse – er vigtige at kende for de andre kommuner.

### 2. *En rammeaftale for de mest specialiserede tilbud?*

Undersøgelsen viser, at det mest udfordrende for kommunerne er samarbejdet om de mest specialiserede tilbud. En lang række af tilbuddene indenfor rammeaftalerne henvender sig til så brede målgrupper, at få kommuner kan fylde pladserne. Kommunale samarbejder med få kommuner ser også ud til at vokse frem, og det gør koordineringen af de samme tilbud i regi af rammeaftalerne mindre relevant.

Samtidig er der de mere specialiserede tilbud til snævre og ofte mere plejkrævende målgrupper. Undersøgelsen viser, at disse tilbud og nye tilsvarende tilbud har det svært. Derfor kunne det være relevant at omdefinere, hvilke tilbud der skal koordineres i regi af rammeaftalerne. I stedet for at koordinere hele "kan"-området, peger undersøgelsen på, at det ville være langt mere relevant at afgrænse aftalerne til at dække det mest specialiserede tilbudsområde. Samtidigt ville det give mulighed for at inkludere andre højtspecialiserede tilbud. Eksempelvis indeholder "skal"-området også mange specialiserede tilbud, der er afhængig af optag fra mange kommuner. Udviklingen på dette mest specialiserede område kunne med fordel koordineres i regi af rammeaftaler mellem kommunerne i en region, og dermed erstatte det mere arbitrære skel, der definerer rammeaftalernes gyldighedsområde i dag.

### 3. Fokus på udvikling og incitament

Undersøgelsen viser også, at udviklingen på området kan være trængt af svage incitament til nybyggeri. En klar indikation af dette er, at kun få kommuner giver udtryk for at være villige til at stå for nybyggeri, medmindre de selv har størstedelen af borgerne til tilbuddet. Særligt i forhold til det mest specialiserede område er det problematisk, da flere af den type tilbud kræver et større befolkningsunderlag end få kommuner. Igen peger det på, at samarbejdet om disse målgrupper er vigtigt at udvikle. Eventuelt ved at skabe forbedrede lånemulighed eller dele risikoerne mellem kommuner og regioner i højere grad. Eller ved at lade regionerne få mere frie hænder på dette område.

### 4. Afklaring af regionernes rolle som koordinerende enhed

Endelig peger undersøgelsen på et mere politisk følsomt spørgsmål omkring regionernes rolle på de specialiserede sociale områder. I lovtæksten om rammeaftalerne er sprogbruget primært, at "kommunerne køber pladser ved regionernes tilbud". Virkeligheden i dag er, at kommunerne selv driver hovedparten af tilbuddene. Regionerne har imidlertid stadig ansvaret for at koordinere samarbejdet og aftalerne om rammeaftalerne, og dvs. ofte også skal navigere mellem forskellige kommunale interesser. Ligeledes har regionerne selv en rolle som driftsherre og skal altså have flere kasketter på.

Imidlertid ses der også mange fordele ved, at en anden myndighed har et koordinerende ansvar, når op til 29 kommuner skal blive enige. På baggrund af undersøgelsen er det ikke muligt at anbefale noget ensidigt på dette område, udover at det er centralt at tydeliggøre rammerne for regionernes rolle som koordinerende enhed.

## 11 LITTERATUR

- Dahler-Larsen, Peter (2002) *At fremstille kvalitative data*. Syddansk Universitetsforlag.
- Dahler-Larsen, Peter, Krogstrup, Hanne Kathrine (2006). *Nye veje i evaluering*, Academica .
- Høgsbro, Kjeld (2008). *Kvalitative metoder i forskning og evaluering*, AKF.
- Kvale, Steinar (1994). *Interview- en introduktion til det kvalitative forskningsinterview*, Hans Reitzels Forlag.
- Denzin, K. Norman; Lincoln S. Yvonna (1994). *Handbook of Qualitative Research*. Sage Publications.
- Pedersen N. Mogens, Goldmann Kjell, Øyvind Østerrud (1997). *Leksikon i Statskundskab*. Akademisk Forlag.
- Silverman, David (2000). *Doing Qualitative Research. A Practical Handbook*. Sage Publications.