

FRA GODARTET LIGEGYLDIGHED TIL BUM-MODEL – STRUKTURREFORMEN OG KOMMUNIKATIONSCENTRENE

Fra en lang årrække med "godartet ligegyldighed" fra amter og ministeriers side er kommunikationscentrene blevet vækket af en torneroselignende søvn til en turbulent hverdag, hvor det altovervejende fokus inden for kort tid er skiftet fra at være høj faglighed og brugertilfredshed til nu næsten udelukkende at handle om økonomisk rationalitet og effektiv drift. Strukturreformen har dermed haft en række konsekvenser for kommunikationscentrene og for den service, som centrene leverer til borgerne.

AF AGNETE SELVEJER OG PER NIELSEN

Mennesker med fysiske eller psykiske funktionsevnedssættelser kan få specialundervisning, hvis der er sandsynlighed for, at deres vanskeligheder kan begrænses eller afhjælpes ved undervisning. Desuden har mennesker med synsmæssige og kommunikative funktionsnedsættelser også ret til særlige hjælpemidler, der bevilges efter serviceloven og lov om aktiv beskæftigelsesindsats. Undervisningen og vurderingen af behov for særlige hjælpemidler varetages af kommunikationscentre. Målet med indsatsen på kommunikationscentrene er at afhjælpe eller begrænse virkningerne af deltagerens handicap (typisk tale-, høre- eller synsvanskeligheder) og fremme deltagerens mulighed for aktiv deltagelse i samfundslivet samt forbedre deltagerens funktionelle færdigheder og personlige kvalifikationer.

Indtil strukturreformen var kommunikationscentrene selvstændige amtslige institutioner, som på vegne af amterne traf myndighedsbeslutninger om visitation til specialundervisning og særlige hjælpemiddeldelser. Med strukturreformen overgik myndigheds- og finansieringsansvar for specialundervisning og de særlige hjælpemiddeldelser fra amterne til kommunerne. I de tilfælde, hvor en beliggenhedskommune ikke ønskede at overtage det tidligere amtslige kommunikationscenter, er regionen forpligtet til at forsyne de kommuner, der ønsker det, med kommunikationscenterydelser. I dag er kommunikationscentrene i Østdanmark, med enkelte undtagelser, overvejende kommunalt forankrede, mens centrene på Fyn og i Jylland, også med nogle undtagelser, overvejende drives af regionerne.

I forbindelse med kommunernes konkrete overtagelse af myndighedsansvaret og finansieringen af kommunikationscenterområdet den 1. januar 2007 udarbejdede Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen en vejledning med følgende målsætninger for området:

- *Økonomisk effektiv drift.* Omkostningsberegningssystemet skal sikre incitamenter til, at tilbuddene drives økonomisk effektivt.
- *Priser skal være retvisende.* Sammenlignelige tilbud til sammenlignelige priser. Systemet skal give mulighed for fleksibilitet og gennemsigtighed.
- *Budgetsikkerhed.* De budgetterede udgifter skal være så realistiske som muligt. Risikoen for uforudsete udsving i økonomien skal dækkes ind.
- *Udviklingstiltag.* Der skal være økonomi til udvikling af tilbuddene.
- *Samme regler for alle udbydere.* Der skal sikres ens konkurrencevilkår.

Med et overordnet fokus på rationel drift og markedsinspireret adskillelse af bestiller og udfører har strukturreformen medført, at kommunikationscenteropgaverne mange steder i landet er blevet konkurrenceudsat, at visitationskompetencen er hjemtaget til den kommunale driftsmyndighed og at tilgangen af borgere til de særlige undervisnings- og hjælpemiddelydelser reguleres med styringsteknologier som BUM-modellen eller andre teknologier, som muliggør monitorering af udgifterne til området (fx abonnementsordninger).

I krydsfeltet mellem strukturreformens intention om administrative forenklinger og det meget konkrete fokus på de økonomiske aspekter ved opgaveløsningen står kommunikationscentrene i dag over for betydelige udfordringer: de skal finde sig til rette – og gøre sig synlige og uundværlige – i et markant forandret institutionelt landskab, hvor der er konkurrence om opgaverne, og de skal medvirke til, at kravene om faglighed og kvalitet i opgaveløsningen fortsat står centralt i de ansvarlige myndigheders bevidsthed.

Hvilke konsekvenser har forandringerne?

Strukturreformen har medført en række strukturelle, økonomiske, organisatoriske og styringsteknologiske forandringer for kommunikationscentrene. En stor del af forandringerne har haft de indbyggede konsekvenser, som var blandt de vigtigste intentioner med strukturreformen,

nemlig administrative forenklinger og forbedrede muligheder for økonomisk styring. Andre forandringer har medført en markant ændring af identitet og omlægning af arbejdsgange internt på centrene. Og endelig kan der argumenteres for, at nogle af forandringerne har sat kvalitet og opgavevaretagelse på kommunikationscentrene under pres.

På det strukturelle område er den mest markante forandring for kommunikationscentrene et betydeligt tab af magt og autoritet i forhold til borgerne og kommunerne ved, at visitationskompetencen er flyttet fra centrene til kommunerne. Overordnet set styrer kommunikationscentrene dermed ikke længere tilgangen af opgaver til institutionerne. Kravene om forøget dokumentation, effektivitet og rationel økonomistyring opleves også som markante, men aflejres gradvist i organisationen og indgår efterhånden som et naturligt element i opgaveløsningen.

På det økonomiske område skifter ledelsens fokus fra budgetoverholdelse og faglig ledelse til udgiftsstyring og en mere overordnet ressourcestyring. Fra usikkerhed og modstand i startfasen er man nu på vej ind i en stabiliseringsfase, hvor det ledelsesmæssige fokus er på centrenes kapacitet som aktører på et udbyderstyret marked med et vist element af konkurrence. I praksis viser det sig, at især forhold som geografisk afstand til tilbuddet medfører, at konkurrencen om salg af ydelser mest udfolder sig i områder med høj befolkningskoncentration og flere etablerede udbydere fra amternes tid. I tyndere befolkede dele af landet er der reelt ingen konkurrence, idet opgaverne typisk løses alene af de gamle amtslige tilbud, som nu enten er overtaget af beliggenhedskommunen eller drives af regionen. I hovedstadsregionen, hvor konkurrencen mellem udbydere er størst, konstateres samtidig betydelige transaktionsomkostninger på kommunikationscenterydelserne. Formentlig fordi kommunikationscentrenes ydelser typisk er meget kortvarige og differentierede, medfører konkurrenceudsættelsen ekstraordinært meget administration i forhold til ydelsens pris. Den takstfinansieringsmodel, der er introduceret for de specialiserede områder efter strukturreformen, er derfor ikke optimal for hverken centre eller kommuner ud fra et økonomisk synspunkt.

Med hensyn til kommunikationscentrenes organisering medfører forandringerne i rammebetingelser og driftsvilkår et øget pres på institutionerne for opnåelse af legitimitet fra omgivelserne. Hvis organisationen ikke fremstår som en legitim aktør og samarbejdspartner for de kommunale myndigheder, er der risiko for, at opgaverne sendes til andre udbydere, og centrenes overlevelse kommer i farezonen. Centrene må derfor, ligesom andre institutioner der skal

integreres i nye organisatoriske sammenhænge, kæmpe for deres eksistens og vinde omgivelsernes accept og anerkendelse ved tilpasning til de normer og regler, der er fremherskende i det nye institutionelle landskab. Hertil kommer, at kommunikationscentrene i kraft af deres tidligere position og myndighed i den amtslige periode til at kunne handle hen over hovederne på kommunerne, og nogle gange også på tværs af igangværende kommunale indsatser, har en svær udgangsposition for overgangen til kommunal myndighedsvaretagelse. På den ene side er der en klar udvikling i retning af, at man fra centrenes side over tid "retter ind" efter de nye krav om standardisering, effektivitet, økonomistyring, dokumentation mv. I starten finder forandringerne sted under en vis modstand, men i takt med, at centrene får erfaringer med de nye regelsæt, udvikler de "påtvungne regler" sig efterhånden til meningsfulde arbejdsgange. På den anden side ses institutioner, der holder fast i faglige normer og værdier fra den tidligere organisering under amterne som fortsat forudsætning for institutionens eksistens og berettigelse. Dette skyldes til dels usikkerhed over for forandringerne. Men der er også mulighed for, at netop denne strategi kan vise sig at rumme nøglen til centrenes overlevelse og uundværlighed på længere sigt, især hvis netop denne faglighed samtidig kan medvirke til at reducere de betydelige transaktionsomkostninger, der er opstået med den nye organisering.

I samarbejdet mellem de fleste kommuner og kommunikationscentre er der indført forskellige implementeringer af BUM-modellen (Bestiller-Udfører-Modtager-modellen) som styringsteknologi for opgavestrømmen mellem kommuner og centre. Som udgangspunkt er der to væsentlige årsager til, at netop denne model er blevet valgt: dels er BUM-modellen velegnet til løsning af den styringsopgave, som strukturreformen peger på i forhold til kommunikationscentrene, nemlig større økonomisk styring og entydig placering af myndighedsansvar. Og dels fremstår BUM-modellen alene i kraft af sin anvendelse på mange andre lignende områder som en legitim og accepteret teknologi til løsning af transaktioner mellem kommuner og kommunikationscentre. Imidlertid har BUM-modellen også en slagside, som især har betydning i forhold til kommunikationscentrenes faglighed: udover at være et styringsredskab i samarbejdet mellem bestiller og udfører har modellen som indbygget konsekvens, at kommunikationscentrenes hidtidige værdier med faglighed og udstrakt selvstændig faglig prioritering i højsædet erstattes med nye roller og relationer, der er mere forenelige med BUM-modellens værdier om kvantitativt målbare ydelser, konkurrenceudsættelse og samlet overordnet politisk/økonomisk styring

af området. Populært udtrykt kan man sige, at BUM-modellen på centrene installerer en form for "købmands-" og "regeltænkning", som flytter ledelsens fokus fra faglig ledelse til mere overordnet kapacitetsstyring af centrets aktiviteter, hvorved kommunikationscentrenes faglighed bringes i farezonen, og der opstår risiko for påvirkning af kvaliteten i centrenes indsats i negativ retning. Ligeledes rummer BUM-modellen og markedsorienteringen risiko for, at den nødvendige faglighed til de specialiserede opgaver ikke kan fastholdes, fordi disse ydelser ikke er rentable, og dermed sætter forsyningssikkerhed og faglig udvikling under pres.

Udfordringer på kort sigt

Kommunikationscentrenes vigtigste udfordring i de kommende år er at sikre organisationens overlevelse og udviklingsmuligheder, uden at det går ud over faglighed og kvalitet i tilbuddene. Det er et åbent spørgsmål, om den faglighed, som kommunikationscentrene repræsenterer, kan opretholdes i det konkurrencescenarie, som er vilkårene for centrene efter strukturreformen: dels er området lille, og dels er det i en driftsherreoptik komplekst at få styr på og overblik over. Kommunikationscentrene leverer mange små og meget forskellige ydelser efter flere forskellige lovgivninger og med en specialiseret arbejdskraft, som kræver flere års praksisopklæring i større faglige miljøer med befolkningsunderlag og kritisk masse tilstrækkelig til opretholdelse af den nødvendige specialisering. Set i bakspejlet kan denne kompleksitet være årsagen til "den godartede ligegyldighed", som kommunikationscentrene generelt oplevede under den tidligere organisering i amterne. Hertil kommer, at kommunikationscentrene ikke er særlig synlige hverken for borgerne eller i det politiske landskab.

I en tid, som er domineret af forandringer og reformer, har vi næppe har set den sidste forandring med konsekvenser for kommunikationscenterområdet. Man kan derfor forestille sig flere mulige scenarier for kommunikationscentrenes fremtid:

- Kommunerne hjemtager så mange ydelser, at det ikke bliver muligt at opretholde centrene i deres nuværende form. I praksis vil dette betyde, at de meget specialiserede fagligheder udvandes og risikerer at forsvinde, og at borgere med særlige behov ikke får effektiv hjælp. Kommunerne vil i dette tilfælde ikke kunne imødekomme strukturreformens prioritering af fagligt bæredygtige miljøer.

- Kommunerne hjemtager visse ydelser med høj omsætning og mindre grad af specialisering og ekspertisebehov. De mere sjældent forekommende opgaver med krav om høj specialisering varetages af de eksisterende centre, som sammenlægges til større enheder til drift i ikke-kommunalt regi, fx region eller stat, som kommunerne herefter køber sig ind på efter takstprincipper, objektiv finansiering eller anden direkte eller indirekte finansiering. Konsekvensen af dette vil være geografisk slagside og store afstande for borgere i tyndt befolkede områder. Der må desuden forventes at opstå betydelige kapacitetsproblemer med skiftevis flaskehalse og ledig kapacitet, da opgaveflowet ikke vil være lineært, hvilket endvidere også vil komplicere takstberegningen/finansieringen.
- Kommunerne distancerer sig fra bestemmelserne i de indgåede rammeaftaler ved at entrere med private udbydere, der med små enmandsfirmaer kan tilbyde høj grad af fleksibilitet og lave transaktionsomkostninger i forhold til afgrænsede ydelsestyper. Dette kan på kort sigt fremstå som en attraktiv og økonomisk rationel løsning af ellers omkostningstunge opgaver. Men på langt sigt vil det indebære betydelig risiko for faglig udvanding, manglende mulighed for faglig udvikling i større praksismiljøer og reduceret kvalitet i opgaveløsningen.
- Kommunerne går efter geografi og befolkningsunderlag sammen om at etablere egne, fællesjede kommunikationscentre. Denne model vil efter vores opfattelse dels sikre kommunikationscentrenes overlevelse og udviklingsmuligheder og dels rumme mulighed for fastholdelse af den hidtidige faglighed og kvalitet.

Strategi: tilpasning eller ekspansion?

I de løsninger, der ud over landet er valgt for kommunikationscenterområdet siden strukturreformen, er der ikke umiddelbart lagt op til den model, som vi skitserer nederst i ovenstående punktopstilling. Men på den anden side er den heller ikke på nogen måde udelukket på grund af bestemmelser i strukturreformen eller anden lovgivning. Vores opfattelse er, at såfremt denne model skal fremmes, er der behov for en mere ekspansiv strategi fra kommunikationscentrenes side end den nuværende mere passive tilpasning til forandringerne, som kan iagttages på landsplan.

Det er vores vurdering, at kommunikationscentrene og kommunerne i fællesskab bør samarbejde om en mere hensigtsmæssig organisering af kommunikationscentrenes opgaver. Der bør i højere grad tages højde for unødige transaktionsomkostninger på grund af kravene til specificering af kommunikationscenteropgaverne og ligeledes for risikoen for afspecialisering på grund af for små driftsenheder. En sådan organisering kunne for eksempel være forpligtende kommunale samarbejder med fælles ejerskab af kommunikationscentre til dækning af bestemte geografiske områder med befolkningsunderlag og kritisk masse tilstrækkelig til opretholdelse af den nødvendige kapacitet og specialisering.

Umiddelbart forekommer det fornuftige valg mellem en tilpasningsstrategi og en ekspansionsstrategi at være et både/og frem for et enten/eller. Tilpasning til kommunikationscentrenes nye institutionelle omgivelser er både en nødvendighed og en forudsætning for forandring. Og afgørende for forandringsmulighederne bliver de interne udviklingsprocesser og den dynamik, der fra centrenes side kan skabes i tilbuddene.

Et større fokus på ydelsessiden kan gennem en proaktiv strategi øge den enkelte institutions indflydelse på den fremtidige udvikling. Vælger lederne og medarbejderne en ekspansionsstrategi i forhold til strukturreformen, vil der være mulighed for fortsat at styrke kvaliteten i den faglige indsats med et større fokus på udvikling af nye ydelsestyper eller nye måder at organisere de allerede eksisterende ydelser på. Dette kan fx ske ved en sammenlægning med andre lignende institutioner for at sikre tilstrækkelig volumen i opgavemængden og tilstrækkelig specialisering. Mange af de nuværende kommuner er generelt for små til at kunne bære den nødvendige specialisering, hvilket gør en sammenlægning i større, evt. tværkommunale, enheder relevant. Udover større faglig bæredygtighed vil en væsentlig sideeffekt ved sammenlægning af institutioner være reducerede enhedsomkostninger pr. produceret ydelse, hvilket er væsentligt i forhold til strukturreformens intentioner om markedsløsninger for offentligt produceret service.

Parallelt med sammenlægninger for at opnå fagligt bæredygtige stordriftsfordele skal fokus øges på dokumentation af effekten af de ydelser, der leveres. Dokumentationen af effekt skal ikke kun rettes mod ledere, medarbejdere og brugere, men også mod det politiske niveau. Dokumentationen bliver således både en form for markedsføring og et redskab til at få skabt klare (politiske) prioriteringer, hvor der er balance mellem kvalitet i effekt og ressource i produktio-

nen af ydelserne. Det større fokus på ydelsessiden kan derfor gennem en proaktiv strategi øge den enkelte institutions indflydelse på den fremtidige udvikling.

Kommunernes overtagelse af de fleste amtslige institutioner for handicappede har medført, at ydelser til borgere med funktionsnedsættelser produceres og leveres i politisk konkurrence med ydelser til almindelige borgere og i konkurrence med andre tilsvarende tilbud. Markedsorienteringen har stillet ledelsen på kommunikationscentrene over for nye krav, hvor der er kommet øget fokus på forholdet mellem pris og kvalitet på de ydelser, som leveres, og kommunikationscentrene er i højere grad blevet eksponeret for ændringer i omgivelserne, dvs. i markedet, fx budgetreduktioner i kommunerne. Dette kræver omstillingsparathed, både i forhold til antallet af medarbejdere og medarbejderkompetencer. For at håndtere markedssituationen skal lederne gøre kommunikationscentrene mere fleksible ved at sikre accept af, at antallet af medarbejdere i nogen grad kan ændre sig i forhold til opgavemængden. Hertil kommer, at medarbejderne skal lære at levere ydelser på forskelligt kvalitetsniveau og lære at leve med at "gradbøje" ydelser i kvalitet og pris.

Et konkret bud på en ekspansiv strategi

Meget tyder på, at en række af landets nuværende kommunikationscentre i de kommende år må redefinere deres organisering og deres opgaver. Strukturreformen og den generelle kommunale økonomi har medført, eller vil forventeligt medføre, en dalende efterspørgsel på centrenes ydelser. Afslutningen på denne kronik er derfor nogle overvejelser om, hvordan kommunikationscentrene kan imødekomme udviklingen og skabe sig selv en plads i en strukturelt forandret virkelighed.

For at give kommunikationscentrene en central placering i det kommunale arbejdsfelt bør der arbejdes med en strategi om at omdanne centrene til særlige kompetencecentre, som dels skal rumme de driftsopgaver, som kommunikationscentrene løser i dag, men som også skal være særligt specialiserede og vidensgenererende enheder for driftskommunerne. De særlige kompetencecentre skal enten selv, med udgangspunkt i centrenes daglige drift, udvikle projekter, som realiseres med ekstern finansiering, eller byde ind på udviklingsprojekter, som ønskes udført af andre parter. Kompetencecentret, der skal fungere som evaluerings- og projektenhed for et givet geografisk område (fx en region eller et antal kommuner), skal udvikle og gennem-

føre praksisnære projekter i tæt samarbejde med opdragsgiveren og dermed sikre udviklingsprojekterne forankring i praksisfeltet og relevans i forhold til anden kommunal indsats. For at kunne etablere disse centre skal følgende forudsætninger være opfyldt:

- Bæredygtigt befolkningsunderlag
- Fleksibel økonomimodel
- Tilpasningsmulighed for opgave- og personaleressourcer i fag- og udviklingsenhed
- Øget fokus på ekstern kommunikation

Som særlige kompetencecentre kan kommunikationscentrene dermed indgå i bredere faglige sammenhænge med forskellige samarbejdspartere, hvilket giver mulighed for at udvikle centre inden for nye specialiserede områder i det kommunale arbejdsfelt.