

**Ny struktur og dynamik på handicapområdet**  
– tidlige erfaringer og forventninger blandt  
ledere, medarbejdere og brugere

af

Leif Olsen  
Anna Charlotte Thorsted

AKF Forlaget  
April 2007



# Forord

Hermed foreligger den første publikation fra AKF's femårige evaluering af »Kommunalreform og handicap«, der blev påbegyndt i 2006 og afsluttes i 2010. Evalueringen vil løbende komme med bidrag, der skal føre frem til kvalificerede svar på hovedspørgsmålet: Hvad betyder kommunalreformen for borgere med funktionsnedsættelse, der har behov for specialiserede tilbud og rådgivning?

Forandringerne er komplekse, og spørgsmålet er vidtgående. Det er evalueringens ambition at bidrage med begrundede vurderinger af tendenser i udviklingen efter reformen, som de erfares af i alt 100 udvalgte brugere af højt specialiserede tilbud på handicapområdet i perioden fra 2006 til 2010. Hvert år udvælges 20 brugere med forskellige funktionsnedsættelser og behov for specialiserede tilbud og rådgivning. Vi får viden om brugerne gennem besøg og interview med dem selv eller deres nærmeste (fx forældre eller pædagoger), hvis vi ikke har forudsætninger for at gennemføre interview med brugerne selv. Herudover besøger vi deres tilbud og taler med repræsentanter for ledelse og medarbejdere. Vi indhenter desuden samtykke til at få indsigt i relevante dokumenter, der beskriver brugerne i relation til de tilbud, de er brugere af. Vi følger brugernes og tilbuddenes udvikling fra det år, de udvælges til evalueringsperioden slutter i 2010 og får herigennem mulighed for at beskrive og dokumentere brugernes erfaringer med tilbuddene. Hvad enten brugerne oplever forandringer, der er positive eller negative, så skaber vi hermed grundlag for at analysere, om forandringerne har noget med kommunalreformen at gøre eller skyldes andre forhold, fx i brugernes nære omgivelser eller i samfundsudviklingen.

Tankerne bag evalueringen er udviklet i dialog mellem AKF og Danske Regioner, der finansierer evalueringens gennemførelse.

Vi kan ikke gennemføre evalueringen uden velvillig medvirken fra de udvalgte brugere samt ledere og medarbejdere i de udvalgte tilbud. Heldigvis har vi mødt stor positiv interesse og hjælpsomhed fra alle de nævnte parter samt en række andre nøglepersoner, vi har opsøgt for at få informationer og vurderinger af den komplekse udvikling, som vi står midt i på handicapområdet. Vi vil gerne sige tak for imødekommenhed og hjælp, der gør, at vi ser lyst på evalueringens videreførelse i de kommende år.

For at støtte og kvalificere det løbende arbejde med evalueringer er der nedsat en rådgivende følgegruppe. Følgegruppen har holdt to møder, hvor vi har fået god konstruktiv kritik, hvilket vi gerne vil takke for. Følgegruppen består af:

Mikkel Lambach, Danske regioner

Kurt Hjortsø Kristensen, KL

Jesper Bøjer Jensen, Undervisningsministeriet

Sytter Kristensen, Landsforeningen LEV

Morten Carlsson, Landsforeningen Autisme

Ditte Sørensen, Socialpædagogerne

Gunvør Munch, Socialministeriet

Steen Bengtsson, SFI

Poul Erik Mouritsen, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet

Anders Møller Jensen, Region Syddanmark

Lars Mathiesen, Region Nordjylland

Kirsten Plambech, DSI

Forfatterne til denne rapport er seniorforsker Leif Olsen og stud.scient.soc. Anna Charlotte Thorsted. Stud.scient.soc. Dorte Laursen har bidraget væsentligt til arbejdet med at udvælge brugere og tilbud, samt planlægge, gennemføre og transskribere optagelser fra en del af de i alt godt 50 interview med henholdsvis 17 brugere, medarbejdere og ledere, der udgør en del af grundlaget for denne rapport. Herudover har forskningsleder Olaf Rieper løbende kommenteret arbejdet og deltaget i følgegruppemøder.

Leif Olsen

April 2007

# Indhold

<b>1 Sammenfatning</b> .....	7
<b>2 Indledning</b> .....	13
2.1 Rapportens indhold.....	15
<b>3 De første erfaringer og forventninger</b> .....	16
3.1 Kommunerne valgte hurtig overgang og overtog de fleste »kan-tilbud«.....	16
3.2 Kommuner skal finansiere og prioritere specialiserede tilbud: Forhåbninger og bekymringer .....	18
3.3 Kommunerne som driftsherrer for specialiserede tilbud: Forhåbninger og bekymringer .....	20
3.4 Kommunerne får ansvar for udvikling af de specialiserede tilbud: Forhåbninger og bekymringer .....	22
3.5 Medarbejdere, netværk og kompetencer reorganiseres.....	23
3.6 Sammenhæng og nærhed .....	25
3.7 Brugernes foreløbige erfaringer og forventninger.....	27
<b>4 Nye dynamikker med kommunerne i centrum</b> .....	30
4.1 Én indgang: Kommunerne er brugernes eneste indgang til offentlig service.....	32
4.2 Rådgivning og udredning med støtte fra VISO .....	33
4.3 Visitation med støtte fra tilbudsportal og udvidet klageadgang .....	35
4.4 Kommunal handicappolitik under indflydelse fra handicapråd .....	37
4.5 Kommunal og regional koordinering via rammeaftaler .....	39

4.6 Integration af specialiserede tilbud og ydelser i den kommunale visitationspraksis .....	40
4.7 Monitorering og evaluering.....	41
4.8 Muligheder og faldgruber .....	42
<b>Bilag</b>	
1 Den nye struktur – kort fortalt .....	44
2 Evalueringens opbygning og datagrundlag .....	51
<b>Referencer</b> .....	54
<b>English Summary</b> .....	60

# 1 Sammenfatning

Den kommunale opgave- og strukturreform betyder, at der sker store forandringer i de strukturelle, processuelle og politiske rammer for drift og udvikling af de specialiserede tilbud på handicapområdet. Danmarks 98 kommuner, hvoraf 66 er nye og fusionerede, får således det fulde myndigheds- og finansieringsansvar på handicapområdet, hvor de også skal oprette handicapråd, der giver mennesker med funktionsnedsættelse nye muligheder for at påvirke handicappolitikken i deres kommune. De fem nye regioner får ansvar for omkring en femtedel af de tidligere 14 amters tilbud på handicapområdet (Amtsrådsforeningen 2006). Staten får ansvar for at drive Den Nationale Videns- og Specialrådgivningsorganisation VISO, der skal sikre kommunerne adgang til højt specialiseret viden, udredning og rådgivning. Herudover indføres en række nye styringsprincipper og virkemidler i relationerne mellem brugerne, tilbuddene, kommunerne, regionerne og staten i form af fx årlige rammeaftaler, Tilbudsportal og Handicapråd.

Det er et åbent spørgsmål, hvad forandringerne kommer til at betyde for mennesker med funktionsnedsættelse, der har behov for specialiserede tilbud. Vil forandringerne forbedre mulighederne for at kunne leve et liv med lige muligheder så tæt på det »normale« som muligt? Vil målsætningen om at skabe en mere sammenhængende indsats for mennesker med funktionsnedsættelse og svage grupper i det danske samfund blive indfriet? Fremtidssikres den økonomiske og faglige bæredygtighed, der er forudsætningen for høj kvalitet i højt specialiserede tilbud og ydelser på handicapområdet?

I denne evaluering, der gennemføres i perioden 2006-2010, stiller vi spørgsmålet: Hvad betyder kommunalreformen for borgere med funktionsnedsættelse, der har behov for specialiserede tilbud og rådgivning?

Evalueringen har således et brugerperspektiv og vil derfor følge og dokumentere udvalgte brugeres erfaringer i evalueringsperioden. Det vil ske gennem besøg og gentagne interview med brugerne, så vi til sidst har fyldigt materiale, der fortæller de udvalgte brugeres historie i forhold til de specialiserede tilbud, de gør brug af. Hvad enten brugernes situation forbedres, forringes eller er status quo i evalueringsperioden, så vil de være relevante i forhold til at analysere og vurdere, hvilken betydning kommunalreformen har haft for brugere af specialiserede ydelser på handicapområdet. Vi spørger konkret til brugernes: liv med handicap, valg og brug af tilbud, tilbuddets betydning, vurdering af tilbuddet, erfaringer med ændringer af tilbuddet, brug af andre tilbud og indflydelse og valgmuligheder.

For at kunne analysere og vurdere brugernes erfaringer i relation til kommunalreformen, er det nødvendigt at få indblik i, hvordan de specialiserede tilbud påvirkes og reagerer i forhold til reformen, der sætter nye rammer for deres virksomhed. Evalueringen undersøger derfor også udviklingen og forudsætningerne for produktionen af ydelser i de tilbud, som brugerne benytter. Det sker gennem besøg og interview med udvalgte ledere og medarbejdere i tilbuddene samt indsamling af dokumentation for tilbuddenes udvikling. Herudover følger evalueringen med i den generelle udvikling på handicapområdet, idet kommunalreformen skaber forudsætninger for helt nye dynamikker i udviklingen på dette felt, hvor kommunerne godt nok får den helt centrale placering, men også er afhængig af samarbejde med andre kommuner, regionerne og staten for at kunne løse de specialiserede opgaver på handicapområdet.

På dette tidlige tidspunkt kan vi sige, at brugerne har relativt få konkrete forventninger til, hvad reformen kan komme til at betyde for dem. Medarbejderne i brugernes tilbud har lidt flere forventninger, men det er særligt lederne, der af gode grunde har flere forventninger og desuden har gjort sig de første erfaringer i relation til implementeringen af kommunalreformen. Disse første forventninger og erfaringer præsenteres i kapitel 3.

Reformen giver anledning til nye former for usikkerhed om den fremtidige udvikling på handicapområdet. I de tilbud, der overgår til regionerne,



oplever man usikkerhed i forhold til deres tilhørsforhold og driftsherre, der hvert år principielt kan skifte. I de tilbud, der overgår til kommunerne, oplever man usikkerhed i forhold til om deres nye driftskommune vil forstå tilbuddenes særlige karakteristika, og om de nye ledelses- og administrationsformer vil være rummelige i forhold til tilbuddenes specialisering, der skal matche brugernes komplekse behov. Lederne ser en del problemer heri, men også positive muligheder i fx deres nærhed til beslutningstagerne og nye udviklingsdynamikker i kommunerne.

Kommunernes entydige finansieringsansvar og incitamentet til forebyggende indsatser vurderes dels som en mulig dynamo for udvikling, dels som en bremseklods for finansiering af specialiserede tilbud. Nogle ledere udtrykker frygt for, at fagligheden vil blive nedprioriteret på bekostning af økonomiske prioriteringer af andre kommunale opgaver.

Forholdet mellem de specialiserede tilbuds faglige autonomi og de nye kommuner som driftsherre fremstår som et væsentligt tema for lederne. En del af lederne oplever de indledende kontakter til kommunen, som forstående og fagligt inspirerende, hvilket giver anledning til forventninger om at udvikle de specialiserede tilbud yderligere. Andre ledere oplever de indledende kontakter som vanskelige, idet de bliver mødt med manglende forståelse og krav om at standardisere deres organisering og ydelser. Sådanne erfaringer giver anledning til frustration og meget negative forventninger til det fremtidige samarbejde med kommunen.

Lederne og medarbejderne lægger betydelig vægt på at stærke faglige netværk har stor betydning for samarbejde og vidensdeling omkring de specialiserede tilbud. Netværk, hvad enten de er formelle eller uformelle, fremstår således som en meget relevant faktor for en kontinuerlig udvikling af de specialiserede tilbud. Ledere og medarbejdere udtrykker håb om, at kommunerne vil forstå behovene for faglige netværk og støtte fastholdelsen og udbredelsen heraf. Reformen har betydet, at nogle netværk er blevet opløst, mens andre foreløbig har vist sig stærke nok til at overleve, selv om fagfolkene har fået nye job.

At sammenhæng i tilbuddene til brugerne er et væsentligt tema for udviklingen efter kommunalreformen fremgår tydeligt af interviewene med lederne. De fremhæver samtidig, at der er mange udfordringer forbundet med at skabe sammenhængende brugerforløb, som kommunalreformen har

givet kommunerne ansvar for at skabe. Kommunernes nærhed til borgerne og brugerne nævnes som en faktor, der kan medvirke til at indfri målsætninger om sammenhængende tilbud til brugerne.

For en mindre del af brugerne i denne undersøgelse har kommunalreformen haft betydning i forhold til, at de, ligesom ledere og medarbejdere, har gjort sig tanker og forhåbninger eller bekymringer om fremtiden. Den største del af brugerne, som vi har talt med, har dog endnu ikke gjort sig konkrete tanker om reformens betydning for deres situation.

Med det fulde myndigheds- og finansieringsansvar indtager kommunerne nøglerollen for brugerne. Kommunerne udgør nu den eneste adgang til offentlig service på handicapområdet, hvad enten denne service kan leveres af kommunen selv eller kommunen skal visitere til tilbud hos private leverandører, i andre kommuner eller i regionerne. Hermed er kommunerne ikke alene centrum for den enkelte bruger, men også for dynamikkerne i relation til eksterne leverandører af viden, rådgivning, udredning og ydelser, som kommunerne skal trække på, når de skal imødekomme behov for specialiserede tilbud og rådgivning.

Den nationale vidensorganisation, VISO, er en af de eksterne kilder til viden, rådgivning og udredning, som skal sikre, at kommunerne kan løfte de specialiserede opgaver på handicapområdet. Målet med VISO er således på den ene side at imødegå den kritiske tese om, at reformen vil føre til afspecialisering. På den anden side er det målet at skabe en vidensorganisation, der er i stand til at »holde tempo og niveau med den globale vidensudvikling på handicapområdet«. For at opnå disse mål er det imidlertid en forudsætning, at kommuner og brugere opsøger og gør brug af VISO, der for sin del skal gøre sig tilgængelig for kommuner og brugere samt sikre grundlaget for relevante og brugbare ydelser.

Tilbudsportalen har til formål at gøre tilbud på handicapområdet synlige, gennemskuelige og sammenlignelige såvel i forhold til elementer af deres indhold som deres pris. Hermed skabes der på den ene side offentlig information, der kan bruges i dialogen mellem brugere og kommuner. På den anden side skabes en markedsplads, der giver grundlag for konkurrence mellem leverandørerne på området. Kravet om, at tilbuddene skal præsenteres på portalen har sat en dynamik i gang, hvor tilbuddene skal beskrive deres kvaliteter og deres priser. Hermed skabes der, teoretisk set,

grundlag for flere valgmuligheder og bedre muligheder for at matche brugernes behov med tilbud i den kommunale visitation. Der er dog mange udfordringer og brug for konstruktive udviklingsdynamikker i relationerne mellem tilbudsportal, leverandører, kommuner og brugere.

De nye kommunale handicapråd har muligheder for at skabe ny kommunalpolitisk dynamik på handicapområdet. Overraskende mange politikere har valgt at træde ind i rådene, og de viser dermed, at der er tale om en interessant og vigtig politisk platform. Med udbredt oplysningsvirksomhed via internetportaler, der drives af DSI og CLH er der skabt grobund for tværkommunal dialog og erfaringsudveksling omkring udviklingen af kommunal handicappolitik.

Kommuner og regioner skal indgå årlige rammeaftaler, der er et nyt værktøj til koordineret politisk planlægning på området. Målet er at sikre forsyningssikkerhed og afklaring af ansvarsfordelingen mellem kommuner og regioner, når det gælder udbud og efterspørgsel af tilbud og ydelser. Herudover skal rammeaftalerne bidrage til at sikre den løbende faglige udvikling. De første rammeaftaler er indgået under tidspres og med hensyn til mellemkommunale aftaler om at bevare status quo i de første par år efter reformen. Om rammeaftalerne skaber ny dynamik vil derfor først vise sig i de næste generationer af aftalerne.

Når de specialiserede tilbud og ydelser skal integreres i den kommunale visitationspraksis, der ikke hidtil har skullet rumme disse tilbud, så kan der sættes gang i flere vidt forskellige dynamikker. I et yderpunkt kan de nye tilbud og ydelser blive bedt om at tilpasse sig den eksisterende visitationspraksis. I et andet yderpunkt kan de nye udfordringer føre til, at grundlaget for visitationspraksis tages op til revision og ændres grundlæggende. Indtil videre har vi mødt eksempler på begge yderpunkter.

Der etableres udviklingsråd i hver region, som har til opgave at foretage løbende monitorering og evaluering af udviklingen på handicapområdet de første fire år af reformens levetid. Ud over den løbende information i relation til udviklingsrådene så vil Tilbudsportalen, når den er fuldt implementeret, udgøre en aktuel status for de samlede tilbud på landsplan. Endnu en »brik til puslespillet« med at skabe et samlet overblik over udviklingen udgøres af de årlige rammeaftaler. De oplysninger og vurderinger, der kommer ud af disse anstrengelser vil kunne bruges af såvel mini-

steren, kommunerne, regionerne, brugerorganisationerne og de faglige organisationer til at diskutere udviklingen og bringe forslag til forandringer i spil.

De nye dynamikker for udviklingen på handicapområdet kan medføre forandringer og resultater, der peger i meget forskellige retninger. Evalueringens interviewmateriale peger på, at der både er positive muligheder og negative faldgruber knyttet til udviklingen. Det er derfor værd at overveje, hvordan mulighederne kan omsættes til praksis, og faldgruberne kan undgås. Vi håber, at denne rapport kan bidrage konstruktivt hertil.

## 2 Indledning

Hvad betyder kommunalreformen for borgere med funktionsnedsættelse, der har behov for specialiserede tilbud og rådgivning? Dette spørgsmål er udgangspunkt for denne evaluering, der blev påbegyndt i 2006 og fortsætter frem til 2010.

Evalueringen har et brugerperspektiv, der sætter fokus på, hvordan brugerne af offentligt finansierede tilbud og rådgivning på handicapområdet erfarer betydningen af kommunalreformen »på egen krop«. Omdrejningspunktet i evalueringen er derfor brugernes erfaringer og vurderinger, som vi får kendskab til gennem interview, besøg og gennemgang af dokumentation for de udvalgte brugeres konkrete tilbud. For at kunne analysere og vurdere brugernes erfaringer er det dog også nødvendigt at få indblik i, hvordan de specialiserede tilbud påvirkes og reagerer i forhold til den kommunale struktur- og opgavereform, der sætter nye rammer for deres virksomhed. Derfor inddrager evalueringen også udviklingen og forudsætningerne for produktionen af ydelser i de tilbud, som brugerne benytter. Det sker gennem besøg og interview med udvalgte ledere og medarbejdere i tilbuddene, samt indsamling af dokumentation for tilbuddenes udvikling. På nuværende tidspunkt er det primært lederne, der har konkrete erfaringer og forventninger, hvor det er ledernes perspektiv, der fylder mest i denne rapport. I de kommende års rapporter fra evalueringen vil der gradvis komme flere og flere konkrete erfaringer, vurderinger og tilkendegivelser af forventninger fra brugernes perspektiv.

Evalueringen følger herudover med i den generelle udvikling på handicapområdet, idet kommunalreformen skaber forudsætninger for helt nye dynamikker i udviklingen på dette felt. Det gør en afgørende forskel, at

kommunerne får det fulde finansierings- og myndighedsansvar på handicapområdet, der tidligere var todelt mellem amter og kommuner. Herudover vil det skabe ny dynamik, når der fx indføres en tilbudsportal for alle tilbud på det såkaldte »kan-område«, når der etableres rådgivende handicapråd i alle kommuner, og der skal indgås årlige regionale rammeaftaler om udbud, efterspørgsel, ventelister, akutberedskab, udviklingsinitiativer mv. mellem region og kommuner.

Med andre ord, så vil brugernes erfaringer blive fortolket og analyseret i sammenhæng med både deres eget liv og tilbuddenes udvikling, der finder sted inden for rammerne af den nye struktur og de nye dynamikker, som kommunalreformens implementering skaber på handicapområdet.

Tidsperspektivet i evalueringen er at følge brugernes erfaringer og udviklingen på handicapområdet i den femårige periode fra 2006 til 2010. De første brugere, ledere og medarbejdere er inddraget i 2006, og der vil hvert år løbende inddrages omkring 20 nye brugere, så det samlede antal brugere i evalueringen bliver på 100. Vi vil fastholde kontakten med brugere, ledere og medarbejdere og vende tilbage til dem ca. hvert halve år, så vi får nært kendskab til udviklingen i brugernes forløb og i tilbuddene i evalueringsperioden. Det første interview med den enkelte bruger danner således udgangspunkt for en forståelse af brugerens livssituation og brug af specialiserede tilbud. Interviewet med leder og medarbejder i det pågældende tilbud danner baggrund for at forstå den tidligere og aktuelle situation i tilbuddet. Opfølgningen vil være med fokus på eventuelle ændringer i brugernes livssituationer og brug af tilbud samt tilbuddenes udvikling og konkrete ydelser.

I evalueringens femårige periode vil foreløbige resultater løbende blive formidlet gennem rapporter som denne, gennem mundtlige oplæg i relevante sammenhænge, samt i artikler til fagblade, tidsskrifter, antologier mv. På AKF's hjemmeside [www.akf.dk/handicap](http://www.akf.dk/handicap) er der oprettet et særligt område »Kommunalreform og handicap«, hvor publikationer og informationer med relation til evalueringen løbende bliver opdateret og gjort frit tilgængeligt.

Når vi formidler foreløbige resultater fra evalueringen allerede nu, i foråret 2007, hvor kommunalreformen først er ved at blive implementeret, så er det ud fra en vurdering af, at det kan være nyttigt at få belyst forelø-

bige erfaringer undervejs i processen. Det er naturligvis først til sidst i perioden, at vi vil kunne svare på, hvad den fuldt implementerede kommunalreform kom til at betyde for brugerne.

Den løbende formidling fra evalueringen skal således forstås som et tilbud om vidensdeling, der evt. kan bruges konstruktivt i arbejdet med implementeringen af kommunalreformen, så det i videst muligt omfang lykkes at indfri målene, der retter sig mod at sikre fx sammenhængende tilbud, økonomisk og faglig bæredygtighed, en indgang, nærhed, brugerinddragelse mv.

## 2.1 Rapportens indhold

I kapitel 3 formidles et udpluk af primært ledernes, men også medarbejdernes og brugernes første og foreløbige erfaringer og forventninger til kommunalreformens betydning for deres tilbud og udviklingen heraf.

I kapitel 4 præsenterer og vurderer vi de nye dynamikker, som kommunalreformen indfører på handicapområdet. Omdrejningspunktet for den fremtidige udvikling på handicapområdet bliver kommunerne, hvilket vil sætte sig spor og skabe nye dynamikker i hver enkelt kommune. Herudover, og særligt, når der er tale om de højt specialiserede tilbud, vil der komme dynamik mellem kommunerne, der skal sælge og købe ydelser hos hinanden samt koordinere de tværkommunale indsatser på området. Herudover er der lagt op til, at relationerne mellem kommunerne og regionerne samt mellem kommunerne og den Nationale Videns- og Specialrådgivningsorganisation, VISO, skal udgøre en ny dynamik i produktionen af tilbud og ydelser på den specialiserede del af handicapområdet. Det er ikke muligt at forudsige, hvordan disse nye relationer og deres afledte dynamikker vil påvirke udviklingen, men vi mener, det er vigtigt at gøre sig tanker herom, opsamle praktiske erfaringer og diskutere dem, så muligheder kan udnyttes og eventuelle faldgruber kan undgås.

I bilag 1 opsummerer vi kort elementerne i den nye struktur og opgavefordeling på handicapområdet. Vi antager, at det er nogenlunde kendt stof for mange læsere, men vurderer, at det er relevant med en samlet opsummering af hovedelementerne i den nye struktur på handicapområdet.

I bilag 2 redegør vi kort for evalueringens opbygning og datagrundlag.

## 3 De første erfaringer og forventninger

Erfaringer og forventninger til kommunalreformens betydning på den specialiserede del af handicapområdet kommer på nuværende tidspunkt først og fremmest til udtryk gennem interview med ledere og enkelte medarbejdere, og det vil derfor være dem, der refereres mest til i de følgende afsnit. Brugernes foreløbige få erfaringer og forventninger vil blive skildret i afsnit 3.7.

### 3.1 Kommunerne valgte hurtig overgang og overtog de fleste »kan-tilbud«

Kommunalreformen gav kommunerne valgfrihed i forhold til, om de ville overtage de såkaldte »kan-institutioner« eller lade dem overgå til regionerne. Kommunerne kunne vælge at overtage tilbuddene med det samme eller vente og overtage tilbuddene senere, hvis de ønskede det. De fleste kommuner valgte en hurtig overtagelse af hovedparten af de amtslige institutioner, så kun omkring 20% heraf overgik til de fem nye regioner. Det er vores indtryk fra kontakt med ganske mange tilbud, at mange ledere og medarbejdere er positive over for at være blevet overtaget af kommunerne. Begrundelserne for det er, at det for det første har givet en hurtig afklaring af tilhørsforholdet og for det andet har bragt tilbuddene tættest muligt på de politiske beslutningstagere.

Ovenstående passer godt sammen med, at vi møder en vis bekymring hos et af de to tilbud, der ikke er blevet hjemtaget af kommunen og derfor overgår til regionen. Det er vel at mærke ikke fordi ledere og medarbejdere



føler sig fejlplaceret i regionen. Problemet er, at det stadig er uafklaret, hvor tilbuddets fremtid vil være. Kommunen har således mulighed for at overtage tilbuddet allerede næste år, hvis kommunen ønsker det. Lederen fra det pågældende tilbud, et bofællesskab for udviklingshæmmede, udtrykker netop bekymring for, at bofællesskabet overtages af kommunen efter et år i regionen. Det vil i givet fald betyde, at de skal skifte forvaltning to gange inden for kort tid, og det er meget uhensigtsmæssigt, ifølge lederen. At skifte driftsherre kræver mange ressourcer til fx etablering af nye edb-systemer, nye netværk og nye samarbejdspartnere. Tanken om, at de kan risikere at skulle igennem samme mølle allerede om et år, er demotiverende for medarbejderne i bofællesskabet. Forstanderen håber derfor, at tilbuddet får lov at »lande« i regionen, inden der sker yderligere ændringer. På nuværende tidspunkt nager uvisheden, hvilket nedsætter motivationen og engagementet for arbejdet med at komme på plads i regionen.

Forstanderen fra et socialpsykiatrisk center har nogle bekymringer ved at skulle fusioneres ind i en kommune, der på en gang skal varetage nye opgaver og fusionere forskellige enheder. Hendes bekymring handler om, at en omstrukturering som denne kræver, at kommunen, i hvert fald i en periode, har behov for øget kontrol og overblik. Forstanderen frygter, at denne kontrol, og kommunens manglende viden om og anerkendelse af tilbuddets særlige karakter, vil »dræbe« engagementet blandt medarbejdere i hendes tilbud og modarbejde den kvalitetsudvikling, de er inde i.

Når kommunerne skal løse nye opgaver, fusionere forskellige praksisser samt omlægge finansieringen, er der ifølge lederen af det socialpsykiatriske center således en forhåbning om, at nogle af de opgaver, kommunen ikke tidligere har fokuseret på, såsom udvikling og forebyggelse, vil blive prioriteret, hvilket vil være en gevinst for de enkelte tilbud. Samtidig udtrykkes fra andre parter bekymring for, at fokus på udvikling vil være afhængig af, hvad der kan betale sig for kommunen; at fx mennesker, der »blot« har behov for undervisning og udvikling for livskvalitetens skyld, ikke vil blive prioriteret. Der udtrykkes desuden bekymring for, at kontrol og standardisering kan modvirke det enkelte tilbuds kvalitet.

Lederen for et center for kommunikation og hjælpemidler, der er blevet overtaget af regionen, men som har lavet finansieringsaftaler med kommunen, udtrykker undren over, at der allerede i begyndelsen af 2007

skal diskuteres nye rammeaftaler. Lederen fortæller, at de kun lige er begyndt arbejdet inden for de nye rammer og ikke har en chance for at vide, hvordan rammerne reelt fungerer. Lederen mener, at rammeaftalernes tidsperspektiv er for kortsigtet i praksis. I en tid med omstrukturering og nye opgavefordelinger tager det tid at finde ud af, hvad der fungerer og hvad der ikke fungerer. Lederen påpeger, at de nye forhandlinger kun bidrager til usikkerhed i forhold til fremtiden og ikke på nuværende tidspunkt til en konstruktiv omlægning af arbejdsgangen.

Tilbuddenes overgang fra amterne til kommunerne og regionerne introducerer flere typer af usikkerhed. De tilbud, der overgår til regionerne, oplever en usikkerhed i forhold til deres tilhørsforhold og driftsherre, der hvert år principielt kan skifte, idet beliggenhedskommunen kan beslutte at overtage regionens tilbud, hvis den skulle ønske det i forbindelse med de årlige rammeaftaler. De tilbud, der overgår til kommunerne, oplever usikkerhed i forhold til, om deres nye driftskommune vil forstå tilbuddenes særlige karakteristika, og om de nye ledelses- og administrationsformer vil være rummelige i forhold til tilbuddenes specialisering, der skal matche brugernes komplekse behov. Usikkerhed knytter sig til forandringerne, og de er ikke i alle tilfælde skeptiske eller negative. Der udtrykkes således også forhåbninger til den nye situation, som nogle ledere ser positive muligheder i, fx nærheden til beslutningstagerne og ny udviklingsdynamik i kommunerne.

### **3.2 Kommuner skal finansiere og prioritere specialiserede tilbud: Forhåbninger og bekymringer**

Reformen medfører, at kommunerne får mange nye opgaver på handicapområdet. Disse nye opgaver kommer ikke alene, da kommunerne også får en lang række nye opgaver på bl.a. miljø- og sundhedsområdet. De 66 nye fusionerede kommuner skal harmonisere forskellige serviceniveauer, organiseringer og praksisser i de nye sammensatte enheder på flere sektorområder, hvor handicapområdet »blot« er det ene. Der skal også etab-

leres nye funktioner og strukturer i deres organisation, som også skal rumme de tidligere amtslige tilbud, der »flytter ind«.

En forstander fra et socialpsykiatrisk center forklarer, hvordan reformen, set fra hendes synspunkt, åbner for et udviklingspotentiale i kommunen. Hun mener, at det nye kommunale ansvar for finansiering og de indbyggede incitamenters i forhold til forebyggelse vil skabe et behov for at se på kroner og øre på en ny måde. Kommunerne vil formentlig forsøge at blive bedre til at løse problemerne inden for socialvæsenet, så man undgår at skulle købe ydelserne i fx sundhedsvæsenet. Forstanderen sætter således fokus på muligheden for, at man i kommunen vil begynde at gøre mere ud af den forebyggende indsats og blive bedre til at løse akutopgaver.

Der udtrykkes samtidig bekymring for, at det nye kommunale finansieringsansvar vil betyde, at der vil komme mindre fokus på udvikling for de brugere, der ikke har potentiale til at komme ud på arbejdsmarkedet. Disse brugere har, ifølge en forstander på en specialskole, lige så meget brug for undervisning og udvikling for at opretholde deres livskvalitet, som de brugere, der er i stand til at benytte undervisningen til at komme videre i uddannelsessystemet og ud på arbejdsmarkedet. En medarbejder fra samme specialskole udtrykker lignende bekymring og forbinder det med, at politikerne i kommunerne antagelig er mere tilbøjelige til at spare på mindre synlige områder, som fx kan være på ældre- og handicapområdet.

En forstander fra et specialhjem for mennesker med nedsat fysisk og psykisk funktionsevne udtrykker desuden bekymring for, at kommunen vil afsætte ressourcer efter, hvor lang tid hver enkel plejefunktion kræver frem for at se på tilbuddet som et tilbud til hele mennesker.

Kommunernes entydige finansieringsansvar og incitamenters til forebyggende indsatser vurderes dels som en mulig dynamo for udvikling, dels som en bremseklods for finansiering af specialiserede tilbud, særligt til funktionshæmmede, der ikke har et potentiale i forhold til arbejdsmarkedet. Udvikling og faglighed er nøgleord for lederne af de højt specialiserede tilbud, og de ser det derfor som helt afgørende for tilbuddenes fremtid, at ikke alene deres umiddelbare drift, men også deres løbende faglige udvikling vil blive prioriteret i kommunerne. Spørgsmålet er, hvorvidt udvikling vil blive prioriteret efter en stram økonomisk målestok, hvor finansieringen kommer til at indgå i prioritering med mange flere velfærdsområder

end tidligere, når nu kommunerne skal se handicapområdet i sammenhæng med daginstitutioner, skoler, ældreplejen osv. Nogle ledere udtrykker frygt for, at fagligheden vil blive nedprioriteret på bekostning af økonomiske prioriteringer af andre kommunale opgaver.

### 3.3 **Kommunerne som driftsherrer for specialiserede tilbud: Forhåbninger og bekymringer**

Det er udbredt blandt de tilbud, vi har besøgt, at ledere og medarbejdere har oplevet en høj grad af decentral styring i amterne. Flere forstandere melder om stor autonomi i det enkelte tilbud, hvilket har betydet, at der har været mulighed for, at udvikle nogle meget forskellige tilbud til gavn for de enkelte brugere. Således fortæller en forstander på en specialskole, hvordan de hidtil selv har fået lov at bestemme, i hvilken retning de har skullet gå. Der har været tradition for, at det er lederen af det enkelte tilbud, der sætter dagsordenen, og der har ikke været så meget overordnet strategi for skolernes udvikling. Forstanderen for dette tilbud frygter, at de ikke vil blive ved med at have denne autonome indflydelse på, »hvem vi selv er«. Hun tror ikke, der vil ske ændringer med det samme, men efter et par år tror hun, at kommunen vil få nye ideer og planer med specialskolen. Samtidig ser hun også et potentiale i, at kommunen vil give dem en anden og bedre sparring, end de har haft med amtet. Forstanderen udtrykker på den måde både forhåbning og bekymring ved at få kommunen som driftsherre: *En vis form for sparring vil jeg selvfølgelig gerne have, men jeg kan også have en vis bekymring for, at de »kvæler« os, fordi vi er et område, de ikke kender meget til. Men det er ikke mit indtryk til de møder, jeg har været til, jeg synes man lytter (...) så jeg tror, jo mere vi kan vise, hvem vi er og kan vise vores resultater, desto mere tror jeg, vi får lov til selv at bestemme. Det er lidt vigtigt for os selv at bestemme, men det er også lidt vigtig for os, at vi får sparring, den har vi manglet ekstremt meget.*

Bekymringen for mere central styring blev også bragt på bane af lederen for det socialpsykiatriske center: *Der er ingen tvivl om, at vi har haft nogle gode rammer at arbejde under med meget, meget store frihedsgrader*

*til de decentrale ledere, hvis de har opført sig ordentligt. [...] Jeg tænker, der bliver meget mere overordnet styring på i fremtiden, det bliver der, altså meget mere central styring. Og det er jeg meget spændt på, hvad det sådan får af betydning for at kvæle, eller jeg ved ikke om det kvæler, men jeg er meget spændt på, hvilken betydning det får. For man kan sige hold da op, nu har jeg arbejdet 5-6-7 år på at afskaffe alt, hvad der hedder regler, og jeg tror jeg bliver bombarderet med regler nu oppefra, som jeg ingen indflydelse har på. Rent kulturmæssigt så tænker jeg, at noget af det, der kommer til at ske kulturmæssigt, måske er noget af det, vi har brugt 10 år på at ændre på.* Denne leder fokuserer her på en bekymring for at miste indflydelse efter overgangen til kommunen. Hun frygter, at en højere grad af central styring kan bevirke, at de værdier hun igennem mange år har arbejdet hen imod at realisere vil blive modarbejdet. I værste fald frygter hun at stå som forstander uden reel indflydelse på nogle væsentlige områder for hendes tilbud.

Når kommunerne overtager driften for de tidligere amtslige tilbud, er der således både forventninger og bekymringer at spore blandt lederne af de enkelte tilbud. Disse forventninger og bekymringer kan være sammenvævede som det fx er tilfældet, når lederen for en specialskole på den ene side ser frem til, at kommunen vil bidrage med mere sparring, og på den anden side er bekymret for at miste autonomi og selvbestemmelse.

Forholdet mellem de specialiserede tilbuds faglige autonomi og de nye kommuner som driftsherre fremstår som et væsentligt tema for lederne. Lederne har relativt få erfaringer med kommunerne som deres driftsherre, men en del har dog fortalt os om deres indledende kontakter. Her er erfaringerne meget varieret, idet nogle ledere oplever de indledende kontakter og relationerne til kommunen som forstående og fagligt inspirerende, hvilket igen giver anledning til fortrøstning med hensyn til deres fælles fremtid. Andre ledere oplever de indledende kontakter som vanskelige, idet de bliver mødt med manglende forståelse og krav om at standardisere deres organisering og ydelser, så de passer til standarderne i kommunerne, hvilket giver anledning til frustration og meget negative forventninger til det fremtidige samarbejde.

### 3.4 **Kommunerne får ansvar for udvikling af de specialiserede tilbud: Forhåbninger og bekymringer**

I og med at kommunerne overtager mange specialiserede tilbud fra de tidligere amter, så overtager kommunerne også ansvaret for at opretholde og udvikle grundlaget for denne specialisering. Flere ledere, vi har talt med, har udtrykt bekymring for ikke at kunne fastholde den specialiserede indsats under kommunen. En leder fra en specialbørnehave fortæller, at hendes tilbud i kommunen skal høre ind under de samlede daginstitutionstilbud, hvor det tidligere har hørt sammen med lignende specialinstitutioner under amtet. Tilbuddet bliver på den måde »en lille brik i et stort puslespil«, som lederen formulerer det. Hun frygter, at kommunerne med deres mange nye opgaver og tilbud vil overse, hvad det kræver af penge, ressourcer og medarbejdere at drive og udvikle specialiserede tilbud som fx hendes specialbørnehave. Hun er bekymret for, at specialiseringen kan blive udvandet, og de specialiserede tilbud skal bruge en masse krudt på at kæmpe for deres sag for at blive anerkendt behørigt i forhold til deres særlige præmisser, der knytter sig til brugernes særlige og komplekse behov og ydelsernes nødvendige specialisering og tilpasning hertil.

En medarbejder udtrykker ligeledes bekymring for, at specialbørnehavens særlige karakteristika vil forsvinde i mængden af homogene børnehaver inden for normalområdet. Han tænker desuden på problematikken omkring faglighed, hvor han mener, at pædagoger inden for specialområdet har og skal have en anden faglighed end pædagogerne inden for normalområdet. Han mener, det er sværere at opretholde denne forskel, når specialbørnehaven bliver en del af de samlede daginstitutionstilbud i den nye kommune. Ud over det manglende fokus på faglighed er medarbejderen bekymret for, at en udligning mellem special- og normalområdet vil betyde, at specialområdet får tildelt færre ressourcer.

Lederen af det socialpsykiatriske center fortæller, at amtet har gjort meget ud af at oprette flerstrengede tilbud, der rummer flere forskellige integrerede ydelser, hvilket hun ser som en fordel for den enkelte bruger. Hun er bekymret for, at kommunen vil køre et mere enstregt system, hvilket hun begrundes i, at det socialpsykiatriske center, hvor hun er leder,

er blevet splittet op i forbindelse med overtagelsen af kommunen. En lille del af centret er forblevet i regionen, mens den del, der er overtaget af kommunen, på den ene side har fået frakoblet en del og på den anden side er blevet koblet sammen med et af kommunens egne tilbud. Det center, hun skal lede videre i kommunen, rummer således ikke så mange forskellige tilbud under samme tag, som det var tilfældet i amtet. Lederen mener, at det er ærgerligt for tilbuddet, dets brugere og medarbejdere, at tilbuddet ikke længere rummer muligheden for at tilbyde så mange integrerede og skræddersyede tilbud til brugerne.

Der udtrykkes således bekymring for, at specialiseringen kan blive svær at fastholde under kommunen, fordi de specialiserede tilbud kommer under samme forvaltning som en lang række mindre specialiserede tilbud. En anden type bekymring går på, om man i kommunerne vil afsætte de ressourcer, som driften og udviklingen af et specialiseret tilbud kræver. Det handler om, hvorvidt kommunerne forstår og fastholder deres opmærksomhed og fokus på de enkelte specialiserede tilbud.

Ledere og medarbejdere giver udtryk for, at kommunerne kan bidrage positivt til at udvikle de specialiserede tilbud. Det er dog skepsis og bekymring, der kommer tydeligst til udtryk, når temaet er kommunernes fremtidige rolle i forhold til udvikling af de specialiserede tilbud. Lederne forventer, at kommunerne i højere grad vil prioritere at udvikle deres tilbud, der ligger inden for det, man lidt groft kan sammenfatte som normalområdet frem for de nye tilbud inden for den specialiserede del af handicapområdet.

### 3.5 **Medarbejdere, netværk og kompetencer reorganiseres**

En vigtig del af reformens forandringer er, at medarbejdere flytter fra amter til regioner, kommuner og stat. Derudover flytter medarbejdere internt inden for rammerne af de nye kommuner, regionen og den Nationale Videns- og Specialrådgivningsorganisation, VISO. Når medarbejdere flytter rundt, skal kompetencer og netværk reorganiseres og genskabes i de nye rammer. Nogle netværk er stærke og kan fastholdes på trods af de struktu-

relle forandringer, mens andre brydes. Nye netværk kan skabe nye veje for vidensdeling og udvikling, mens opløste netværk kan betyde tab af kompetencer og viden. Vi har hørt om eksempler på begge dele og en del variationer heraf.

Lederen af det socialpsykiatriske center har en forhåbning om, at nye netværk i kommunen vil bane vej for at dele den viden, de igennem mange år har oparbejdet i tilbuddet. Hun ser sig selv som en brik i spillet, der kan gøre en indsats for at give viden videre til nye samarbejdspartnere og er indstillet på at videreføre gode resultater til andre i kommunen. Samtidig er hun bekymret for de netværk, hun tidligere har gjort god brug af. Hun er særlig bekymret for samarbejdet mellem socialpsykiatrien og hospitalspsykiatrien. Før reformen har hun, som repræsentant for socialpsykiatrien, siddet i samme organisation som repræsentanter fra hospitalspsykiatrien, hvilket har givet mulighed for at udveksle vigtige erfaringer og samarbejde på tværs. Socialpsykiatrien og hospitalspsykiatrien bliver nu delt i to forskellige myndigheder, hvilket i hendes øjne vil gøre samarbejdet sværere og vanskeliggøre opgaven med at realisere målet om at skabe sammenhæng i brugernes forløb.

Lederen af et bofællesskab for udviklingshæmmede fortæller, at amtet har gjort meget ud af at opfordre til netværksdannelse. Det har bl.a. betydet, at lederen, sammen med syv andre ledere fra institutioner i amtet, har dannet et uformelt netværk af både faglig og social karakter. Lederen oplever dette netværk som det mest givende, han har været med til. De sociale arrangementer i gruppen har betydet, at de har lært hinanden at kende og vundet hinandens tillid. De har i gruppen besøgt institutioner og kommuner andre steder i landet og herigennem fået inspiration og skabt grundlag for vidensdeling. Dette netværk har nu eksisteret i otte år, og på trods af, at gruppens deltagere løbende har oplevet omvæltninger i form af flytning og omrokering, holder de stadig sammen. Gruppen bliver nu delt i forskellige regioner og kommuner, men ønsker stadig at holde sammen. Et netværk som dette kan karakteriseres som et stærkt netværk, der har gode chancer for at opretholdes på trods af strukturelle og organisatoriske forandringer. Bekymringerne formuleres i forhold til uvisheden, om kommunerne og deres »nye« ledelses- og styringsformer på samme måde vil gøde jorden for dannelsen af vitale stærke faglige netværk.



Der udtrykkes på en gang forhåbning og bekymring for fremtidige netværk. Samtidig hører vi, at de mest givende netværk kan være de uofficielle. Det er ikke blot en udfordring at opretholde nuværende netværk, men også, at de nye ledelser i kommunerne såvel som regionerne vil være i stand til at fastholde eksisterende netværk og samtidig give plads til, at nye stærke netværk kan opstå.

Lederne og medarbejderne lægger for en stor dels vedkommende vægt på, at stærke faglige netværk har stor betydning for samarbejde og vidensdeling omkring de specialiserede tilbud. Netværk, hvad enten de er formelle eller uformelle, fremstår således som en meget relevant faktor for en kontinuerlig udvikling af de specialiserede tilbud.

Netværk kan have en række forskellige funktioner, hvor der bl.a. peges på mulighederne for: At udveksle viden og erfaringer, at bruge hinanden som faglige sparringspartnere i konkrete sager og at skabe faglig og personlig identitet omkring arbejdet med specialiserede opgaver.

### 3.6 **Sammenhæng og nærhed**

Ved vore besøg i tilbuddene er vi blevet mødt med en forhåbning om, at den nye reform og opgavefordeling vil medføre bedre og mere sammenhængende forløb for brugerne, hvilket falder i tråd med et af hovedmålene med kommunalreformen. En leder af en ungdomshøjskole for unge mennesker med fysisk og psykisk udviklingshæmning fortæller, at der indtil nu har været store problemer med at finde nye tilbud til brugerne, når de er færdige med deres forløb på ungdomshøjskolen. Lederen ser et potentiale for, at kommunen vil være bedre til at løse dette problem, fordi den nu vil få det fulde ansvar for brugeren. Lederen fortæller: *Det synes jeg ikke amtet altid har været gode til. Altså, man ved jo, i samme øjeblik der bliver født et multihandicappet barn, at så er barnet der! Fra den dag og videre i deres liv skal de have et tilbud. Og alligevel, så kan det komme som en overraskelse for systemerne, at de nu skal de skifte fra det ene til det andet. Det har jeg aldrig helt kunne fatte; at det kan være så vanskeligt. [...] Der kunne jeg håbe, at de (kommunerne) bliver bedre.*

En leder af en specialskole ser mulighed for, at den viden, specialskolen besidder, vil kunne udnyttes mere dynamisk. Hun mener, at det er posi-

tivt, at kommunen kan være med til at præge og udvikle skolen, fordi kommunen også ved, hvad dens borgere har behov for. Under amtet har lederen følt, at der har været et form for filter, og lederen forestiller sig, at specialskolen vil kunne bruges på en anden måde fremover, hvor fx socialforvaltningen vil kunne bruge dem mere direkte. Hvis kommunen evner at bruge skolen rigtigt, vil de få mere målrettet hjælp til nogle af brugerne. Det har tidligere været sådan, at brugerne nærmest befandt sig i to forskellige parallelsystemer, hvor man nu mere direkte vil kunne samarbejde mellem specialskolen og socialforvaltningen. Det er ifølge lederen en gevinst for brugerne, at specialskolen fremover kan samarbejde med andre instanser og institutioner på området inden for samme forvaltningsmæssige regi.

Lederen fra en specialbørnehave udtrykker en positiv forhåbning til, at børnene efter denne nye struktur kun skal visiteres et sted, og der ikke er tvivl om, at det er kommunerne, der har ansvaret.

Der udtrykkes således klare forhåbninger fra lederne om, at kommunerne vil være bedre til at være på forkant i fremtiden. At kommunen vil være i stand til at planlægge forløb frem i tiden, så der rent faktisk er et tilbud til den enkelte bruger, når vedkommende har behov for dette. At tilbuddene vil kunne give mere direkte hjælp til brugerne, nu hvor det hele foregår inden for samme system, samt en nemmere og hurtigere sagsbehandling, når den enkelte bruger ved, at visitation altid skal ske gennem kommunen, der også altid kan holdes ansvarlig.

At sammenhæng i tilbuddene til brugerne er et væsentligt tema for udviklingen efter kommunalreformen fremgår tydeligt af interviewene med lederne. De fremhæver samtidig, at der er mange udfordringer forbundet med at skabe sammenhængende brugerforløb, som kommunalreformen har givet kommunerne ansvar for at skabe. Kommunernes nærhed til borgerne og brugerne nævnes som en mulig fremmende faktor for at indfri målsætninger om sammenhængende tilbud til brugerne.

### 3.7 Brugernes foreløbige erfaringer og forventninger

For en mindre del af brugerne i denne undersøgelse har kommunalreformen haft betydning i forhold til, at de ligesom ledere og medarbejdere har gjort sig tanker og forhåbninger eller bekymringer om fremtiden. Den største del af brugerne, som vi har talt med, har dog endnu ikke gjort sig konkrete tanker om reformens betydning for deres situation.

Forældrene til en 4-årig dreng med diagnosen infantil autisme fortæller, at de igennem lederen af en specialbørnehave har fået oplyst, at kommunen har været på besøg og spurgt, om man i børnehaven var bekymret for noget i forbindelse med overtagelsen. Dette spørgsmål har fået lederen og drengens forældre til at spekulere over, om kommunen »pønser« på noget. Forældrene er i forvejen usikre på sønnens fremtid både med hensyn til dagtilbud og senere skole. Kommunens spørgsmål fortolkes af forældrene som endnu et usikkerhedsmoment ved fremtiden for deres dreng. Det kan ud fra forældrenes oplysninger ikke vides, hvad kommunen egentlig har ment med spørgsmålet, men det kunne være et velment forsøg på at skabe dialog med den konkrete specialbørnehave. Eksemplet peger således på, hvor svær kommunikation kan være i en situation præget af forandring og omstrukturering, hvor spørgsmål og svar fortolkes af de forskellige parter i deres forskellige kontekster.

Nærhed er et centralt begreb i kommunalreformen. At nærhedsbegrebet også har stor betydning for den enkelte bruger eksemplificeres i historien om en 27-årig bruger med en bevægelses- og udviklingshæmning. Brugerens mor fortæller, hvordan sønnens liv på forskellige bosteder er blevet kompliceret af bostedets beliggenhed i forhold til familiens. Det gør en afgørende forskel for hele familien, om sønnens bosted er beliggende indenfor en rimelig afstand til familien, så han stadig kan være en del af familiens dagligdag. På nuværende tidspunkt bor sønnen til morens ærgrelse langt fra familien på en specialiseret ungdomshøjskole. Hun udtrykker en klar forhåbning om, at sønnen inden for den nærmeste fremtid vil blive tilbudt en bolig i et bofællesskab i byen, hvor familien bor.

En 62-årig kvinde, der igennem 50 år har boet i et bofællesskab i en lille by i den anden ende af landet, end hun er født og opvokset, udtrykker

vigtigheden af at blive boende i samme bofællesskab for udviklingshæmmede. Hendes hjemkommune har i sin tid visiteret hende til dette tilbud, og det ville ingen mening give, hvis hun skulle flytte tilbage. Hun fortæller, at hun er glad for at bo i bofællesskabet, fordi hun kender stedet og personalet, hvilket er trygt og betyder, at hendes tilhørsforhold og det hun gerne vil være nær ved, er her.

Nærhedsbegrebet er således forskelligt for hver enkel bruger og begrebet kan ikke alene vurderes ud fra generelle kriterier, men må sammenholdes med borgerens konkrete situation og ønsker for fremtiden. For den 27-årige bruger er hjem, i morens udlægning, et sted i nærheden af familiens bopæl, hvor sønnen kan udvikle sine relationer til familien og mennesker i nærmiljøet. For den 62-årige bruger er hjemmet i det bofællesskab, hvor hun i sin tid er blevet placeret, selv om det er langt fra hendes daværende bopæl. Bofællesskabet og dets geografiske beliggenhed er med tiden blevet hendes kendte nærmiljø, som fylder nærhedsbegrebet med konkret betydning.

En del af brugerne understreger den store betydning, som sammenhæng i deres tilbud og forløb har for dem. I den forbindelse har vi mødt nogle bekymringer i forhold til kommunernes levering af sammenhængende ydelser og forløb. Et eksempel på sådanne bekymringer giver forældrene til en 4-årig dreng med autisme. Drengen har i forbindelse med familiens tilflytning til kommunen ikke fået plads i den ønskede specialbørnehave. Forældrene ønsker dog stadig en plads til drengen og er derfor meget interesseret i nøjagtig information om muligheden herfor. De har i den forbindelse fået divergerende oplysninger fra henholdsvis kommune og institution og frygter, at kommunen ikke har styr på sagen. De er meget frustrerede over ikke at kunne få at vide, hvor de står, og hvad deres muligheder er.

Det kan være forvirrende for alle parter, når medarbejdere og kompetencer skifter plads og skal finde fodfæste i nye omgivelser. Som forældrene til den 4-årige dreng påpeger, er det frustrerende som bruger ikke at være tryk ved, at ens sag er i gode og kyndige hænder. Det kan for nogle brugere have særlig stor betydning at gå igennem en periode med uvished. En 26-årig kvinde, der har en mindre hjerneskade, gav udtryk for stor mistillid til såvel det kommunale system som skolesystemet. Kvinden havde ofte

følt sig som en kasterbold og haft mange dårlige oplevelser med sagsbehandlere, der ikke havde vist forståelse for hendes situation. Kvinden har på grund af sine erfaringer fået opbygget mistillid til kommuner og sagsbehandlere, som der er brug for at få genopbygget.

En ung mand, med udviklingshæmning, der er bruger af bl.a. tilbud om bostøtte og beskæftigelse, sætter også fokus på temaet tillid i forhold til, om hans tilbud kan fortsætte fremover. Til spørgsmålet om, hvad han forventer reformen kommer til at betyde for ham, så fortæller han, at han er bekymret for, at hans såkaldte hjemmedag vil blive beskåret, når kommunen overtager ansvaret for tilbuddet. Hjemmedagen er meget vigtig for ham, idet den giver mulighed for, at hans støtteperson kan være sammen med ham og bl.a. ordne hans breve og regninger, planlægge den kommende uge, snakke om aktuelle problemer og ikke mindst hjælpe med kommunikation med venner og bekendte over internettet. Nu er han imidlertid blevet bekymret, idet hans støtteperson har fortalt, at kommunen overvejer at beskærer timerne til hjemmedage.

Om denne eller de øvrige nævnte bekymringer og forhåbninger vil blive be- eller afkræftet vil vi følge med i, i de kommende år. Svarene vil komme til at afhænge af mange forskellige forhold eller udviklingsdynamikker, som reformen skaber, og dette vil vi sætte fokus på i kapitel 4.

## 4 Nye dynamikker med kommunerne i centrum

Kommunalreformen sætter både nye strukturelle, finansielle og processuelle rammer for drift og udvikling af tilbud på handicapområdet. Inden for de nye rammer skabes der et spillerum, hvor nye dynamiske samspil mellem aktørerne på handicapområdet vil blive afgørende for de resultater som skabes. I dette afsnit vil vi derfor sætte fokus på det nye spillerum og de nye dynamikker, der, med kommunerne i centrum, vil få afgørende betydning for, hvordan brugere med specialiserede behov vil erfare resultaterne af kommunalreformen på egen krop.

Inden vi ser på de enkelte dele, og relationerne mellem delene, vil vi i figur 4.1 præsentere en samlet skitse, der viser, at kommunerne udgør centrum for såvel brugernes adgang til rådgivning, visitation og tilbud samt de relationer og ressourcer, som kommunerne skal forholde sig til for at kunne levere rådgivning, udredning og tilbud på det specialiserede område. Ud over den afgørende relation mellem bruger og kommune, så er resultatet af denne kontakt knyttet til kommunens relationer til henholdsvis regioner, andre kommuner, private leverandører, tilbudsportal, Den Nationale Videns- og Specialrådgivningsorganisation (VISO) og de kommunale handicapråd.

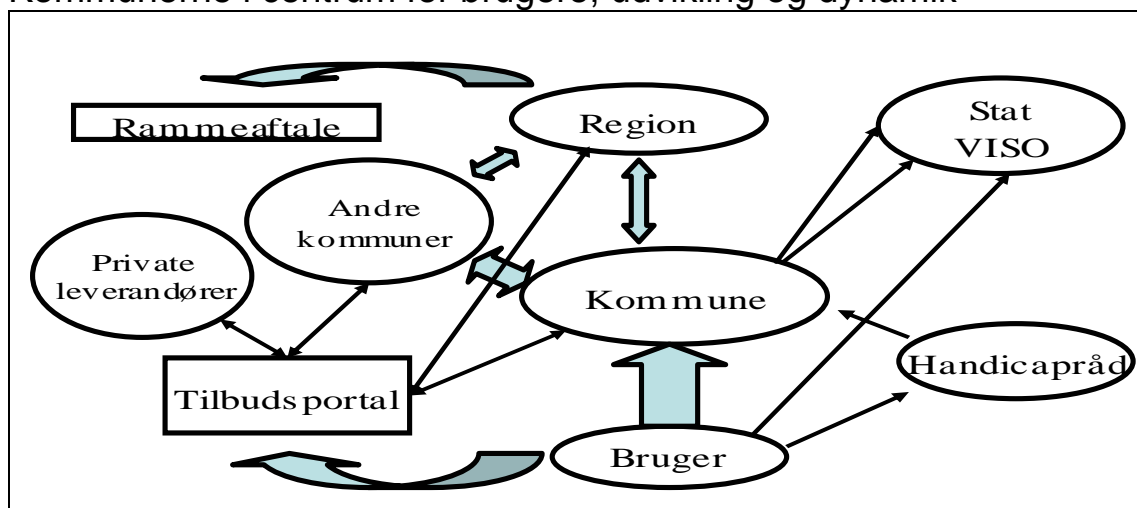
Med udgangspunkt i kommunalreformens grundlæggende rationale om, at borgere og brugere skal have »én indgang« til det offentlige, er dette mål også blevet udmøntet på den specialiserede del af handicapområdet. Tidligere havde brugere med specialiserede behov også mulighed for at bruge institutioner og tilbud i de tidligere amter, som indgang til det offentlige. Brugere og kommunerne får desuden fælles adgang til at søge rådgivning i VISO ([www.spesoc.dk](http://www.spesoc.dk)), hente informationer om tilbud og ydel-

ser i Tilbudsportalen ([www.tilbudsportalen.dk](http://www.tilbudsportalen.dk)) og få rådgivende anbefalinger vedrørende den kommunale handicappolitik via de kommunale handicapråd ([www.kommunalehandicapraad.dk](http://www.kommunalehandicapraad.dk)). Herudover har kommunerne mulighed for at få støtte til udredninger i de mest komplekse og sjældne sager hos VISO. Brugere kan bede kommunerne om at inddrage VISO i arbejdet med udredning, men det er alene kommunen, der beslutter, om den (læs: Sagsbehandleren) vil henvende sig til VISO. Dernæst er det VISO, der vurderer og beslutter, om der er tale om en sag, der falder inden for VISO's forpligtelse til at yde støtte til kommunernes udredning af særligt komplekse sager. Det bliver gennem dette samspil mellem kommunerne og VISO, at den operationelle og praktiske brug af betegnelsen »de mest specialiserede sager« vil finde sted.

Det er kendetegnende for tilbud og ydelser på den specialiserede del af handicapområdet, at brugere kommer fra mange forskellige kommuner. Det betyder, at den enkelte kommune på den ene side har behov for at kunne benytte tilbud og ydelser, der produceres af andre leverandører, hvad enten der er tale om private virksomheder eller offentlige institutioner/virksomheder i andre kommuner eller i regionerne. På den anden side har kommunerne behov for at få brugere fra andre kommuner til deres tilbud. Kommunerne har derfor vigtige relationer til både private leverandører, regionerne og i særlig grad de andre kommuner, med hvem de skal udveksle tilbud og brugere. Mens Tilbudsportalen skaber en markedsplads for det samlede udbud af tilbud inden for paragraffer i henholdsvis Serviceloven, Sundhedsloven og Lov om almene boliger, så udgør årlige rammeaftaler mellem kommuner og regioner en aftalebaseret udvikling af udbud og efterspørgsel m.m. i regionerne (Socialministeriet 2006a, Undervisningsministeriet 2006). Det er regionerne, der har fået til opgave at »sidde for bordenden«, når der hvert år til 15. oktober skal foreligge en rammeaftale mellem alle kommuner og regionen. Kommunerne nedsatte i 2006 fem Kommunale Kontaktråd (KKR) til bl.a. at skabe konsensus mellem alle kommunerne i de fem regioner før de møder frem til forhandlingerne med regionerne om de årlige rammeaftaler. Kilder til uddybende informationer om grundlaget for rammeaftalerne samt henvisninger til de første rammeaftaler, der blev indgået i oktober 2006 fremgår under temaet »Rammeaftaler« i referencelisten.

Vi har tegnet figur 4.1 for at give et samlet referencepunkt for de elementer i den nye struktur på handicapområdet, der er præsenteret ovenfor og vil blive diskuteret med fokus på dynamikker i de følgende afsnit i dette kapitel. Vi vil se på de dynamikker, der kan tænkes at opstå inden for rammerne af den nye struktur-, opgave- og finansieringsreform. I kapitel 3 har vi formidlet nogle vurderinger af de fremtidige dynamikker, som de foreløbig opleves af udvalgte ledere, medarbejdere og brugere. I det følgende vil vi lægge op til en generel diskussion af henholdsvis muligheder og faldgruber, der knytter sig til de nye dynamikker i den nye struktur. Vi mener nemlig, at disse dynamikker og relationer vil være afgørende for, hvilken praktisk betydning reformen får for brugerne med specialiserede behov.

Figur 4.1 Kommunerne i centrum for brugere, udvikling og dynamik



#### 4.1 **Én indgang: Kommunerne er brugernes eneste indgang til offentlig service**

Med det fulde myndigheds- og finansieringsansvar indtager kommunerne nøglerollen for brugerne. Kommunerne udgør nu den eneste adgang til offentlig service på handicapområdet, hvad enten denne service kan leveres af kommunen selv eller kommunen skal visitere til tilbud hos private leverandører, i andre kommuner eller i regionerne. Rationalet i reformen, på dette punkt, er, at kommunernes entydige ansvar vil fjerne gråzoner,



uhensigtsmæssig kassetænkning og gøre det helt klart for brugerne, hvor de skal henvende sig, og hvem de kan stille til ansvar for proces og ydelser i deres kontakt med det offentlige. Set fra brugernes synspunkt kan disse umiddelbare fordele dog vise sig at medføre risiko for »at løbe panden mod en mur« i visitationsprocesserne, specielt på det specialiserede område, hvor kommunerne ikke tidligere har skullet håndtere den kompleksitet og forskellighed, der udgør brugernes problemer. Tidligere undersøgelser har vist, at brugere på handicapområdet ikke altid har fået tilstrækkelig rådgivning fra kommunerne, ikke mindst i de specialiserede sager, og derfor har haft behov for at udnytte, at der tidligere var adgang til rådgivning og ydelser via amterne (Olsen m.fl. 2001, Bengtsson og Middelboe 2001). Denne historiske viden kan naturligvis ikke bruges til at afvise, at kommunerne i denne nye situation vil være i stand at reorganisere og kvalificere deres forudsætninger for at leve op til deres nye entydige ansvar. Det står dog klart, at dynamikken i mødet mellem den enkelte bruger og kommunen bliver helt afgørende for, om rationalet bag »én indgang« vil blive realiseret i de kommende år.

Det faktum, at både kommuner og brugere ved, at det er kommunerne, der har det fulde ansvar, vil antagelig skubbe i den ønskede retning. Når brugerne ved, at der er ét sted at henvende sig, nemlig i kommunen, så vil de antagelig være mere sikre i deres sag og dermed mere vedholdende, når de efterspørger råd, vejledning og tilbud i relation til handicap. Hertil kommer, at udvidede krav til handleplaner og klageadgang skærper kravene til kommunerne og ideelt set giver brugerne bedre forudsætninger for at vurdere og evt. klage over kommunernes afgørelser. Hermed skabes måske en dynamik, der kan være med til at realisere intentionerne bag »én indgang«, som muligvis vil blive støttet af brugernes adgang til oplysninger om alternative tilbud via Tilbudsportalen samt muligheden for at påvirke kommunens handicapolitik via de nye handicapråd.

## 4.2 **Rådgivning og udredning med støtte fra VISO**

Når kommunerne møder brugere med meget specialiserede behov, så kan de i den nye struktur henvende sig til VISO for at få specialiseret støtte i deres sagsbehandling i form af rådgivning og/eller udredning. Brugere

kan også søge rådgivning i VISO, men er henvist til at bede kommunen om at henvende sig til VISO, hvis brugeren mener, at der er behov for støtte til udredning, selv om kommunen ikke selv tager initiativ hertil. Kommunernes og brugernes brug af VISO afhænger i første omgang af deres initiativ til at tage kontakt med denne nye rådgivningsorganisation, der består af en central enhed i Odense, som modtager og visiterer henvendelser om specialrådgivning og udredning til sit netværk af eksperter, der, ud over deres konsulentvirksomhed for VISO, også arbejder i kommunale, regionale og private tilbud. Når kommuner og brugere henvender sig til VISO er det »visitationen« i VISO, der afgør, om den konkrete henvendelse er en relevant sag for VISO, eller om kommunerne selv forventes at løfte den konkrete problemstilling. Der foreligger ikke en fast definition af, hvilke type af sager der kan betragtes som en VISO-sag. På hjemmesiden [www.specsoc.dk](http://www.specsoc.dk) kan man i april 2007 læse følgende om, hvad der karakteriserer en VISO-sag: *Der findes ingen facitliste, som fortæller, hvilke sager der er så specielle og komplekse, så der er tale om VISO-sager. Over tid vil VISO opsamle erfaringer, og der vil udvikle sig en praksis. VISO og VISO's leverandørnetværk vil ligesom kommunerne og institutionerne være i udvikling, så den sag, der forekommer kompliceret i dag, er det måske ikke i morgen.*

Rationalet bag oprettelsen af VISO er, at denne nationale vidensorganisation på den ene side skal sikre kommuner og fagfolk generel adgang til højtspecialiseret viden på handicapområdet. På den anden side skal VISO sikre, at kommunale fagfolk får adgang til konkret støtte til rådgivning og udredning, når det gælder komplekse sager, hvor der er behov for højt specialiseret viden. Hermed skal det sikres, at kommunernes rådgivning, udredning og efterfølgende visitation lever op til kravet om at indeholde højt specialiseret viden, når det er relevant for brugere med komplekse behov. Målet er således på den ene side at imødegå den kritiske tese om, at reformen vil føre til afspecialisering, så den ikke bliver en realitet. På den anden side er det målet at skabe en vidensorganisation, der er i stand til at »holde tempo og niveau med den globale vidensudvikling på handicapområdet«.

Hvis rationalet og de anførte mål skal indfris i de kommende år bliver det afgørende, at dynamikken i samspillet mellem brugere, kommuner og VISO bliver konstruktivt og udviklende. Kommunerne har en hovedrolle i

forhold til at efterspørge viden, rådgivning og udredning i VISO. Her kan brugerne også få en afgørende rolle ved at »skubbe på« i forhold til at få kommunerne til at udnytte ressourcerne i VISO. VISO har dog også en alt-afgørende hovedrolle, idet VISO skal afgrænse, hvilke sager man vil gå ind i og ikke mindst, om man vil sondre mellem om henvendelsen kommer fra en lille eller en stor kommune, der har forskellige forudsætninger for at løse specialiserede opgaver.

#### 4.3 **Visitation med støtte fra tilbudsportal og udvidet klageadgang**

Med oprettelsen af den nationale tilbudsportal [www.tilbudsportalen.dk](http://www.tilbudsportalen.dk), er der skabt offentlighed omkring en lang række tilbud og ydelser på handicapområdet, der har lovhjemmel i henholdsvis Serviceloven, Sundhedsloven og Lov om almene boliger. Kommunerne skal således indberette alle tilbud, der benyttes og udbydes inden for de pågældende paragraffer. Tilbudsportalen er offentligt tilgængelig og giver adgang til bl.a. at søge efter særlige typer af tilbud, ydelser, målgrupper og geografisk beliggenhed, samt at sammenligne udvalgte tilbud med hensyn til en række strukturelle og organisatoriske oplysninger såsom beliggenhed, bemanning samt beskrivelser af fagligt indhold, værdigrundlag, brugerinddragelse mv. Tilbuddene kan også oplyse link til deres egne hjemmesider, så interesserede kan gå ind og få oplysninger, som tilbuddene selv vælger at lægge dem frem som supplement til oplysningerne i Tilbudsportalen, der er struktureret efter en fast skabelon.

Et af de faste krav til oplysninger i Tilbudsportalen er, at taksterne for hoved- og delydelser skal fremgå. Hermed skaber portalen en markedsplads, hvor kommunerne kan sammenholde tilbuddenes karakteristika med deres pris og foretage sammenligninger på tværs af de forskellige tilbud. Brugerne kan selvfølgelig gøre det samme, ligesom tilbuddene nu vil kunne se deres eget prisniveau i forhold til andre tilbud, de finder det relevant at sammenligne sig med.

Tilbudsportalen åbner for en række nye dynamikker, der berører både kommunernes visitatorer, brugere og leverandører af tilbud og ydelser.

Hvis vi starter med leverandørerne, så igangsætter eller forstærker kravet om, at de skal levere information til Tilbudsportalen en proces, hvor de skal formulere en dækkende beskrivelse af sig selv inden for de krav til form og indhold, som Bekendtgørelsen for Tilbudsportalen stiller (Socialministeriet 2006a). En del tilbud har gennem de senere år, og ikke mindst i forbindelse med indførelsen af grundtakstmodellen i 2002, skullet forholde sig aktivt til priserne på deres ydelser (DSI m.fl. 2003). Herudover har brugernes efterspørgsel efter af bedre overblik og beskrivelser af amternes tilbud, samt stigende krav om dokumentation, ført til en proces, hvor mange tilbud har udviklet deres beskrivelser af tilbud og ydelser i de seneste år (Rieper m.fl. 2001, Olsen m.fl. 2001). Kravet om indberetninger af priser og beskrivelser til Tilbudsportalen er, trods de nævnte »forøvelser«, en markant systematisk forandring for leverandørerne, der udsættes for et forstærket pres i forhold til at udarbejde dækkende beskrivelser af deres tilbud samt at beregne de samlede priser for deres tilbud og ydelser. I denne forbindelse, og i sammenhæng med reformens nye finansieringsgrundlag, vil leverandørerne indgå i en ny dynamik omkring strategiske overvejelser i forhold til deres afgrænsning af målgrupper og typer af ydelser. Leverandørerne skal således forholde sig til, hvordan efterspørgslen efter deres tilbud vil forandre sig i de kommende år og på, hvilke områder de har deres komparative fordele sammenlignet med andre lignende leverandører og tilbud.

Ser vi på kommunerne, så vil Tilbudsportalen give de kommunale visitatorer en ny mulighed for at få overblik over de tilbud, der er relevante i konkrete sager. Fra tidligere undersøgelser og erfaringer ved vi, at megen vigtig information om tilbud og ydelser er knyttet til personlige netværk og konkrete erfaringer med anvendte tilbud og ydelser. Det kan vi også forvente vil være tilfældet i fremtiden, specielt når vi taler om specialiserede ydelser, selv om en del netværk er brudt op, og nøglepersoner med overblik har fået nye stillinger i forbindelse med amternes nedlæggelse. Det nye er, at hidtidige kilder til viden om tilbud og ydelser bliver suppleret med muligheden for at få beskrivelser af alle lignende eller alternative tilbud og deres priser via Tilbudsportalen. Om muligheden bliver brugt er ikke en selvfølgelighed og vil bl.a. afhænge af portalens funktionalitet og ikke mindst kommunernes og visitationernes vurderinger og forudsætninger

for at benytte portalen. I det omfang portalen tages i brug af kommunerne og visitatorerne, så vil dynamikken endvidere kunne pege i retning af henholdsvis fokus på kvalitet og indholdsmæssig matchning med brugernes behov og/eller fokus på pris og billigere alternativer til hidtidige tilbud.

Brugerne vil også få adgang til oplysningerne på Tilbudsportalen og får således mulighed for at benytte viden herfra i sin dialog med kommunen om, hvilke tilbud og ydelser der er relevante og bedste valg i den konkrete situation. I denne sammenhæng vil kravet om, at kommunerne udarbejder skriftlige handleplaner og den udvidede klageadgang skabe grundlag for ny dynamik, der kan tænkes at trække i retning af det fagligt relevante og bedste valg for brugerne.

Ud over at den individuelle bruger kan få indflydelse på valg af tilbud og ydelser, så giver kommunalreformen en ny platform for handicaporganisationernes kollektive indflydelse på kommunernes handicappolitik. Reformen pålægger nemlig alle kommuner at oprette kommunale handicapråd (Socialministeriet 2007), som vi vil se på i næste afsnit.

#### 4.4 **Kommunal handicappolitik under indflydelse fra handicapråd**

Etableringen af handicapråd i alle kommuner danner en ny formel ramme for dialog mellem politikere, embedsfolk og repræsentanter for handicaporganisationerne via deres paraplyorganisation DSI ([www.handicap.dk](http://www.handicap.dk)), der kan give råd og formulere forslag vedrørende kommunens politik og initiativer på handicapområdet.

Det har hidtil været frivilligt for kommunerne at oprette handicapråd, og bl.a. Det Centrale Handicapråd (DCH) og dets sekretariat Center for Ligebehandling af Handicappede (CLH) har gennem projekter sat fokus på kommunale handicapråd og søgt at motivere kommunerne til at frivilligt at oprette sådanne. CLH har bl.a. via et kommunekort formidlet viden om, hvilke af landets kommuner der havde etableret handicapråd og herudover formidlet viden og erfaringer fra disse. Herudover har centret støttet udarbejdelsen af afhandlingen »Den handicappolitiske aktør« (Bonfils 2006),

der bl.a. analyserer erfaringerne fra de to kommunale handicapråd i henholdsvis Århus og Karlebo.

CLH fortsætter sit engagement i at støtte udviklingen af de kommunale handicapråd ved at vedligeholde hjemmesiden [www.kommunalehandicapraad.dk](http://www.kommunalehandicapraad.dk), der formidler kontaktoplysninger og erfaringer fra arbejdet i de nye råd samt udgivelse af rapporten om udviklingen i rådernes arbejde (Bonfils 2007). Herudover er der links til fx DSI's portal [www.handicapraad.dk](http://www.handicapraad.dk), der er en levende portal om arbejdet i rådene, så der ikke alene formidles erfaringer inden for de enkelte kommuner, men på tværs af alle 98 kommunale handicapråd.

Der er mulighed for mange dynamikker i de nye kommunale handicapråd, hvor den politiske interesse for at være med har vist sig at være større end forventet. Det blev således indskrevet i loven, at der skal være mindst en politisk repræsentant i rådene, idet man var bange for, at der ikke ville være attraktivt nok for politikerne at deltage i disse råd, der trods alt kun er rådgivende over for kommunalbestyrelsen. De første erfaringer er imidlertid, at overraskende mange politikere har valgt at træde ind i rådene og på den måde viser, at der er tale om en interessant og vigtig politisk platform eller i hvert fald en potentiel vigtig politisk platform.

Den politiske interesse i rådene giver mulighed for åben og direkte dialog mellem handicaporganisationernes repræsentanter, kommunalpolitikere og embedsmænd i den kommunale forvaltning. Hvordan dynamikken i de enkelte råd kommer til at udspille sig, og hvilken realpolitisk betydning de får, vil der antagelig komme mange forskellige svar på. Svaret afhænger bl.a. af, hvilke strategier og samarbejdsformer parterne vælger, og ikke mindst hvor effektive rådene bliver til at formidle deres budskaber til kommunernes politiske og administrative system. Hvis rådene skal bidrage til mere end symbolpolitik, så er der brug for, at deres arbejde sætter sig spor i de politiske og administrative beslutninger. Dynamikken i de enkelte handicapråd vil desuden kunne påvirkes af tværgående og fælles aktiviteter i form af eksempelvis konferencer, seminarer, formidlingsaktiviteter, portaler mv., hvor fx KL og DSI bidrager til at stimulere udviklingen i handicaprådene.

Et af de områder, som handicaprådene vil komme til at forholde sig til, er de årlige rammeaftaler om den samlede udvikling i de fem regioner,

der skal indgås mellem kommuner og regioner. Vi vil se på dynamikkerne omkring rammeaftalerne i næste afsnit.

#### 4.5 **Kommunal og regional koordinering via rammeaftaler**

Reformen stiller krav om, at kommunerne inden for hver af de fem regioner hvert år skal indgå en rammeaftale med regionen på såvel det sociale område som specialundervisningsområdet, hvori der gøres rede for en lang række forhold vedrørende udbud og efterspørgsel af tilbud og ydelser, håndtering af akutopgaver, ventelister, udviklingsinitiativer mv. De mere specifikke krav og afgrænsninger af indholdet i rammeaftalerne, der er nævnt i bekendtgørelserne, som vi henviser til i referencelisten under temaet »Rammeaftaler«. Her henviser vi desuden til de første rammeaftaler, der er indgået i 2006, samt de første analyser heraf, som er gennemført af NOKS (Netværk om konsekvenserne af Strukturreformen på social- og uddannelsesområdet) og Danske Regioner.

I forhold til Tilbudsportalen, der indfører en »markedsplads« for køb og salg af specialiserede tilbud og ydelser, så indfører kravet om årlige rammeaftaler et værktøj til koordineret politisk planlægning på området. Hermed skal der sikres forsyningssikkerhed og afklaring af ansvarsfordelingen mellem kommunerne, og regioner når det gælder udbud og efterspørgsel af tilbud og ydelser. Herudover skal rammeaftalerne bidrage til at sikre den løbende faglige udvikling på de områder, der er inkluderet i bekendtgørelserne om rammeaftalen på henholdsvis det sociale område og specialundervisningsområdet.

Dynamikken i arbejdet med rammeaftalerne afgøres af parternes interesser og strategier i forhold til, i hvilken grad de vil bruge aftalerne til at sikre henholdsvis faglig udvikling og minimering af den nye usikkerhed, som markedet introducerer i forhold til brugergrundlaget og dermed de økonomiske forudsætninger for tilbud og ydelser. Det er for tidligt at vurdere dynamikken i rammeaftalerne, idet de første par rammeaftaler vil blive udformet inden for rammerne af kommunernes gensidige hensigtserklæring om at fortsætte praksis som hidtil i de første to år efter kommunalre-

formens ikrafttræden. NOKS har bidraget med den første sammenfattende analyse og vurdering af de første fem rammeaftaler, der blev indgået mellem kommuner og regioner i 2006, som vi henviser til i referencelisten under temaet »Rammeaftaler«.

Med kommunernes overtagelse af ansvaret for specialiserede opgaver, skal disse integreres i den hidtidige kommunale visitationspraksis, hvilket vi vil se på i det følgende afsnit.

#### 4.6 **Integration af specialiserede tilbud og ydelser i den kommunale visitationspraksis**

Når de specialiserede tilbud og ydelser skal integreres i den kommunale visitationspraksis, der ikke hidtil har skullet rumme disse tilbud, så kan der sættes gang i flere vidt forskellige dynamikker. I et yderpunkt kan de nye tilbud og ydelser blive bedt om at tilpasse sig den eksisterende visitationspraksis. I et andet yderpunkt kan de nye udfordringer føre til, at grundlaget for visitationspraksis tages op til revision og ændres grundlæggende.

Dynamikken på dette område afhænger ikke mindst af kommunernes kendskab til de særlige karakteristika ved de nye tilbud og ydelser. Dette kendskab vil være ret afgørende for vurderingen af, om den eksisterende visitationspraksis kan rumme de nye tilbud, eller der er brug for tilpasninger. En del af kommunernes udfordringer på dette punkt kan illustreres med KL's notat »Den modificerede BUM-model« (KL 2006), der tager fat på problematikken om, hvad de specialiserede forløb kræver, og spørgsmålet om der er brug for særlige organisatoriske tilpasninger for at håndtere sådanne opgaver.

Som det fremgår af det foregående, så er der mange dynamikker i spil, når det gælder udviklingen på den specialiserede del af handicapområdet i de kommende år. Et yderligere bidrag til disse dynamikker kommer fra den løbende opsamling af erfaringer, dokumentation og evalueringer, der bidrager til at kaste lys over, hvordan udviklingen i praksis vil komme til at forløbe. Denne faktor, som vi har valgt at kalde »Monitorering og evaluering« vil vi se på i det følgende afsnit.



## 4.7 Monitorering og evaluering

Som et led i kommunalreformen skal der etableres udviklingsråd i hver region med deltagelse af regionen, kommunerne og brugerne. Udviklingsrådet skal monitorere udviklingen på social- og specialundervisningsområdet i de første fire år af reformens levetid, hvor rådet en gang årligt skal afgive redegørelse til Socialministeriet og Undervisningsministeriet. Rådene skal nedsættes i foråret 2007, og den første redegørelse skal forelægge i 2008. De detaljerede krav til udviklingsrådene er beskrevet i »Vejledning om udviklingsråd som led i kommunalreformen« (Socialministeriet 2006b). Det fremgår bl.a. af vejledningen: 1) at kommuner og regioner skal levere oplysninger til udviklingsrådet, 2) at der opbygges centralt informations- og analysesystem på grundlag af kvartalsvise indberetninger fra kommuner og regioner, som skal administreres af Styrelsen for Specialrådgivning og Social Service.

I forbindelse med udviklingsrådenes arbejde bliver der således etableret grundlag for løbende monitorering og evaluering af udviklingen på handicapområdet de første fire år af reformens levetid. De oplysninger og vurderinger, der kommer ud af disse anstrengelser vil kunne bruges af såvel ministeren, kommunerne, regionerne, brugerorganisationerne til de faglige organisationer til at diskutere udviklingen og bringe forslag til forandringer i spil.

Ud over den løbende information i relation til udviklingsrådene så vil Tilbudsportalen, når den er fuldt implementeret, udgøre en aktuel status for de samlede tilbud på landsplan. Hermed gives også en brik til puslespillet med at skabe et samlet overblik over udviklingen.

Endnu en brik, er de årlige rammeaftaler, som ud over at gøre status for udbud og efterspørgsel efter tilbud og ydelser vil dokumenterer eventuelle udviklingsperspektiver i de fem regioner.

Endelig vil en række andre parter og initiativer bidrage til den løbende monitorering og evaluering af udviklingen. Således vil NOKS (*Netværk om konsekvenserne af Strukturreformen på social- og uddannelsesområdet*) løbende følge udviklingen og følge deres foreløbige rapporter op med yderligere udspil i de kommende år. Hertil kommer, at SFI-Surveys Internetpanel (2006) »Mennesker med handicap« i flere omgange vil spørge brugerne om deres syn på udviklingen i de kommende år. Socialpædago-

gerne vil antagelig også videreføre deres internetbaserede landkort »www.socialkortet.dk«, der samler og præsenterer oplysninger om kommunalreformens konsekvenser på det socialpædagogiske område, indtil videre i 2007.

Herudover vil der angiveligt vokse nye initiativer frem, ligesom forskningsprojekter og nye evalueringer kan tænkes at blive søsat. Et eksempel herpå er det netop igangsatte udviklingsprojekt »Den koordinerende sagsbehandler på handicapområdet« (Styrelsen for Specialrådgivning og Social Service 2007), der berører den kommunale udfordring med at skabe sammenhængende forløb for mennesker med funktionsnedsættelse.

Til slut skal det også nævnes, at mediernes interesse for udviklingen på handicapområdet, og de sager de bringer frem til offentlig debat, kan forventes at få en væsentlig betydning for de løbende justeringer på handicapområdet i de kommende år.

Som afslutning på dette kapitel vil vi præsentere en oversigt over muligheder og faldgruber i de kommende års udvikling på den specialiserede del af handicapområdet.

#### 4.8 **Muligheder og faldgruber**

Som det fremgår af de foregående afsnit kan de nye dynamikker på handicapområdet medføre forandringer og resultater, der peger i meget forskellige retninger. Vi vil derfor afslutte dette kapitel med at pointere, at der, som vores interviewmateriale peger på, både er muligheder og faldgruber knyttet til udviklingen. Det er derfor værd at overveje, hvordan mulighederne kan omsættes til praksis og faldgruberne kan undgås. I tabel 4.1 har vi listet syv elementer i reformen, som vi bl.a. har været inde på i kapitel 3 og 4. Ud for hvert reformelement har vi med stikord angivet henholdsvis muligheder og faldgruber for, at det pågældende element vil føre til ønskede eller uønskede resultater af reformen.

Tabel 4.1 Muligheder og faldgruber set i forhold til syv elementer i reformen

Elementer i reformen	Muligheder	Faldgruber
Kommunestørrelse	Større faglig bæredygtighed. Større økonomisk bæredygtighed. Højere grad af specialisering.	Mindre faglig bæredygtighed. Mindre økonomisk bæredygtighed. Afspecialisering.
Kommunernes entydige myndigheds- og finansieringsansvar	Farvel til kassetænkning og gråzoner. Bedre sammenhæng mellem faglige og økonomiske vurderinger. Udvikling af forståelse for specialiserede løsninger og deres reelle pris.	Goddag til nye former for kassetænkning og gråzoner. Økonomi får større betydning end faglige vurderinger. Indpasning af de specialiserede behov i standardløsninger til lave pris.
Én indgang	Overskuelighed, én dør, lettere adgang. Sammenhængende i forløb.	Uoverskuelighed, nye døre og dørvogtere. Oversete forløb.
Handicapråd	Dialog, formidling og nuancering af problemer, behov og løsninger.	Standardisering og legitimering af status quo.
Rammeaftaler	Koordinering, udvikling og netværk for ressourcer og viden.	Særinteresser og stagnation.
VISO	Integration af ny viden, såvel globalt som i lokale netværk forankret i praksis.	Manglende kontakt, relevans og begrænsede lokale løsninger.
Tilbudsportal	Bredere vifte af tilbud. Optimering af match: Behov og tilbud.	Smallere vifte af tilbud. Standardisering og pris frem for kvalitet.

# Bilag 1

## Den nye struktur – kort fortalt

Der er sagt mange ord og skrevet metervis af tekster om danmarkshistoriens vel nok største reform af den offentlige sektor, kommunalreformen anno 2007. Det kan man fx forvise sig om ved at besøge en af de temasi-der, der findes om reformen på internettet og giver adgang til dokumenter såsom Strukturkommissionens betænkning, lovgrundlag, betænkninger, høringssvar, parts- og debatindlæg, oplysninger om handicapråd mv. Herudover er der kommet en længere række af artikler og bøger om emnet (fx Groes 2006, Mouritzen 2006, Elklit og Pedersen 2006 og Blom-Hansen m.fl. 2006) samt beskrivelser af igangværende forskningsaktiviteter, hvorfra der vil komme resultater i de kommende år. Vi henviser til et udvalg af temasider om den kommunale struktur- og opgavereform i vores referenceliste, der følger efter dette kapitel.

Formålet med dette afsnit, der lægger et par millimeter til stakken af tekster om den nye kommunale struktur, er, i kort form, at tegne billedet af de strukturelle elementer i reformen, der har betydning for udviklingen på handicapområdet. Teksten bidrager for så vidt ikke med noget nyt i forhold til de enkelte elementer, hvorfor begrundelsen for dette kapitel alene er, at det tjener et selvstændigt formål at præsentere en kort samlet fremstilling af elementerne og sætte dem i relation til handicapområdet og brugernes perspektiv.

Inden vi ser på elementerne i den nye offentlige struktur pr. 1. januar 2007 vil vi lige opsummere, at det overordnede mål med kommunalrefor-

men, som det er formuleret i den politiske aftale fra 24. juni 2004, er, at »fremtidssikre den decentrale offentlige sektor, som er et særkende for Danmark, ved at skabe bæredygtige enheder med et klart ansvar for at levere velfærdsydelser af høj kvalitet til danskerne«. Herudover defineres »kommunerne som hovedindgangen til den offentlige sektor« med det formål at sikre borgerne »én indgang til det offentlige«. Når det gælder de mere konkrete mål inden for sektorområderne beskæftigelse, uddannelse og socialområdet lægges der vægt på, at der skal være en »klar og entydig ansvarsfordeling«, så bl.a. problemer med gråzoner, kassetænkning og koordination undgås. På socialområdet er det endvidere målet, at *socialle opgaver i højere grad løses på mere kvalificeret måde, i nærmiljøet og i tæt samspil med de almindelige tilbud. Den brede vifte af tilbud og den særlige ekspertise, som borgerne og kommunerne kan benytte i dag, skal udvikles og understøttes* (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2006).

Kort sagt er rationalet i kommunalreformen, at større kommuner vil give stordriftsfordele, der vil resultere i større økonomisk og faglig bæredygtighed, der *sikrer kvalitetsforbedringer i kommunernes opgavevaretagelse og, ikke mindst, muligheden for, at kommunerne kan overtage og løse flere og mere krævende opgaver* (Nannestad 2006).

Der kan siges ganske meget om disse og andre målsætninger, der er blevet nævnt i forbindelse med kommunalreformen, men vi vil ikke gå mere i dybden med dem her. Interesserede i en uddybende beskrivelse og analyse af mål og succeskriterier, der knytter sig til kommunalreformen, kan bl.a. læse herom i artiklen »Strukturreform og succeskriterier« (Pedersen 2006), hvor forfatteren bl.a. uddrager og analyserer 23 succeskriterier fra Strukturkommissionens betænkning (2004) og »Aftale om strukturreform« (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2004). Specifikt i forhold til den specialiserede del af handicapområdet, så er det væsentligt at nævne, at betænkningen fra Strukturkommissionen indeholder en mindretalsudtalelse, der peger på, at de mest specialiserede opgaver på handicapområdet bør løses på regionalt eller statsligt niveau, medmindre der gennemføres analyser, der sikrer specialiseringen ved overdragelse af ansvaret til kommunerne. Den præcise udtalelse lyder:

*At der ved opgaveflytninger på det sociale område og den vidtgående specialundervisning lægges vægt på at sikre adgangen til højt specialisere-*

*de tilbud til de svageste borgere. Mindretallet anbefaler derfor, at ansvaret for at sikre et passende udbud af de mest specialiserede institutionstilbud samt for videnscentre og rådgivning til kommuner og borgere fortsat bør være placeret på regionalt niveau, subsidiært overgå til staten. Under denne forudsætning kan mindretallet anbefale, at kommunerne overtager myndighedsansvar og finansieringsansvar for den vidtgående specialundervisning, mens der bør gennemføres en nærmere analyse af konsekvenserne af en eventuel overflytning af myndigheds- og finansieringsansvaret for den del af det sociale og socialpsykiatriske område, der i dag ligger hos amterne (Strukturkommissionen 2004 s. 76).*

Om de fremhævede målsætninger og de mindst 23 underliggende succeskriterier vil blive indfriet afhænger bl.a. af de nye dynamikker, som vi var inde på i kapitel 4. Disse dynamikker vil udspille sig inden for de nye strukturelle rammer, der præsenteres kort i det følgende under overskrifterne: 1) *Færre større kommuner, ingen amter, fem regioner og staten tilbage på banen*, 2) *ny fordeling af opgaver, myndigheds- og finansieringsansvar*, 3) *tilbudsportal, rammeaftaler – gennemskuelighed, konkurrence og planlægning* og 4) *brugerinddragelse via handicapråd i alle kommuner*.

### **Færre større kommuner, ingen amter og fem regioner**

Dannelsen af større kommuner er den centrale strukturelle forandring, der har til formål at understøtte ønsket om at fremtidssikre kommunerne såvel økonomisk som fagligt. Målet er at sikre kommunerne størrelsesmæssigt, så de har forudsætninger for at løse flere og mere specialiserede opgaver. Resultatet er velkendt, nemlig at en enestående politisk proces, der for alvor blev skudt i gang af indenrigsminister Lars Lykke Rasmussen i sommeren 2004, førte til omfattende, relativt smertefrie, frivillige og hurtige kommunesammenlægninger. Den danske kommunale struktur blev således pr. 1. januar 2007 ændret markant. De hidtidige 271 kommuner blev sammenlagt til 98 kommuner, hvoraf 66 er nye større og fusionerede, mens 32 kommuner fortsætter inden for grænserne af deres hidtidige geografi (Mouritzen 2006).

Det nye kommunale landkort består således af 66 geografisk større enheder, mens alle 98 kommuner er blevet større økonomiske enheder, idet

de overtager opgaver og økonomiske ressourcer fra de tidligere 14 amter til kommunerne, hvilket vi ser nærmere på i næste afsnit.

Resultatet af sammenlægningerne blev, at den gennemsnitlige kommunestørrelse tog et »tigerspring« fra 19.200 til 55.000 indbyggere efter reformen (Mouritzen 2006). Dette spring er kommet i stand ved, at godt 8 ud af 10 kommuner uden for hovedstaden er blevet sammenlagt med andre kommuner, mens der kun er tale om, at knap 3 ud af 10 kommuner i hovedstaden er blevet sammenlagt (Blom-Hansen m.fl. 2006). Hvad angår kommunernes størrelse, så er den procentuelle fordeling nu følgende:

- a) 7% af kommunerne har under 20.000 indbyggere, hvor det tidligere var 78%.
- b) 58% af kommunerne har 20.000 til 50.000 indbyggere, hvor det tidligere var 15%.
- c) 29% af kommuner har 50.000 til 100.000 indbyggere, hvor det tidligere var 5%.
- d) 6% af kommunerne har mere end 100.000 indbyggere, hvor der tidligere var 2%.

(Mouritzen 2006).

Målet om at skabe større kommunale enheder til at løfte fremtidens opgaver er således indfriet til fulde eller måske endda til overmål, idet der kan være risiko for at mulige stordriftsfordele forvandles til stordriftsulemper i de nye store kommuner (Olsen og Groes 2004).

Når det gælder det regionale niveau i kommunalreformen, så sker der både en stor strukturel, opgavemæssig og finansiel forandring. For det første nedlægges de tidligere 14 amter, mens der oprettes fem nye regioner, der får et betydeligt større geografisk og befolkningsmæssigt grundlag for deres specialiserede opgaver på sygehusområdet og øvrige sektorområder. For det andet overtager regionerne amternes ansvar på sygehusområdet, mens de kun i relativt mindre omfang overtager de tidligere amters opgaver på de øvrige sektorområder, der deles med staten og kommunerne. For det tredje får regionerne ikke ret til skatteudskrivning, hvilket betyder, at finansieringen af aktiviteterne i regionerne skal komme fra staten og kommunerne.

Regionerne får således en helt afgørende rolle på handicapområdet, når det gælder de sygehusrelaterede opgaver. Selv om opgaverne bliver markant færre på de øvrige områder, så bliver regionerne dog ikke helt uden betydning for udviklingen på handicapområdet, hvilket vi kommer ind på i næste afsnit. Her ser vi på reformens konsekvenser for fordeling af opgaver samt fordelingen af myndigheds- og finansieringsansvar mellem de tre niveauer i den offentlige forvaltning: Stat, regioner og kommuner.

### **Ny fordeling af opgaver, myndigheds- og finansieringsansvar**

Kommunalreformen er en strukturreform, som vi har beskrevet det i forrige afsnit. Herudover er reformen også en opgavereform, der betyder, at amternes tidligere opgaver fordeles mellem staten, de fem regioner og de 98 kommuner. Økonomisk er der tale om, at de knap 100 mia.kr., som amterne løste opgaver for, inden de blev nedlagt, er blevet fordelt på følgende måde:

- 1) Staten overtager opgaver svarende til knap 13 mia.kr., og undervisningsområdet (gymnasierne) udgør omkring halvdelen heraf.
- 2) Regionerne overtager opgaver svarende til knap 59 mia.kr., hvoraf sundhedsområdet udgør knap 95%.
- 3) Kommunerne overtager opgaver svarende til knap 28 mia.kr., hvor sundhedsområdet udgør knap 54%, socialområdet udgør knap 25%, mens undervisning og trafik hver udgør omkring 7%.

(Blom-Hansen 2006).

En af de helt centrale forandringer på handicapområdet er, at kommunerne med reformen får fuldt myndigheds- og finansieringsansvar, men ikke nødvendigvis skal være leverandør af de konkrete tilbud og ydelser. Den enkelte kommunes tilbud og ydelser på handicapområdet skal således betales af kommunen, men kan produceres af private eller andre offentlige leverandører i kommuner eller regioner.

Mens de tidligere amter både havde finansielt ansvar, myndighedsansvar og ansvar som leverandør, så har de nye regioner alene fået ansvar som leverandør af de tilbud og ydelser som kommunerne ønsker, de leverer. Herudover har regionerne fået til opgave at være koordinator i forhold til de årlige rammeaftaler mellem kommuner og region.



Staten, der op gennem 1990'erne og frem til 1. januar 2007 arbejdede på at udlægge alle opgaver på handicapområdet til amter og kommuner, er med reformen kommet »tilbage på banen«. Staten har således fået rollen som garant for kommunernes adgang til bedste viden, rådgivning og udredning, hvilket søges imødekommet gennem oprettelsen og driften af Den Nationale Videns- og Specialrådgivningsorganisation, VISO.

### **Tilbudsportal, rammeaftaler – gennemskuelig, konkurrence og planlægning**

Som en del af reformen oprettes der en Tilbudsportal, hvor en lang række tilbud og ydelser med lovhjemmel i henholdsvis Serviceloven, Sundhedsloven og Lov om almene boliger skal præsenteres, så de gøres synlige, gennemskelige og sammenlignelige såvel i forhold til elementer af deres indhold som deres pris. Hermed skabes der på den ene side offentlig information, der kan bruges i dialogen mellem brugere og kommuner. På den anden side skabes en markedsplads, der giver grundlag for konkurrence mellem leverandørerne på området.

Der skal hvert år i oktober indgås en rammeaftale mellem kommuner og regioner, der har til formål at sikre en aftalebaseret justering af efterspørgsel og udbud af tilbud, samt skabe oversigt over eventuelle udviklingsbehov på handicapområdet og initiativer til at imødegå disse.

### **Brugerinddragelse via handicapråd i alle kommuner**

Kommunareformen stiller krav til alle kommuner om, at de skal oprette handicapråd, der skal sammensættes af repræsentanter for handicaporganisationerne via DSI, samt politikere (mindst én) og embedsmænd i kommunen. Handicaprådene er rådgivende i forhold til kommunalbestyrelserne.

### **På vej mod realisering af dansk handicappolitik og større ligebehandling?**

Som afslutning på denne første foreløbige rapport fra evalueringen af kommunalreformens konsekvenser for mennesker med specialiserede behov på handicapområdet, vil vi med inspiration fra Det Centrale Handicapråd pege på, at reformen har potentiale til at videreføre og realisere

målene for en decentral løsning af opgaverne på handicapområdet. Om den gør må tiden vise, og indtil da kan vi lade os inspirere af perspektivering af reformen fra Det Centrale Handicapråd.

*Det større lokale ansvar giver mulighed for at løse opgaverne på handicapområdet i et meget tættere samspil med det generelle ansvar, kommunerne har for kulturområdet, beskæftigelsesområdet, den fysiske planlægning etc. At kunne skabe sammenhæng og integration mellem normalområdet og det hidtidige handicapområde rummer et enormt potentiale for større ligebehandling (Det Centrale Handicapråd 2005 s. 10).*

# Bilag 2

## Evalueringsens opbygning og datagrundlag

### B2.1 Kort introduktion til den samlede evaluering

#### **Hvad betyder kommunalreformen for borgere med handicap, der har behov for specialiserede tilbud og rådgivning?**

Kommunalreformen medfører en ny struktur og opgavefordeling på handicapområdet. Kommunerne får det fulde myndigheds- og finansieringsansvar på området, mens regionerne alene får ansvar for regional koordinering og leveringspligt, hvis kommunerne beder dem varetage opgaver. Staten får ansvaret for den nationale videns- og specialrådgivningsorganisation, VISO, der skal sikre et højt vidensniveau og støtte kommunerne med udredning og rådgivning i specielt komplicerede sager.

Det er evalueringens hovedformål at evaluere kommunalreformens konsekvenser for brugere med specialiserede behov. Som forudsætning for at vurdere de eventuelle forandringer, som brugerne mærker i deres kontakt med ydelser og institutioner vil evalueringens mål være at afdække, hvilke forhold der ligger bag forandringerne.

Evalueringen er anvendelsesorienteret og vil i løbet af den femårige periode fra 2006 til 2010, som evalueringen strækker sig over, løbende formidle resultater, der kan bidrage til, at institutioner, kommuner, regioner og stat kan reflektere over udvikling af ydelser og tilbud, samt deres kompetencer og samarbejdsrelationer.

## **Metode og datagrundlag**

Evalueringen tager udgangspunkt i specialiserede tilbud og institutioner der retter sig mod mennesker med bevægelseshandicap, udviklingshæmning, autisme, hjerneskade, sindslidelse og kommunikationshandicap. De udvalgte brugere varierer i forhold til køn, alder, kommune, og hvilke sektorer de er i berøring med, fx social-, uddannelses-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet.

Fra den brede vifte af tilbud og institutioner udvælges ca. 20 brugere om året, i alt 100, til at indgå i forløbsstudier. Det bliver herved muligt at dokumentere og vurdere de ændringer, som brugerne mærker i perioden frem til 2010. Ændringerne kan være knyttet til kommunalreformen, men også til andre forhold, som vil blive inddraget som forklarende faktorer i analyserne.

Når brugerne er udvalgt, vil de blive interviewet i eget hjem, hvorefter der vil ske en løbende opfølgning via spørgeskemaer, telefoninterview eller andre teknikker, som tilpasses de udvalgte brugeres forudsætninger og livssituation.

Til at supplere og uddybe brugernes erfaringer vil en række af deres institutioner og tilbud også blive besøgt og interviewet. Disse interview skal afdække ledere og medarbejderes oplevelser af reformens indvirkning på tilbuddene og dermed være med til at forklare, hvorfor brugerne oplever forandringer.

Evalueringen vil, så vidt muligt, evaluere udviklingen i tilbud og institutioner ud fra foreliggende registreringer, der foretages af amterne frem til 2007 og derefter af kommunerne, regionerne, staten og andre aktører fx forskere på området.

Evalueringen kombinerer procesevaluering med mål- og effektevaluering. Som del af målevalueringen vil en række af de markante mål, som søges indfriet med kommunalreformen, fx »én indgang«, »mere sammenhængende tilbud« og »faglig og økonomisk bæredygtighed«, blive fulgt.

## B2.2 Oversigt over brugere og tilbud, der danner baggrund for denne publikation

### Brugere

Antal	Køn	Alder	Funktionsnedsættelse
1	Mand	27	Infantil autisme
2	Kvinde	14	Cornelia de Lange Syndrom
3	Mand	4	Infantil autisme samt lettere retardering
4	Kvinde	34	Spastisk lammelse pga. for tidlig fødsel og iltmangel under fødsel
5	Mand	27	Psykomotorisk retardering, spastisk-, epileptisk-, synshandicap
6	Kvinde	21	Kromosomfejl, ringkromosom 14 syndrom
7	Kvinde	13	Cerebral Parese (spastisk lammelse)
8	Mand	59	Venstresiddet lammelse pga. blodprop
9	Kvinde	26	Hjerneskade
10	Mand	51	Venstresiddet lammelse pga. hjerneblødning
11	Kvinde	2	Blind pga. for små synsnerver
12	Kvinde	45	Skizofreni
13	Mand	45	Paranoid skizofreni, periodisk remiterende
14	Kvinde	41	Angstneurose
15	Mand	49	Udviklingshæmning og maniodepressiv
16	Kvinde	61	Psykisk udviklingshæmning og synshandicap
17	Mand	32	Udviklingshæmning

### Tilbud

Antal	Tilbud type	Kort karakteristik af tilbud	Drift efter 2007
1	Aflastningstilbud	Dag- og døgntilbud til børn/unge med psykiske handicap inkl. autisme	Aalborg Kommune
2	Bofællesskab	Botilbud; relativt velfungerende voksne fysisk/psykisk udviklingshæmmede	Region Syddanmark
3	Botilbud	Bo- og aktivitetstilbud; voksne med nedsat psykisk/fysisk funktionsevne	Odense Kommune
4	Botilbud	Bo- og aktivitetstilbud; voksne med nedsat psykisk/fysisk funktionsevne	Odense Kommune
5	Botilbud	Specialhjem for brugere med betydeligt intellektuelt handicap	Ringkøbing-Skjern Kommune
6	Botilbud	Specialhjem for brugere med betydeligt intellektuelt handicap	Ringkøbing-Skjern Kommune
7	Botilbud	Bo og Naboskab; voksne brugere med udviklingshæmning	Lolland Kommune
8	Botilbud	Døgn-, dag-, og beskæftigelsestilbud for voksne sindslidende	Vejle Kommune
9	Dag- og akutcenter	Tilbud for voksne sindslidende	Ringkøbing-Skjern Kommune
10	Dag- og døgntilbud	5-årige forløb for unge (18-25 år) med varig nedsat psykisk/fysisk funktionsevne	Aalborg Kommune
11	Enkeltintegreret i folkeskolen	Vidtgående specialundervisning; individuel læseplan og hjælpeordning	Holbæk Kommune
12	Kompenserende specialundervisning	Specialskole; yder undervisning for voksne brugere med følger efter en hjerneskade	Aalborg Kommune
13	Kompenserende specialundervisning	Specialskole; yder undervisning for voksne brugere med følger efter en hjerneskade	Holbæk Kommune
14	Rehabiliteringscenter	Arbejdsmarkedsafklarende og arbejdsfastholdende forløb, fokus på øget livskvalitet	Odense Kommune
15	Rådgivning	Bo og Naboskab; voksne brugere med udviklingshæmning	Lolland Kommune
16	Rådgivning	Hjælp og rådgivning til kommunikation indenfor høre, syn og taleområdet	Region Syddanmark
17	Specialbørnehave	Specialpædagogisk dagtilbud for børn (1-7 år) med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne	Vejle Kommune

# Referencer

Amtsrådsforeningen (2006a): *80 pct. af de amtslige sociale institutioner overgår til kommunerne.*

<http://www.arf.dk/Struktur/Social/80PctAfDeAmtsligeSocialeInstitutionerOvergaarTilKommunerne.htm>

Bengtsson, Steen og Nina Middelboe (2001): *Der er ikke nogen, der kommer og fortæller, hvad man har krav på.* Socialforskningsinstituttet.

Blom-Hansen, Jens; Jørgen Elklit og Søren Serritslev (red.) (2006): *Kommunalreformens konsekvenser.* Academica.

Bonfils, Inge Storgaard (2006): *Den Handicappolitiske Aktør.* Ph.d.-afhandling. Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

[www.samf.ku.dk/phd/afhandling\\_bonfils.pdf](http://www.samf.ku.dk/phd/afhandling_bonfils.pdf)

Bonfils, Inge Storgaard (2007): *Kommunale handicapråd – Etablering og opstart. Center for Ligebehandling af Handicappede.*

[www.clh.dk/index.php?id=1284](http://www.clh.dk/index.php?id=1284)

Det Centrale Handicapråd (2005): *Dansk Handicappolitiks Grundprincipper.* [www.dch.dk/publ/grundprincipper/index.html](http://www.dch.dk/publ/grundprincipper/index.html)

DSI, DS, HK/Kommunal og SL (2003): *Grundtakstmodellen i praksis – en tilstandsrapport.*

[www.socialrdg.dk/multimedia/Grundtakstmodellen\\_tilstandsrapport.pdf](http://www.socialrdg.dk/multimedia/Grundtakstmodellen_tilstandsrapport.pdf)

Elklit, Jørgen og Mogens N. Pedersen (2006): *Kampen om de nye kommuner. Syv fortællinger fra den kommunale valgkamp*. Syddansk Universitetsforlag.

Groes, Nils (2006): Reformen af Danmarks kommunalstruktur. *Samfundsøkonomen nr. 6*. [www.djoef.dk/online/view\\_Folder?ID=826&fht=nvh](http://www.djoef.dk/online/view_Folder?ID=826&fht=nvh)  
Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004): *Aftale om strukturreform*.  
[www.im.dk/imagesupload/dokument/Aftale om strukturreform ny.pdf](http://www.im.dk/imagesupload/dokument/Aftale%20om%20strukturreform%20ny.pdf)

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2006): *Kommunalreformen – de politiske aftaler*.  
[http://www.im.dk/publikationer/komreform\\_politiske\\_aft/html/ren.htm](http://www.im.dk/publikationer/komreform_politiske_aft/html/ren.htm)

KL (2006): *Den modificerede BUM-model*.  
<http://www.kl.dk/ncms.aspx?id=aab7a035-8f34-4f08-bb47-ad4052066ea4>

Mouritzen, Poul Erik (red.) (2006): *Stort er godt. Otte fortællinger om tilblivelsen af de nye kommuner*. Syddansk Univeritetsforlag.

Nannestad, Peter (2006): Strukturreformens rationale(r). I: Nils Groes (2006): Reformen af Danmarks kommunalstruktur. *Samfundsøkonomen nr. 6 s. 4-7*. [www.djoef.dk/online/view\\_artikel?ID=11043&attr\\_folder=F](http://www.djoef.dk/online/view_artikel?ID=11043&attr_folder=F)

NOKS Netværk om konsekvenserne af Strukturreformen på social- og uddannelsesområdet (juni 2006): *På vej. Kommunalreformens betydning for det særlige sociale område og specialundervisningen*.  
[http://www.sl.dk/upload/aktuelt/tema/kommunalreformen/på%20vej.pdf](http://www.sl.dk/upload/aktuelt/tema/kommunalreformen/pa%20vej.pdf)

NOKS Netværk om konsekvenserne af Strukturreformen på social- og uddannelsesområdet (december 2006): *Undervejs. De første rammeaftaler på det sociale område og specialundervisningsområdet*.  
[http://www.socialrdg.dk/multimedia/NoKS\\_-\\_undervejs.pdf](http://www.socialrdg.dk/multimedia/NoKS_-_undervejs.pdf)

Olsen, Leif og Nils Groes (red.) (2004): *Brudstykker eller sammenhæng? – En antologi om forudsætningerne for en offentlig strukturreform*. FOKUS. [www.fokus-net.dk/composite-27.htm](http://www.fokus-net.dk/composite-27.htm)

Olsen, Leif; Olaf Rieper og Christine Lindrum Iversen (2001): *Hvordan skulle vi klare os uden? – Mennesker fortæller om deres brug af amtslig rådgivning på handicapområdet*. AKF Forlaget.

Pedersen, John Storm (2006): Strukturreform og succeskriterier. *Nordisk Administrativt Tidsskrift nr. 2*, 2006. Region Midtjylland, Region Syddanmark og Region Nordjylland (2006): Institutionsdatabasen. <http://regionskort.aaa.dk/>

SFI-Surveys Internetpanel (2006): *Mennesker med handicap*. <http://www.sfi.dk/sw37835.asp>

Socialministeriet (2007): *Bekendtgørelse af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område*. Lovbekendtgørelse nr. 56 af 18. januar 2007. <http://147.29.40.90/DELFIN/HTML/A2007/0005629.htm>

Socialministeriet (2006a): *Bekendtgørelse for Tilbudsportalen*. Bekendtgørelse nr. 780 af 6. juli 2006. [www.social.dk/Modernisering/Strukturkommissionen/Lovaendringer/Bek\\_nr\\_163.html](http://www.social.dk/Modernisering/Strukturkommissionen/Lovaendringer/Bek_nr_163.html)

Socialministeriet (2006b): *Vejledning om udviklingsråd som led i kommunalreformen*. [www.social.dk/tvaergaaende\\_indgange/lovgivning/reglerogafgoerelser/nyeste/index.aspx?id=3610af71-cefe-46c8-8166-b73a14e98b0c](http://www.social.dk/tvaergaaende_indgange/lovgivning/reglerogafgoerelser/nyeste/index.aspx?id=3610af71-cefe-46c8-8166-b73a14e98b0c)

Strukturkommissionen (2004): *Strukturkommissionens betænkning Bind i Hovedbetænkningen*. Betænkning nr. 1434. [http://www.im.dk/publikationer/strukturkom\\_Bind\\_I\\_/Bind%20I.pdf](http://www.im.dk/publikationer/strukturkom_Bind_I_/Bind%20I.pdf)



Styrelsen for Specialrådgivning og Social Service (2007): *Den koordinerende sagsbehandler på handicapområdet – udbud.*

<http://www.servicestyrelsen.dk/wm141521>

VISO (Den Nationale Videns- og Specialrådgivningsorganisation) (2007): *VISO Specialrådgivning og udredning – fagfolk og brugere.*

[www.spesoc.dk/wm141186](http://www.spesoc.dk/wm141186)

Undervisningsministeriet (2006): *Bekendtgørelse om kommunalbestyrelsens årlige redegørelse til regionsrådet og rammeaftalen mellem regionsrådet og kommunalbestyrelserne i regionen på specialundervisningsområdet.* (B 354). <http://147.29.40.90/DELFIN/HTML/B2006/0035405.htm>

### **Tema: Den kommunale struktur- og opgaverreform**

Amtsrådsforeningen (2006): Temaside om strukturreformen.

[www.arf.dk/Struktur/Index.htm](http://www.arf.dk/Struktur/Index.htm)

Center for Ligebehandling af Handicappede: Kommunale handicapråd.

[www.kommunalehandicapraad.dk](http://www.kommunalehandicapraad.dk)

Det Kommunale Kartel: Kommunalreformen.

[www.dkk.dk/index.asp?TopMenu=124](http://www.dkk.dk/index.asp?TopMenu=124)

DSI: Temaside om kommunalreformen.

[www.handicap.dk/projekter/strukturreform](http://www.handicap.dk/projekter/strukturreform)

DSI: Temaside om handicapråd i Danmark.

[www.handicapraad.dk](http://www.handicapraad.dk)

Syddansk Universitet, Aarhus Universitet, Aalborg Universitet, Københavns Universitet og Danmarks Journalisthøjskole: Forskningsprogrammet om strukturreformen. [www.strukturforsk.dk](http://www.strukturforsk.dk)

Indenrigs- og Sundhedsministeriet: Temaside om kommunalreformen og Strukturkommissionen. [www.im.dk/im/site.aspx?p=188](http://www.im.dk/im/site.aspx?p=188)

KL: Materialesamling om opgave- og strukturreformen.

[www.kl.dk/ncms.aspx?id=802cfb5b-416f-4ab6-a42b-493570cd5e09](http://www.kl.dk/ncms.aspx?id=802cfb5b-416f-4ab6-a42b-493570cd5e09)

Styrelsen for Social Service: Temaside om Tilbudsportalen.

[www.servicestyrelsen.dk/wm140375](http://www.servicestyrelsen.dk/wm140375)

### **Tema: Rammeaftaler**

Danske Regioner (18. december 2006): Rammeaftaler for 2007 for social- og specialundervisningsområdet.

<http://www.regioner.dk/Publikationer/Rammeaftaler%20for%202007.aspx>

KL: Rammeaftaler på social- og specialundervisningsområdet.

<http://www.kl.dk/ncms.aspx?id=bbb7e8d0-f742-4f6c-b3ad-5e933eefc3b2&ax=center:19f05ae1-9d21-41fc-886e-df1aeebdc19d,0>

KL: KL's kommunekontakttråd – med links til de regionale råd, lovgrundlag og aktivitetskalender.

[www.kl.dk/ncms.aspx?id=cc222070-4c1a-4475-9110-722ad2465604](http://www.kl.dk/ncms.aspx?id=cc222070-4c1a-4475-9110-722ad2465604)

NOKS Netværk om konsekvenserne af Strukturreformen på social- og uddannelsesområdet (december 2006): Undervejs. De første rammeaftaler på det sociale område og specialundervisningsområdet.

[http://www.socialrdg.dk/multimedia/NoKS\\_-\\_undervejs.pdf](http://www.socialrdg.dk/multimedia/NoKS_-_undervejs.pdf)

Region Hovedstaden (2007): Sociale rammeaftaler.

<http://www.regionhovedstaden.dk/regionhovedstaden/da/menu/sundhedOgHospitaler/Kommunesamarbejde/Sociale+rammeaftaler.htm>

Region Midtjylland (2007): Rammeaftale.

<http://www.rm.dk/psykiatri+og+social/om+psykiatri+og+social/rammeaftale>

Region Nordjylland (2007): Rammeaftaler med kommunerne for 2007.  
<http://www.rn.dk/Specialsektoren/RammeaftalerMedKommunerne/>

Region Sjælland (2007): Rammeaftale.  
<http://www.regionsjaelland.dk/get/69399205.html>

Region Syddanmark (2007): Rammeaftale.  
<http://www.regionsyddanmark.dk/wm210883&searchWord=rammeaftale>

Socialministeriet (2006): Bekendtgørelse om rammeaftaler mv. på det sociale område og på det almene ældreboligområde (B 36).  
<http://147.29.40.90/DELFIN/HTML/B2006/0003605.htm>

Undervisningsministeriet (2006): Bekendtgørelse om kommunalbestyrelsens årlige redegørelse til regionsrådet og rammeaftalen mellem regionsrådet og kommunalbestyrelserne i regionen på specialundervisningsområdet. (B 354). <http://147.29.40.90/DELFIN/HTML/B2006/0035405.htm>

# Summary

## **New structure and dynamics in the disability sector in Denmark**

**– early experiences and expectations of managers, employees and users**

*Issued April 2007*

*by Leif Olsen og Anna Charlotte Thorsted*

The local government responsibility and structural reform in Denmark has resulted in major changes to the structural, procedural and political framework of operations and development of specialised initiatives in the disability sector. Denmark's 98 local authorities, 66 of which are new and amalgamated, get full authoritative and fiscal responsibility in the disability sector. They are also to establish disability councils, which will give people with disability new opportunities to influence disability policy in their local authorities. The five new regions are responsible for about one fifth of the previous 14 counties' programmes in the disability sector (Danish Regions 2006). The state is responsible for operation of the National Knowledge and Specialist Consultancy Centre (VISO), which gives local authorities access to highly specialised knowledge, reports and advice. Further, a number of new management principles and tools have been introduced in relations between citizens, programmes, local authorities, regions and the state in the form of e.g. annual framework agreements, the Services Portal and disability councils.

What these changes will ultimately mean for people with disability and with a need for specialised assistance is an open-ended question. Will the changes improve the chances of being able to live a life with equal opportunities as close to »normal« as possible? Will the goal of establishing a more coherent effort for people with disability and vulnerable groups in Danish society be achieved? Is the financial and professional sustainability that is a prerequisite for high quality in highly specialised programmes and services in the disability sector future-oriented?

In this evaluation, which covers the period 2006-2010, we ask the question: What does the local government reform mean for citizens with disability who need specialised assistance and advice?

This evaluation has a user perspective and will therefore follow and document selected users' experiences during the evaluation period. This will be done through visits and repeated interviews with users, ultimately resulting in comprehensive material that tells the stories of the selected users in relation to the specialised programmes they utilise. Regardless of whether the users' situations improve, deteriorate or remain the same during the evaluation period, their experiences will be relevant when it comes to analysing and assessing the effect the local government reform has had on users of specialised services in the disability sector. We specifically ask the users about: life with a disability; choice and utilisation of programmes; importance of the programme; assessment of the programme; experiences with changes to the programme; use of other programmes and influence and options.

In order to analyse and assess the users' experiences in relation to the local government reform, it is necessary to gain insight into how the specialised programmes are affected by and react to the reform, which sets new conditions for their operations. The evaluation therefore also emphasises developments and prerequisites regarding the production of services within the programmes the users utilise. This is done through visits and interviews with selected managers and employees in the programmes and through collection of documentation on the development of the programmes. In addition, the evaluation follows general developments in the disability sector in that the local government reform creates the prerequisites for entirely new dynamics in developments in this

area. The local authorities may be at the centre of things, but they are also dependant on cooperation with other local authorities, regions and the state in order to carry out the specialised tasks in the disability sector.

At this early stage, we can say that the users have relatively few concrete expectations regarding what the reform may mean for them. The employees in the programmes utilised by the users have slightly higher expectations, but it is especially the managers, of course, who have the highest expectations and who already have early experiences in relation to the implementation of the local government reform. These early expectations and experiences are presented in Chapter 3.

The reform entails new uncertainties about future developments in the disability sector. The programmes that become the responsibility of the regions are subject to some uncertainty about where they belong and who is responsible for their operation, as conditions can, in principle, change from year to year. In the programmes that become the responsibility of the local authorities, uncertainty exists about whether the new local authority in which they must operate will understand the special characteristics of the programmes, and whether the new types of management and administration will allow for the programmes' specialisation, which must match the users' complex needs. The managers see some problems in this, but they also see positive opportunities, for instance in their proximity to the decision makers and new development dynamics in the local authorities.

The local authorities' unambiguous fiscal responsibility and incentives for preventive efforts are assessed, in part, as a possible driver for development and, in part, as a stopper to the financing of specialised programmes. Some managers express concern that professionalism will be given lower priority at the expense of financial prioritisation of other local government tasks.

The relationship between the professional autonomy of the specialised programmes and the new local authorities that are responsible for operations is seen as a key theme for the managers. In their initial contacts with the local authority, some managers have experienced an understanding and inspiring atmosphere, giving rise to expectations that the specialised programmes will be developed even further. Other managers have found their initial contacts difficult in that they have been

met by a lack of understanding and by demands for standardisation of their organisation and services. Such experiences give rise to frustration and very negative expectations for the future relations with the local authority.

The managers and employees heavily emphasise the importance of strong professional networks for cooperation and knowledge sharing in relation to the specialised programmes. Regardless of whether they are formal or informal, networks appear to be a highly relevant factor for continual development of the specialised programmes. Managers and employees express a hope that the local authorities will understand the need for professional networks and will support their maintenance and expansion. Because of the reform, some networks have been dissolved while others have, for now, been strong enough to survive even though the professionals have been assigned new jobs.

The interviews with managers make clear that coherence in the programmes for users is an important theme for development after the local government reform. They also emphasise that there are many challenges associated with creating coherent user action plans, which are now the responsibility of the local authorities. The proximity of the local authorities to residents and users is mentioned as a factor that can help the achievement of goals pertaining to coherent initiatives for users.

For a minor proportion of the users in this study, the local government reform has meant that, like managers and employees, they have considerations and hopes or concerns about the future. However, the largest proportion of the users whom we have spoken to have not yet considered specifically how the reform will affect their situations.

With complete authoritative and fiscal responsibility, the local authorities take over a key role for the users. The local authorities now represent the only access to public service in the disability sector, regardless of whether this service can be provided by the local authority itself or whether the local authority needs to refer to private providers in other local authorities or regions. Consequently, the local authorities are not only the fulcrum for the individual users, but also for the dynamics in relation to external providers of knowledge, advice, reports and services that the local authorities need to draw on in order to meet the needs for specialised programmes and advice.

The National Knowledge and Specialist Consultancy Centre (VISO) is one of the external sources of knowledge, advice and reports designed to ensure that the local authorities can carry out specialised tasks in the disability sector. One goal of VISO is, thus, to counter the criticism that the reform will lead to despecialisation. Another goal is to establish a knowledge organisation that can “keep in step and at level with global knowledge developments in the disability sector.” In order to achieve these goals, however, local authorities and users have to seek out and use VISO, which must render its services available to local authorities and users as well as ensure the foundation of relevant and useable services.

The objective of the Services Portal is to make public tenders in the disability sector more visible and comparable, both in terms of the elements of their content and in terms of their price. On the one hand, this results in public information that can be used in the dialogue between users and local authorities. On the other, it results in a marketplace that acts as a foundation for competition among providers in the area. The requirement that the initiatives must be presented on the portal has initiated a dynamic process where the initiatives have to describe their characteristics and their prices. This then forms the basis, in theory, for more choices and better opportunities to match the users’ needs with the programmes available within the local authority referral process. However, there are many challenges and there is a need for constructive development dynamics in the relations between the Services Portal, providers, local authorities and users.

The new disability councils have the chance to establish new local policy dynamics in the disability sector. Surprisingly many politicians have chosen to become members of these councils, which shows that this is an interesting and important political platform. With widespread information activities via Internet portals operated by the Danish Council of Organisations of Disabled People (DSI) and the Equal Opportunities Centre for Disabled Persons (CLH), the ground has been prepared for intermunicipal dialogue and experience exchange with regard to developing local disability policies.

Local authorities and regions are required to enter into annual framework agreements, which are a new tool for coordinated policy planning in the area. The object is to ensure a reliable supply and to clarify



the division of responsibilities between local authorities and regions when it comes to supply of and demand for programmes and services. In addition, the framework agreements are to underpin the ongoing professional development. The first framework agreements have been entered into under time constraints and out of consideration for intermunicipal agreements on maintaining status quo in the first couple of years after the reform. Thus, it will not be possible to see whether the framework agreements create new dynamics until the next generations of agreements.

Integrating the specialised programmes and services into the local authority referral process, which has not previously had to include these initiatives, may give rise to several entirely different dynamics. At one end, new initiatives and services may be expected to be adjusted to the existing referral practices. At the other end, new challenges may result in the foundation for the referral practices being reconsidered and fundamentally revised. We have seen examples of both extremities.

Development councils are to be established in every region with the remit of continuous monitoring and evaluation of developments in the disability sector for the first four years of the reform period. In addition to regular information aimed at the development councils, the Services Portal, once fully implemented, will provide the current status of the entire collection of initiatives offered throughout the country. Another 'piece of the puzzle' for creating an overall view of developments is annual framework agreements. The information and assessments that result from these efforts will be useful to the Minister, local authorities, regions, user organisations and professional organisations when discussing developments and proposing changes.

The new dynamics for developments in the disability sector can result in changes and outcomes that point in very different directions. The evaluation's interview material suggests that there are both positive opportunities and negative pitfalls associated with these developments. It is therefore worth considering how these opportunities can be put into practice and how the pitfalls can be avoided. We hope that this report can be a constructive contribution to this discussion.