

Specialrådgivning, vidensfunktioner og strukturkommissionen

Hvilke fordele og ulemper er der ved at flytte specialrådgivning og vidensfunktioner på handicapområdet væk fra amterne? Det er der stor uenighed om. Hvad man imidlertid bør holde sig for øje i diskussionen, er opgavernes karakter og ikke mindst forudsætninger – ellers er der risiko for at tabe viden, som er oparbejdet og udviklet gennem en lang årrække.

Af Centerleder Mona Holm & Fuldmægtig Sine Louise Iversen, Udviklingscenter for specialrådgivning

Strukturkommissionens betænkning

Den 9. januar offentliggjorde regeringens strukturkommission sin betænkning, der vurderer fordele og ulemper ved seks alternative modeller for strukturen i den offentlige sektor. Det drejer sig om opgavefordelingen mellem stat, amt og kommune, og det overordnede spørgsmål er, hvor de enkelte opgaver skal placeres for at kunne løses bedst muligt.

Debatten har siden offentliggørelsen samlet sig omkring især den brede amtsmodel og den brede kommunemodel. I den brede amtsmodel foreslås det, at kommuner på minimum 20.000 indbyggere overtager en større del af opgaverne på det sociale område. I den brede kommunemodel foreslås det sociale område fuldt ud samlet i kommuner med minimum 30.000 indbyggere. Begge modeller samler den vidtgående specialundervisning i kommunerne. Selvom debatten har koncentreret sig om de to modeller, er det dog på ingen måder sikkert, at det bliver en af de to modeller der bliver gennemført.

Forskellige vurderinger

Det er også langt fra entydigt hvad de forskellige modeller vil betyde for specialrådgivningsområdet og vidensfunktionerne på handicapområdet. Både Socialministeriet og Socialpædagogernes Landsforbund (SL) har gennemført undersøgelser af, hvorvidt amternes specialopgaver på socialområdet vil kunne løses lige så godt eller måske bedre af kommunerne. Mens Socialministeriet konkluderer, at kommuner på mellem 20.000 og 50.000 indbyggere på økonomisk og faglig forsvarlig vis vil kunne varetage langt de fleste specialiserede opgaver, er den entydige konklusion i SL's analyse omvendt, at et befolkningsunderlag på flere end 50.000 er nødvendigt, hvis der skal fastholdes en tilfredsstillende faglig og økonomisk bæredygtighed. Alternativet er enten meget små institutioner, eller institutioner der samler brugere med vidt forskellige problemer og behov. Konklusionerne afhænger altså meget af øjnene der ser.

Palet af kompetencer

Det er imidlertid vigtigt ikke at glemme opgavernes karakter og forudsætninger. Når vi taler om de specialiserede opgaver er der behov for at kunne trække på et meget bredt felt af kompetencer for at kunne sikre en fagligt kvalificeret og økonomisk forsvarlig opgaveløsning. En sådan 'palet af kompetencer' er i dag samlet i de mange vidensmiljøer i amterne.

Den nuværende opgavefordeling mellem amter og kommuner bygger på et princip om, at kommuner og amter skal have den nødvendige størrelse (befolkningsunderlag), til på faglig og økonomisk forsvarlig vis at etablere og drive hovedparten af tilbudene til de målgrupper, de har ansvaret for. Det gælder også amternes vidensfunktioner og specialrådgivningsområdet. I debatten peges der ofte på en alternativ mulighed - nemlig en øget ekstern opgaveløsning, hvor f.eks. "produktionen" af sociale tilbud overlades til et 'marked' bestående af private leverandører, kommunale samarbejder eller kommuner, der fungerer som entreprenører for andre kommuner. Denne markedsbaserede model antages at kunne muliggøre en bæredygtig opgaveløsning i mindre enheder og dermed løsninger uden amter.

Det fri marked?

Generelt forudsætter et velfungerende marked, at det er muligt at specificere den vare, der efterspørges, og at der findes en flerhed af leverandører indenfor et relevant afgrænset geografisk område, der konkurrerer på et marked med fuld gennemskuelse om forholdet mellem pris og kvalitet hos de enkelte leverandører. Der er

teoretisk ikke noget til hinder for, at specialrådgivnings- og vidensfunktioner leveres af private leverandører. Men en øget brug af markedsløsninger - kombineret med en situation, hvor der ikke er et regionalt niveau med et forsyningsansvar for de specialiserede ydelser - indebærer flere risici.

For det første har antallet af leverandører på en lang række af de specialiserede områder ikke i dag en størrelse, så der er tale om et reelt alternativ til de amtslige tilbud. Det betyder, at der vil være en stor risiko for monopollignende forhold, hvilket vil betyde en særlig udfordring i forbindelse med at prissætte ydelserne og mht. vidensudveksling.

For det andet vil det være meget vanskeligt for selv større kommuner, at opretholde muligheden for at specificere og kontrollere kvaliteten af "leverancen", hvis man ikke selv råder over den nødvendige specialviden.

For det tredje hensynet til forsynings sikkerheden. Det kan ikke forventes, at private leverandører vil være i stand til at fastholde og udvikle viden, hvis målgruppen er lille og ikke profitgivende. Hertil er det tvivlsomt, om konkurrerende leverandører vil levere "gratis" viden og medarbejderressourcer til hinanden, videnscentre og netværk mv., sådan som amterne gør det i dag.

For det fjerde manglende gennemskuelse. Selv meget store kommuner vil skulle købe enkelte ydelser hos en række forskellige leverandører. Det vil i sig

selv gøre det vanskeligt for brugeren at gennemskue ansvarsplaceringen. I forhold til specialrådgivning indgår anbefaling af serviceydelser endvidere som en del af opgaven, hvilket skaber behov for at sikre, at der ikke i den forbindelse sker usaglig varetagelse af egen økonomisk interesse.

Endelig kan en markedsbaseret model vanskeligt løfte opgaver som uddannelse og faglig udvikling, forstået som mulighed for at opretholde og udvikle kvaliteten i indsatsen via støtte fra højt specialiserede faglige miljøer. Disse opgaver er dels ikke umiddelbart økonomisk rentable, dels kræver en bæredygtig opgaveløsning en stor volumen og en bred vifte af opgaver.

Kommunale fællesskaber

Fælles varetagelse af de specialiserede opgaver i kommunale fællesskaber er et andet alternativ der diskuteres. Kommunale fællesskaber har imidlertid det problem, at der er vanskelighed forbundet med en præcis ansvarsplacering. Erfaringer har vist, at fælleskommunale selskaber let bliver offer for handlingslammelse og ansvarsforflygtigelse. Endelig kan det diskuteres, om der er et demokratisk problem forbundet med manglen på et direkte folkevalgt organ, som kan stilles til ansvar for opgaveløsningen.

Den markedsbaserede løsning og kommunale fællesskaber er blot to ud af en række mulige scenarier for en ny opgavefordeling. Fælles for diskussionen er imidlertid, at debatten om, hvor stregerne skal sættes på landkortet synes at

komme før overvejelserne om opgavernes karakter og forudsætninger. Denne artikels formål er at understrege, at det langt fra er enkelt at finde en ny struktur, hvor opretholdelse og løbende udbygning af specialrådgivning og vidensfunktioner på handicapområdet finder sted på forsvarlig økonomisk og faglig vis.

Regeringens tidsplan

7. april:

Frist for hørings svar

Ultimo april:

Regeringen fremsætter forslag til reform

Før sommerferien:

Folketinget laver aftale om:

- Antal af regioner
- Opgaver kommuner og regioner skal løse
- Retningslinjer for dannelsen af de nye kommuner
- Køreplan for det videre forløb

Efter sommerferien:

Regeringen fremlægger lovgrundlaget for reformen

Før årsskiftet:

Folketinget vedtager de konkrete love

Fra juni til årsskiftet:

Kommunerne kan frivilligt lægge sig sammen

November 2005:

Vælgerne vælger de nye kommunalbestyrelser