

Socialministeriet
Jura og International
J.nr. 2010-6034
dbv/lla

29. november 2010

Høringsnotat
om
Forslag til lov om ændring af lov om social service og lov om almene boliger m.v. (Rammeaftaler m.v.)
og forslag til Bekendtgørelse om rammeaftaler m.v. på det sociale område og på det almene ældreboligområde

1. Indledning

Lovforslaget har i perioden 11. november til 24. november 2010 været sendt til høring hos de myndigheder og organisationer, der er angivet i lovforslagets bemærkninger. Lovforslaget har endvidere været optaget på høringsportalen.

Der er modtaget bemærkninger fra: Økonomi- og Erhvervsministeriet (efter høring af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og Erhvervs- og Byggestyrelsen), KL, Børne- og Kulturchefforeningen, Børnesagens Fællesråd, Rådet for Socialt Udsatte, Sammenslutning af boformer for hjemløse i Danmark (SBH), Danske Handicaporganisationer (DH), DI Byggematerialer og Danske Regioner.

Følgende hørte parter har meddelt, at de ikke har bemærkninger til forslaget: Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Følgende myndigheder og organisationer har ikke afgivet høringssvar: Ankestyrelsen, Boligselskabernes Landsforening, Børnerådet, Center for Ligebehandling af Handicappede, Dansk Erhverv, De Samvirkende Menighedsplejer, Det Centrale Handicapråd, Foreningen af Danske Døgninstitutioner, Foreningen af Socialchefer i Danmark, Landsforeningen for Kvindekrisecentre (LOKK), Landsforeningen LEV, Landsforeningen af opholdssteder, botilbud og skolebehandlingstilbud (LOS), OSI, Plejefamiliernes Landsforening, Sjældne Diagnoser, Skole og Samfund.

Der er derudover modtaget høringssvar fra: Socialpædagogernes Landsforbund og HK/Kommunal.

I det følgende foretages en tematiseret gennemgang af de kommentarer, der fremgår af høringssvarene.

2. Generelle bemærkninger

KL hilser med henvisning til aftalerne i Økonomiaftalen for 2011 udkastet til lovforslag og bekendtgørelse velkommen.

Danske Regioner noterer, at koordineringsopgaven med lovforslaget flyttes fra regionerne til kommunerne, som det er aftalt mellem regeringen og kommunerne i forbindelse med økonomiaftalen for 2011. I den forbindelse understreger *Danske Regioner*, at - set i lyset af regionernes forsyningsforpligtigelse - skal regionerne også fremover indgå i koordineringsarbejdet på lige fod med andre leverandører.

Børne- og Kulturchefforeningen (BKF) hilser forslaget velkomment. Det understøtter de tanker, som *Børne- og Kulturchefforeningen* har på området i forhold til både koordinering, forankring og udvikling. Foreningen finder, at det er helt i tråd med kommunernes rolle som både aftager og udbyder på området – herunder hele udviklingen omkring opgaveløftningen og tilbudstyper.

DI Byggematerialer finder det positivt, at Socialministeriet søger at fremme afbureaukratisering og øge økonomisk fokus gennem en ændring af lov om social service og lov om almene boliger mv. Det er ligeledes positivt, at målet bl.a. er at styrke kapacitets- og økonomistyringen gennem rammeaftalerne. *DI Byggematerialer* ønsker ydermere at kvittere for, at der med afsæt i indhøstede erfaringer, sker en reduktion af det administrative arbejde.

Danske Handicaporganisationer (DH) er enig i, at formålet med rammeaftalerne skal være at sikre og styre den faglige udvikling af tilbuddene på socialområdet på tværs af kommunerne, samt at sikre udviklingen af nye tilbud særligt til små målgrupper og målgrupper med komplicerede behov. *DH* mener dog ikke, at lovforslaget om en ny rammeaftale kan sikre disse formål tilstrækkeligt.

Sammenslutning af boformer for hjemløse i Danmark oplyser, at sammenslutningens erfaring med rammeaftalerne er, at de har overordentligt svært ved at skabe sammenhæng i de landsdækkende tilbud. Som sammenslutningen læser det nye forslag vil denne opgave ikke blive lettere. Sammenslutningen er stærkt bekymret for, at der sker en yderligere atomisering af tilbuddene, som ikke er til gavn for brugerne af § 110-tilbud. Det er sammenslutningens generelle opfattelse, at rammeaftalen ikke på nuværende tidspunkt eller med dette forslag er et optimalt udviklings- og styringsværktøj for landsdækkende tilbud. Sammenslutningen opfordrer til, at man bør overveje, om det overhovedet er hensigtsmæssigt, at landsdækkende tilbud skal indgå i en regional rammeaftale. Alternativt kunne der med fordel laves en central aftale, som sikrede sammenhæng og koordinering med f.eks. den nationale hjemløsestrategi.

Kommentar: Formålet med lovforslaget er bl.a. at styrke kommunernes rolle som køber af pladser med større indflydelse på takstudviklingen. Dette vurderes ikke at kunne fremmes ved at udskille koordinationen af landsdækkende tilbud i separate aftaler.

2. Bemærkninger til centrale punkter i forslaget

2.1. Rammeaftalerne forenkles og koordineringen flyttes til kommunerne

KL anerkender, at de to udkast generelt afspejler behovet for forenkling af de sociale rammeaftaler samt af behovet for, at det bliver kommunalbestyrelserne, der skal løfte koordineringen af området. Det er en naturlig konsekvens af, at kommunerne har forsynings- og finansieringsansvaret for området, og samtidig nu er driftsherrer for over 95% af de kommunale og regionale tilbud på området.

Børne- og Kulturchefforeningen (BKF) finder, at placering af koordineringsansvaret hos kommunerne tydeliggør placeringen af bestilleransvaret

2.2. Rammeaftalerne indgås fremover mellem kommunalbestyrelserne i regionen og med regionsrådet for så vidt angår de regionale tilbud

Danske Regioner er tilfredse med, at regionerne fortsat er aktive aktører i forhold til rammeaftalerne. Men set i lyset af, at regionerne har en forsyningsforpligtigelse på hele det specialiserede socialområde, finder Danske Regioner det imidlertid ikke tilfredsstillende, at loven indsnævrer regionernes råderum, jf. bekendtgørelsens § 6. Her fremgår det, at regionsrådet bidrager til udviklingsstrategien for så vidt angår de tilbud, der aktuelt drives af regionen, eller som kommunalbestyrelserne påtænker at anmode regionen om at etablere.

Det bør ifølge Danske Regioner indgå i lovforslaget, at kommunalbestyrelsen ikke kun har mulighed for at overtage regionale tilbud, men også får mulighed for at bede regionsrådet om at drive eksisterende kommunalt drevne tilbud.

DH peger på, at det fremgår af bekendtgørelsens § 6, at kommunalbestyrelserne i en region samlet set kan bede regionen om at udvide eksisterende tilbud eller oprette nye pga. nye behov. *DH* foreslår, at det i stedet bliver muligt for 'en række kommuner' i en region at bede regionen om at udvide eller oprette en bestemt type tilbud. På den måde sikrer man, at også små kommuner, som ikke har mulighed for at oprette et specialiseret tilbud, kan bede regionen om dette, uden at store kommuner, der er selvforsynende, kan blokere for dette.

Socialpædagogernes Landsforbund forstår umiddelbart § 6, stk. 1 i udkastet til bekendtgørelse sådan, at det er kommunalbestyrelserne, der samlet kan anmode regionen om at etablere et tilbud. Socialpædagogerne vil foreslå, at § 6, stk. 1, andet punktum ændres til, "Regionsrådet bidrager til udviklingsstrategien for så vidt angår de tilbud, der aktuelt drives af regionen, eller som én eller flere kommunalbestyrelser påtænker at anmode regionen om at etablere...". Det kan være med til at sikre mindre kommuners behov for specialiserede tilbud, som de ikke selv har mulighed for at oprette og drive.

Kommentar: Det vil blive præciseret i lovforslagets bemærkninger, at rammeaftalerne, jf. formålet med rammeaftalerne, skal tilgodese alle kommuners behov for pladser, hvad enten behovet dækkes via kommunernes egne tilbud, eller ved køb af pladser fra andre kommuner eller regionen.

Der vurderes ikke at være grundlag for at skabe mulighed for, at kommunalbestyrelserne kan overlade driften af eksisterende kommunale tilbud til regionerne. Hvis kommunalbestyrelserne oplever, at de ikke selv har mulighed for at oprette og drive bestemte (typer af) specialiserede tilbud, kan de i stedet tage problemstillingen op i regi af rammeaftalen og i den sammenhæng bede regionen oprette og drive tilbuddene.

2.3. Lovgivningen sætter nogle overordnede rammer for rammeaftalerne, som udfyldes af de deltagende kommunalbestyrelser og regionsråd

Børnesagens Fællesråd anbefaler, at udviklingsstrategien jf. § 6 stk. 1. strammes op mht. til, hvilke elementer der skal indgå med fx flg. formulering: Følgende elementer skal indgå i udviklingsstrategien:...”.

DH mener, der er risiko for, at udviklingsstrategien får et for snævert fokus, når kommunerne får meget frie rammer til at beslutte indholdet. Kommunerne vil opleve forskellige problematikker som væsentlige, og der vil også være stor forskel på små og store kommuners opfattelse af, hvad der er specialiseret og dermed grund til at samarbejde om. Dermed vil der være emner, som enkelte kommuner opfatter som væsentlige at samarbejde om, som de sandsynligvis ikke kan overbevise de andre kommuner om skal indgå i rammeaftalen. Når der skal opnås enighed mellem 17-28 kommuner, må det formodes, at der vil være en række emner, der udgår. Her kan små kommuner let komme i klemme. *DH* mener, at der skal stilles krav om grundlæggende information i udviklingsaftalen. Herudover bør ventelister indgå i rammeaftalerne. Det er vigtigt at have et overblik over ventelister og en koordinering af disse, hvis der skal skabes det bedst mulige overblik over kapaciteten. *DH* foreslår tillige, at der indbygges en obligatorisk evaluering af udviklingsaftalerne efter 2-3 år.

Socialpædagogernes Landsforbund finder det betænkeligt, at der bliver fuldstændigt frit slag i forhold til, hvad der kommer til at indgå i en udviklingsstrategi. Der er forskellige interesser i kommunerne blandt andet afhængig af størrelse, og man kan derfor forudse, at nogle målgrupper (og kommuner) risikerer at blive ladt i stikken. Der kunne indgå nogle områder/temaer, som under alle omstændigheder skal indgå i en rammeaftale. En opgørelse over ventelister vil ifølge Socialpædagogerne være noget, der bør indgå i alle rammeaftaler. Det vil kræve en central definition af venteliste-begrebet, hvad der efter Socialpædagogernes opfattelse vil være formålstjenligt. Socialpædagogerne vil også finde det hensigtsmæssigt, hvis rammeaftalerne indeholder en oversigt over kommunale samarbejdsaftaler på de forskellige områder.

Kommentar: Det bærende element i det nye rammeaftalekoncept er, at rammeaftalen tilpasses de lokale behov for koordination og ikke en foruddefineret, bureaukratisk skabelon. Socialministeren vil have adgang til at udmelde temaer, som skal indgå i samtlige udviklingsstrategier efter en konkret vurdering af aktuelle landsdækkende tendenser. Det bedre overblik over behov og tilbud i regionen, som skabes med den nye rammeaftaleordning, vil bidrage til at synliggøre eventuelle kapacitetsproblemer, og drøftelser om ventetid kan indgå i forhandlingerne om styringsaftalen. Det vurderes ikke at være relevant at opgøre ventelister en gang om året til brug for rammeaftalerne, da det kun vil give et

øjebliksbillede af situationen, men det vil blive præciseret i bemærkningerne til lovforslaget, at kommunalbestyrelserne som led i vurderingen af, hvor der mangler pladser, skal inddrage oplysninger om ventetider i det forgangne år.

2.4. Rammeaftalerne opdeles i en udviklingsstrategi og en styringsaftale, som skal ses i sammenhæng, men som ligger tidsmæssigt forskudt

Danske Regioner finder grundlæggende opdelingen i en udviklingsstrategi og en styringsaftale hensigtsmæssig, men *Danske Regioner* finder det ønskeligt med en stærkere kobling mellem de to dele for at sikre, at udviklingsstrategien ikke bliver illusorisk.

I relation til den mere langsigtede planlægning og udvikling af tilbuddene er det ifølge *Danske Regioner* med de nuværende regler problematisk, at rammeaftalerne kun gælder for ét år ad gangen. Det nye forslag løser ikke den udfordring. *Danske Regioner* finder det derfor ønskeligt at styrke det udviklende element. På den baggrund bør udviklingsaftalerne indgås for en periode, der er længere end ét år.

KL vil finde det hensigtsmæssigt, at ministerens mulighed for at udmelde særlige temaer eller tilbud skal ske senest den 1. januar (i stedet for som foreslået den 1. februar), for at give kommunalbestyrelserne mulighed for at forholde sig til temaet, inden udviklingsstrategien kan foreligge godkendt til offentliggørelse 1. juni.

Børne – og Kulturchefforeningen (BKF) er enig i opdelingen i en udviklingsstrategi og en styringsaftale. Det er væsentligt, at udviklingsdelen er aftalt, fælles og har et flerårigt perspektiv, så der er mulighed for at arbejde med mere langsigtede mål både fagligt, økonomisk og strategisk. Styringsaftalens formål er jo bl.a. at sikre sammenhæng mellem efterspørgsel og kapacitet og danne grundlag for tilpasninger. Der er her behov for årlige opdateringer.

Børne – og Kulturchefforeningen finder endvidere, at det er positivt, at der udmeldes fælles temaer fra ministeriet, som belyses i samtlige aftaler, så der er grundlag for at understøtte en landsdækkende udvikling af området – herunder opmærksomhedspunkter i forhold til lovgivning, økonomi, viden, samarbejdsrelationer m.v. Det er samtidig væsentligt, at kommunerne i de enkelte regioner benytter sig af muligheden for at sætte fokus på bestemte emner i forhold til den lokale udvikling og det lokale samarbejde.

DH noterer sig, at rammeaftalen skal indgås hvert år. *DH* mener, at dette er problematisk i forhold til langtidsplanlægningen og dermed den faglige udvikling af både regionale og kommunale tilbud, samt sammensætningen af kommunens tilbudsvifte. Dette gør sig især gældende på områder, hvor en langsigtet investeringsstrategi er forudsætningen for vigtige forandringer. Kunne man forestille sig en model, hvor udviklingsaftalerne er flerårige og styringsaftalen etårig?

DH oplever i høj grad, at der mangler specialviden i en række kommuner, og mener det er vigtigt at få sat fokus på, at den specialiserede viden ikke forsvin-

der. Det er ligeledes vigtigt, at den viden, der er tilført fra amterne til kommunerne, deles mellem kommunerne, og ikke kun ligger i den enkelte kommune.

DH mener, at det er helt utilstrækkeligt og visionsløst i forhold til af-institutionaliseringen, at der ikke stilles større krav til de udviklingsplaner, der skal laves på botilbud med mere end 100 pladser. DH foreslår, at der igangsættes en proces i forhold til at formulere konkrete bud på, hvad der menes med institutionsbegrebets ophævelse, og hvordan det kan udmøntes i praksis, herunder gode eksempler. Dette arbejde bør ikke begrænses til de få botilbud, som har mere end 100 pladser, idet institutionspræget også kan præge botilbud med langt færre pladser.

DI Byggematerialer peger på, at for at opnå intentionen med forslagene, er det vigtigt, at der lægges vægt på det totaløkonomiske perspektiv i arbejdet med styringsaftalerne. Hermed menes, at anskaffelsesomkostninger og driftsudgifter, herunder el-, varme- og vedligeholdelses-udgifter indgår i en samlet vurdering af, hvilke fysiske løsninger der er økonomisk optimale. Det betyder, at en dyrere bygning med lavere driftsomkostninger kan være den billigste løsning. Dette gælder eksempelvis i forbindelse med eventuel anskaffelse og renovering af almene ældreboliger til personer med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne.

Sammenslutning af boformer for hjemløse i Danmark bemærker, at det er nødvendigt, at alle §110 boformerne indgår i udviklingsstrategien, hvilket ikke er beskrevet i bekendtgørelsen. Sammenslutningen mener, at der ikke på nuværende tidspunkt sker en koordinering, hvilket gør det problematisk at sikre en ordentlig forsyningsforpligtelse og undgå opgaveglidning. Det er især vigtigt, idet det fremgår af forslaget, at uenighed om rammeaftalen ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed jfr §3 stk. 4.

Sammenslutningen bemærker vedrørende styringsaftalen, at den er et væsentligt element i rammeaftalen, men at der er nogle mangler, som gør det uklart. Sammenslutningens erfaring med rammeaftalerne er, at det er uigennemskueligt, hvorledes taksterne for tilbud, som er 50 % statsfinansieret, kan bruges. Sammenslutningen opfordrer til, at der i styringsaftalen bør være en præcis beskrivelse af, hvordan man som kommune/region skal håndtere økonomien af tilbud, hvor der indgår statsfinansiering. Sammenslutningen er samtidig stærkt bekymret for, at der ikke er skrevet noget om nogen form for tilsyn af varetagelsen af økonomien, og at §3, stk. 4 også er gældende for styringsaftalen.

Socialpædagogernes Landsforbund vurderer, at den foreslåede styringsaftale sandsynligvis ikke vil medvirke til kvalificerede løsninger. Socialpædagogernes Landsforbund vil under alle omstændigheder anbefale, at der, efter at modellen med styringsaftaler har været i funktion i to år, sker en evaluering af, hvordan de har fungeret.

Kommentar: Fristen for udmelding af Socialministerens temaer for den årlige drøftelse af udviklingsstrategien vil som ønsket blive flyttet til 1. januar. Det bemærkes endvidere, at der ikke er noget til hinder for, at der vil kunne indgås

flerårige (del-)aftaler om udviklingsstrategi, som danner grundlag for den årlige gennemgang af behov og udbud af tilbud i regionen. Dette vil blive tydeliggjort i lovforslagets bemærkninger. Endelig bemærkes, at Socialministeriet vil følge udviklingen på området og løbende overveje, om der er behov for at justere bekendtgørelsen i takt med de erfaringer, der gøres med den nye rammeaftale-ordning.

2.5. Rammeaftalerne styrkes som redskab for kommunerne i rollen som køber af pladser

Børne – og Kulturchefforeningen (BKF) er enig i overvejelserne om, at rammeaftalerne styrkes som redskab for kommunerne i rollen som køber af pladser.

2.6. Rammeaftalerne skal bidrage til at skabe beslutningsgrundlag for den enkelte kommunalbestyrelses tilrettelæggelse af det sociale område og det almene ældreboligområde

Børne – og Kulturchefforeningen (BKF) finder, at det er en styrke, at der med dette grundlag i højere grad er mulighed for at se tilbuddene under rammeaftalen i sammenhæng med de tværkommunale tilbud og kommunernes egne tilbud, så der skabes et overblik som afsætter for ageren og planlægning på området. Foreningen finder det vigtigt, at rammeaftalerne ikke bliver en forhindring for den dynamiske og brugerorienterede udvikling, der foregår i kommunerne og som grundlæggende skal understøtte alle borgeres integration i lokalområdet uanset handicap, ligesom rammeaftalerne skal medvirke til at fastholde fagligt specialiserede kompetence på særlige områder. Foreningen foreslår, at der eventuelt i den fremadrettede planlægning kunne inddrages erfaringer fra arbejdet med sundhedsaftalerne i forhold til opbygningen i de enkelte regioner.

DH finder det positivt, at alle offentlige tilbud skal indgå i rammeaftalen. Dette er en klar forbedring af muligheden for at få et overblik over området og dermed planlægge udviklingen. *DH* kan tvivle på, om de tidligere problemer med at opgøre efterspørgslen er løst med den nye rammeaftale. Problemerne med Tilbudsportalen skal løses, hvis udtræk fra Tilbudsportalen skal danne grundlaget for udviklingsaftalen.

DH mener, der i lovgrundlaget er behov for at få præciseret, hvad det er for specialrådgivningsydelser, der her er tale om.

Socialpædagogernes Landsforbund bemærker, at i modsætning til det nuværende rammeaftalesystem bliver alle sociale tilbud som udgangspunkt omfattet af rammeaftalerne, hvilket er en betydelig forbedring. Det kan undre, at det af bemærkningerne fremgår, at oversigten ”skabes ved et udtræk af oplysninger fra Tilbudsportalen”. Dels er oplysninger i Tilbudsportalen i en del tilfælde ikke pålidelige, dels må man gå ud fra, at de pågældende kommuner selv er i besiddelse af de nødvendige oplysninger om tilbud, som de alene anvender selv.

Socialpædagogernes Landsforbund savner en nærmere beskrivelse af, hvilke specialrådgivningsydelser, der er/kan være tale om.

Kommentar: Det skal i de eksisterende rammeaftaler aftales, om der ydes selvstændig specialrådgivning i tilknytning til regionale tilbud, og i givet fald skal der aftales takster for specialrådgivningen. Dette element forudsættes videreført i den nye rammeaftaleordning. Det vil blive tydeliggjort i bekendtgørelsen, at det er denne specialrådgivning, der er tænkt på. Det bemærkes endvidere, at der sideløbende arbejdes på at sikre, at Tilbudsportalen vil kunne levere tilstrækkeligt pålidelige data til brug for indgåelse af rammeaftalerne.

3. Bemærkninger til forslaget's øvrige elementer

3.1. Brugerinddragelse

Danske Regioner finder, at lovforslaget er vagt formuleret i forhold til inddragelse af brugerorganisationerne og anbefaler, at brugerorganisationerne skal inddrages i processen omkring udformning af rammeaftalerne.

Rådet for Socialt Udsatte finder det centralt, at der lokalt og regionalt er en forpligtende dialog med brugerne om behov, indhold, kvalitet mv. i de sociale tilbud. Lovforslaget stiller desværre ikke krav til kommuner og regioner om at inddrage brugerne i udarbejdelse af rammeaftaler. Der står alene i bemærkningerne, at det vil være "hensigtsmæssigt, hvis rammeaftalerne i løbet af processen drøftes med repræsentanter for brugerorganisationerne i regionen". Rådet for Socialt Udsatte finder, at der bør være en forpligtende bestemmelse i loven og/eller bekendtgørelsen om, at brugerne skal høres i processen med udarbejdelse af rammeaftaler. Det kan ske via repræsentanter for lokalt eller regionalt repræsenterede brugerorganisationer, via lokale udsatteråd eller på andre måder, som giver også de mindst organiserede brugere mulighed for at komme til orde. Brugerinddragelsen bør også sikres i de tilfælde, hvor sker større ændringer i rammeaftaler, eksempelvis når kommuner opsiges rammeaftaler og/eller nedlægger tilbud, der indgår i rammeaftaler.

Børnesagens Fællesråd anbefaler - i forhold til proceskrav, som fremgår af bemærkninger til lovforslaget - at det gøres til en forpligtelse, at kommunen inddrager brugerorganisationerne.

DH mener, at kommunerne (og regionerne) skal forpligtes til at samarbejde og inddrage brugerorganisationerne, herunder handicaporganisationerne, når styringen og udvikling tilrettelægges, da udviklingen har stor betydning for mennesker med handicap.

Socialpædagogernes Landsforbund vil stærkt anbefale, at inddragelse af brugerorganisationerne gøres forpligtende. Det er oftest brugerorganisationerne, der har størst kendskab til virkeligheden og vilkårene for borgere med handicap, så deres medvirken bør være uundværlig.

Kommentar: Det vil blive tydeliggjort i bemærkningerne til lovforslaget, at inddragelse af brugerorganisationerne er meget væsentligt af hensyn til både kvalitet i tilbuddene og en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af køb og salg af

tilbud. Det skønnes ikke at være hensigtsmæssigt, at det regelfastsættes, hvordan denne inddragelse skal foregå, da det vil skulle vurderes lokalt.

3.2. Specialundervisningsområdet

KL forventer, at Socialministeriet samordner den ændrede lovgivning med Undervisningsministeriet, således, at den særskilte bekendtgørelse om rammeaftaler mellem regionsrådet og kommunalbestyrelserne i regionen på specialundervisningsområdet udgår som konsekvens af lovændringens ikrafttræden.

Danske Regioner konstaterer, at med lovforslaget skal specialundervisningsområdet fortsat koordineres som i dag. Det finder Danske Regioner uhensigtsmæssigt, når koordineringsopgaven for langt den største del af tilbuddene bliver flyttet til kommunerne.

Kommentar: Undervisningsministeriet har oplyst, at de regionale lands- og landsdelsdækkende undervisningstilbud inden for folkeskoleområdet og voksenspecialundervisningsområdet ikke kan overtages af kommunerne. Det vil derfor fortsat være regionsrådene, der skal drive disse institutioner. Dog har kommunerne efter aftale med regionen mulighed for at overtage de regionale kommunikationscentre for talelidende, blinde m.v. Efter Undervisningsministeriets opgørelse drejer det sig kun om 13 regionale kommunikationscentre.

Da langt størsteparten af specialundervisningsområdet fortsat skal drives af regionsrådene, ser Undervisningsministeriet ikke grundlag for at ændre, at regionsrådet fortsat skal sørge for, at rammeaftalerne bliver indgået. Undervisningsministeriet bemærker i den forbindelse, at rammeaftalerne på specialundervisningsområdet først og fremmest fastlægger regionsrådets forpligtelse til at stille pladser til rådighed og takster for kommunalbestyrelsens køb af pladser.

3.3. Nedlæggelse af udviklingsrådene

Danske Regioner peger på, at med lovforslaget foreslås det, at de regionale udviklingsråd bliver nedlagt. Disse har hidtil haft til opgave at overvåge udviklingen på det specialiserede social- og specialundervisningsområde. Rammeaftalerne er et godt værktøj til dialog og planlægning, men ikke et godt værktøj til at sikre udvikling på det højt specialiserede socialområde. Det vil derfor ifølge Danske Regioner være ønskeligt med et regionalt organ, hvor udvikling af det specialiserede socialområde fremover bliver overvåget og drøftet.

Kommentar: Behovet for regional drøftelse af udviklingen på det højt specialiserede socialområde skønnes at blive dækket af de årlige forhandlinger om en udviklingsstrategi, som regionsrådet vil bidrage til. Det bemærkes endvidere, at Regionsrådenes funktionsperiode udløber den 31. december 2010, hvorfor den formelle nedlæggelse af rådene alene er en lovteknisk konsekvensrettelse.

3.4. Nedlæggelse af tilbud

Rådet for Socialt Udsatte foreslår, at i forbindelse med nedlæggelse af tilbud skal kommunen redegøre for, hvordan forsyningsforpligtelsen fremover opfyldes.

Kommentar: Aftaler om oprettelse og lukning af tilbud og pladser, herunder efter en konkret vurdering af udbud og efterspørgsel, vil indgå i styringsaftalen.

3.5. Private tilbud

Konkurrencestyrelsen (Økonomi- og Erhvervsministeriet) bemærker, at det ikke fremgår tydeligt af bemærkningerne til lovforslaget, hvordan private tilbud skal inddrages i rammeaftalerne fremadrettet. Indikatoren for konkurrenceudsættelse i 2008 for områderne "Tilbud til børn og unge med særlige behov" og "Tilbud til voksne med særlige behov" var henholdsvis på 39,5 % og 25,3 %. Der er således betydelig privat opgavevaretagelse på områderne, som de ny rammeaftaler skal dække. I forbindelse med rammeaftalerne vil de private tilbud indgå i trækket fra Tilbudsportalen, som skal vedlægges som bilag til rammeaftalerne, men umiddelbart fremgår af lovbemærkningerne, at udviklingsstrategien kun "angår de tilbud, der aktuelt drives af regionen (...)".

DH undrer sig over, at de private tilbud ikke skal med i rammeaftalen. Af lovbemærkningerne fremgår det, at det forventes, at de private aktører bruger rammeaftalen til at orientere sig efter, ligesom kommunerne har mulighed for at indtænke de private tilbud, når de vurderer behov for det. Som bilag til Udviklingsstrategien vedlægges udtræk fra Tilbudsportalen over alle tilbud – også de private. *DH* ser derfor ingen grund til, at private tilbud, der bruges af flere kommuner, ikke skal indgå i rammeaftalen, hvis rammeaftalen skal fungere som et reelt planlægningsredskab.

Sammenslutningen af boformer for hjemløse i Danmark finder det positivt, at det af bemærkninger til lovforslagets stykke 3.3.2. fremgår, at private tilbud ikke indgår i rammeaftalerne. *Sammenslutningen* foreslår - med henvisning til Socialministeriets svarskrivelse til LOKK af 7. oktober 2007, at det bør præciseres, at det også gælder for tilbud med driftsoverenskomst.

Kommentar: Private tilbud (jf. Tilbudsportalen) vil indgå i den samlede pulje af tilbud, som danner grundlag for at vurdere, om kommunalbestyrelsernes behov for pladser kan dækkes. Det skønnes imidlertid ikke formålstjenstligt, at rammeaftalen skal bruges som redskab til at fastsætte takster osv. for en større og uhomogen gruppe af private leverandører, men rammeaftalen vil både blive påvirket af og have en efterfølgende afsmittende effekt på samarbejdet med private leverandører.

3.6. Initiativpligten i forhold til mindre målgrupper

DH mener, at det er helt centralt, at der bliver fastlagt en klar og tydelig initiativpligt i den nye lov om rammeaftaler. Der er fortsat tale om en fælleskommunal initiativpligt, når det drejer sig om tilbud, som den enkelte kommune ikke har befolkningsgrundlag for at oprette. Dermed er der tale om en meget diffus pligt. Uden ændring af den økonomiske incitamentsstruktur, har *DH* svært ved

at se, at der kan etableres et forpligtende samarbejde om etablering af nye specialiserede tilbud. Hertil kommer, at udviklingsrådenes redegørelser og rammeaftalerne har vist en tendens til, at kommunerne i stadig stigende grad ønsker at blive selvforsynende og oprette egne tilbud. Det får DH til at frygte, at formålet om sikring af de særligt specialiserede tilbud, og dermed sikring af den specialiserede viden, ikke opnås ved en rammeaftale uden en helt entydig initiativpligt. Hverken hvad angår de eksisterende specialtilbud eller en mulig opbygning af nye specialiserede tilbud.

Socialpædagogernes Landsforbund finder det uklart, hvem der har initiativpligten i forhold til oprettelse og drift af tilbud til mindre målgrupper. På det specialiserede sociale område er der et kommunalt forsyningsansvar. Forsyningsansvaret gælder også tilbud til små målgrupper, hvor der er meget få borgere i de fleste kommuner. Det indebærer ifølge Socialpædagerne en betydelig risiko for, at der ikke bliver oprettet relevante tilbud til de pågældende målgrupper. Socialpædagerne henviser til, at problemet blandt andet er beskrevet i KREVI's rapport "Samarbejde på formel – en analyse af de sociale rammeaftaler" fra marts 2009. Socialpædagerne opfordrer derfor til, at der tages stilling til, hvem der har initiativpligten i forhold til oprettelse og drift af tilbud til mindre målgrupper.

Kommentar: Den enkelte kommunalbestyrelse har en forsyningspligt over for egne borgere til at yde tilbud efter serviceloven og lov om almene boliger mv. Det er ikke en pligt til selv at oprette tilbud, men en pligt til at sikre, at de nødvendige tilbud er til rådighed. Den nye rammeaftaleordning vil bidrage til, at det gøres mere overskueligt for kommunalbestyrelserne at matche behov og tilbud ved brug af såvel egne, andre kommuners, regionale som private tilbud. Det vil endvidere synliggøre, om kommunalbestyrelsen lever op til sin forsyningsforpligtelse.

3.7. Offentliggørelse

DH ønsker oplyst, hvor rammeaftalen skal offentliggøres. Vil det være forskelligt alt efter, hvordan og hvor kommunalbestyrelserne i en region vælger at placere koordineringen? DH finder det vigtigt, at rammeaftalen offentliggøres, så den kan findes uden vanskeligheder. Det er ligeledes vigtigt, at rammeaftalen offentliggøres i et tilgængeligt format, hvilket ikke har været tilfældet med de tidligere rammeaftaler og kommunale redegørelser.

Kommentar: Rammeaftalerne vil skulle offentliggøres på den enkelte kommunes og regions hjemmesider.

4. Virksomhedsoverdragelse

Danske Regioner anbefaler, at man i lovforslaget medtager, at opgaveflytningen bliver omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven.

HK/Kommunal noterer sig, at hensigten med forslaget bl.a. er, at rammeaftalerne forenkles, og at koordineringen flyttes til kommunerne. I den forbindelse undrer det HK/Kommunal, at der i lovforslaget ikke er taget stilling til, hvordan

forslaget berører de medarbejdere, der i dag varetager de opgaver, der foreslås flyttet til kommunerne. Der er i lovforslaget tale om en direkte overflytning af opgaver mellem to offentlige administrative myndigheder.

Lov om lønmodtagers retsstilling ved virksomhedsoverdragelse finder jf. § 1, stk. 2, ikke anvendelse på en administrativ eller ved lov vedtaget omorganisering af offentlige administrative myndigheder, eller ved overførsel af administrative funktioner mellem offentlige administrative myndigheder. Denne manglende sikring af de berørte lønmodtagere er i bedste forstand uhensigtsmæssig, og kan i værste fald få meget alvorlige ansættelsesmæssige konsekvenser for disse medarbejdere.

Der har ifølge HK/Kommunal udviklet sig en gylden regel i forbindelse med overflytning af opgaver mellem offentlige administrative myndigheder og funktioner, senest anvendt ved lovforslag om etablering af institutionen Udbetaling Danmark, således det i den konkrete lov præciseres, at lov om lønmodtagers retsstilling ved virksomhedsoverdragelse er gældende.

På den baggrund opfordrer HK/Kommunal på det kraftigste til, at de opgaver, der overflyttes ved lov om ændring af lov om social service og om almene boliger m.v. (rammeaftaler), bliver omfattet af Virksomhedsoverdragelsesloven. Formålet ville ifølge HK være dels at sikre de lønmodtagere, der måtte blive berørt en passende retsstilling, og samtidig skabe de bedste betingelser for, at sikker og betryggende drift også kan opretholdes, efter kommunerne har overtaget opgaverne.

HK/Kommunal henleder i den forbindelse opmærksomheden på en tidligere anvendt formulering, hvorefter det med fordel kan præciseres i lovforslaget, at regionalt ansatte medarbejdere, der udelukkende eller helt overvejende er beskæftiget med opgaver, der overføres til kommunerne, overtages af kommunerne som modtagende myndighed. Endvidere bør det præciseres, at lov om lønmodtagers retsstilling ved virksomhedsoverdragelse finder anvendelse på personale, der overtages af kommunerne.

Kommentar: ”Af lov om lønmodtagers retsstilling ved virksomhedsoverdragelse (Virksomhedsoverdragelsesloven) § 1, stk. 2, fremgår det, at ”en administrativ eller ved lov foretaget omorganisering af offentlige administrative myndigheder eller en overførsel af administrative funktioner mellem offentlige administrative myndigheder er ikke en overførsel i denne lovs forstand.” Overførsel ved lov af ansvaret for at koordinere udarbejdelsen af rammeaftalerne er således udtrykkeligt ikke virksomhedsoverdragelse i lovens forstand.

Med overførslen af opgaven er der ikke tale om opgaver af en type, som kræver særlig faglig ekspertise, som det er vigtigt at overføre til den nye administration. Der er heller ikke tale om, at der i regionerne er etableret særlige enheder, som alene varetager opgaven med at koordinere og udarbejde rammeaftalerne. Endelig vil opgavens karakter og omfang ændre sig, som følge af lovforslagets forenklingsspektiv. Efter en samlet vurdering finder Socialministeriet derfor ikke, at der er grundlag for at lade forslaget omfatte af virksomhedsoverdragelsesloven.”

5. Overgangsbestemmelser

KL bemærker, at det må forventes, at et lovforslag først kan blive vedtaget efter årsskiftet. Og først herefter vil de kommunale sekretariater reelt have et grundlag at arbejde på. Det vil forsinke arbejdet med at udarbejde en kvalificeret udviklingsstrategi inden 1. juni 2011. KL anbefaler derfor, at der etableres en overgangsordning således, at det i bekendtgørelsen anføres, at fristen for vedtagelsen af den første udviklingsstrategi rykkes fra den 1. juni til den 15. oktober 2011.

Kommentar: Som følge af lovforslagets forventede vedtagelse i begyndelsen af det nye år, vil fristen for den første udviklingsstrategi blive flyttet til den 15. september. Det vil give mulighed for både en tilstrækkelig velforberedt dialog, samtidig med at udviklingsstrategien vil kunne inddrages i udarbejdelsen af styringsaftalen, som forudset. Der vil i bekendtgørelsen blive fastsat en overgangsbestemmelse, så Socialministeren udmelder sine temaer for udviklingsstrategien i 2011 umiddelbart efter lovforslagets vedtagelse.