

FORENINGEN AF
DANSKE DØGNINSTITUTIONER
FOR BØRN OG UNGE

Socialudvalget
SOU alm. del - Bilag 162
Offentlig

Til Folketingets Socialudvalg

Seden Enggaard 11. januar 2005

Hermed fremsender Foreningen af danske døgninstitutioner for børn og unge nogle synspunkter vedr. strukturreformen

Kort om FADD:

FADD har ca. 150 medlemsinstitutioner, der arbejder med børn og unge med sociale og adfærdsmæssige problemer. Herunder kriminelle eller kriminalitetstruede børn og unge og børn og unge med psykiatriske problemer.

FADD repræsenterer institutioner, der aktuelt refererer til enten amterne eller til kommunerne.

Nogle institutioner drives af amterne/kommunerne, mens andre institutioner er foreningsdrevne med driftsoverenskomster med amterne/kommunerne.

Konkret betyder lovforslagene således at nogle institutioner skal overflyttes fra amtsregi til kommunalt regi.

For andre institutioners vedkommende gælder det at de fastholdes i kommunalt regi.

Hjemmeside: www.fadd.dk

Formand:

Forstander Hans Jørgen Jønsson, ungdomshjemmet Seden Enggaard

hjj@seden-enggaard.dk - Mindelundsvej 112 - 5240 Odense NØ

Tlf. nr. 63 10 03 04 - Fax 63 10 03 26

Opsummering:

FADD ønsker

- at de specialinstitutioner (som indeholder en del af de ca. 2000 pladser på B&U området), der arbejder med behandlingskrævende børn og unge (eksempelvis børn og unge der er psykisk syge, omsorgssvigtede i alvorlig grad, og stærkt udadreagerende samt børn og unge med ADHD, DAMP, Azberger, alkoholskader, alvorlige misbrugsproblemer, seksuelle overgreb m.m) og deres familier skal placeres i regionerne
- at kriteriet for grænsedragningen således bør være børnenes behandlingsbehov og institutionernes regionale funktion
- at såfremt kommunerne skal overtage samtlige B&U pladser (inkl. specialområdet) bør det ved lov sikres at antallet af pladser og specialiseringsgrad bibeholdes.
- at den målgruppe, som i Lov om social Service omtales som børn og unge med særligt behov for støtte, mere dækkende kan beskrives gennem 3 og ikke kun 2 kategorier, nemlig
 - A. børn og unge (med socialministeriets ord) med sociale eller adfærdsmæssige problemer
 - B. børn og unge med alvorlige udviklingsmæssige, personligheds-mæssige eller psykiske vanskeligheder (grænsende til eller indenfor det psykiatriske område)
 - C. børn og unge med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne
- at tilbyde sig med en repræsentant i VISO – som rådgiver for døgninstitutionsområdet

Indledende bemærkninger

I bemærkningerne til lovforslaget fremgår det bl.a.

"På det sociale område indebærer aftalen om strukturreformen, at der skabes en klar og entydig ansvarsfordeling samtidig med, at de sociale 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 sig af, skal udvikles og understøttes."

"Målet med kommunalreformen på det sociale område er dermed at sikre en udvikling, hvor der er kvalificerede tilbud til udsatte børn og unge, udviklingshæmmede, handicappede, sindslidende og stofmisbrugere m.v. Alle borgere med behov for en socialfaglig indsats skal have de nødvendige botilbud og anden hjælp i deres nærmiljø og i sammenhæng med det liv, som leves af andre borgere."

FADD er principielt enig i målene med strukturreformen på det sociale område. Samtidig nærer vi store betænkeligheder ved, sådan som lovforslaget foreligger, at kommunerne som udgangspunkt bliver det eneste sted, familierne kan henvende sig. (i dag findes en supplerende mulighed for rådgivning, udredning og behandling i amtskommunen).

FADD hilser velkommen, at kommunerne får større kompetence og portefølje på det sociale område. Med dannelsen af større kommuner vil der skabes nye muligheder i kommunerne for at løfte de sociale opgaver. Der bliver et sikrere fagligt og økonomisk fundament, et entydigt ansvar og en større mulighed for at kvalificere og specialisere indsatsen. Vi føler os overbevist om, at kommunerne vil søge at løfte de nye opgaver og at udvikle den sociale indsats kreativt og ansvarligt.

Mange opgaver med støtte til udsatte familier løses i dag på udmærket vis af kommuner. Men generelt sagt er det FADDs erfaring, at kommunerne langt fra altid sikrer børnene og deres familier den nødvendige hjælp eller foretager kontakten og sagsbehandlingen efter "god forvaltningsskik" og de lovbestemte regler for sagsbehandling.

Det er tydeligt for os, at mange kommuner har vanskeligt ved at tilbyde tilstrækkelig kvalificeret og mangesidig hjælp til støtte for både barnet, forældrene og familien som helhed.

Det gælder mange små kommuner med naturlige vanskeligheder ved at etablere faglige miljøer til at sikre en kvalificeret indsats.

Den problemstilling vil i nogen grad blive løst gennem kommunesammenlægninger – men større kommuner har hidtil – efter FADDs erfaring – ikke i sig selv været en garanti for hverken en god sagsbehandling eller en relevant og kvalificeret indsats – en støtte og en indsats, der kommer til at gøre den nødvendige forskel for de udsatte børn og deres familier.

"Borgere med specielle behov skal have fuld adgang til specialiserede tilbud og behandling, der bevares og udvikles. Regionerne får ansvar for at levere de tilbud til kommunerne, som hidtil har været omfattet af amtskommunernes opgavevaretagelse. Kommunerne kan dig selv oprette og drive alle typer af tilbud."

FADD stiller sig ganske uforstående overfor, hvorfor netop døgninstitutioner for udsatte børn og unge ikke fortsat skal være omfattet af en regional drift- og forsyningsforpligtelse, i modsætning til alle andre nuværende amtskommunale døgntilbud for børn, unge og voksne. Vi finder desværre ikke i bemærkningerne til lovforslaget nogen begrundelse eller argumentation herfor.

Børn og unge med sociale og adfærdsmæssige problemer

FADD finder det alt for forsimplet at anvende denne beskrivelse om alle de børn og unge, som ikke er handicappede (i diagnostisk forstand).

Vi finder, at denne forsimpelse ser ud til at kunne få alvorlige konsekvenser for mange børn og unge i forbindelse med strukturreformen.

Når vi tager udgangspunkt i egne og andres konkrete erfaringer fra familier med børn og unge, som er anbragt udenfor hjemmet, kan vi ikke finde dækning for mange børns og unges alvorlige vanskeligheder i denne beskrivelse som sociale eller adfærdsmæssige problemer.

Vi sidder tilbage med den opfattelse, at der "højt oppe i systemet" - i Regeringen, Folketinget, også måske også i KL - kan tænkes at mangle tilstrækkelig viden om og indsigt i, hvilke alvorlige og evt. meget langvarige og behandlingskrævende vanskeligheder / skader, mange af de børn og unge har, som i dag er anbragt på de meste specialiserede døgninstitutioner (kaldet f.eks. behandlingshjem).

Når vi ser på bemærkningerne til § 67 - kommunens forpligtelse til at sikre pladser på døgninstitutioner for børn og unge, som på grund af sociale og adfærdsmæssige problemer har behov for at blive anbragt uden for hjemmet - bliver vi bekræftede i vores opfattelse.

De døgninstitutioner, som skal drives af kommunerne, har som målgruppe børn og unge, som har behov for at blive anbragt udenfor hjemmet herunder pga. forhold hos forældrene, som gør, at de ikke kan tage vare på deres børn.

I FADD er vi ikke i tvivl om, at mange - langt de fleste børn - anbringes både pga. forhold hos forældrene og pga. egne behov for støtte og evt. behandling.

Men med Socialministeriets bemærkninger til lovforslaget bliver vi meget usikre på, om det lovgivende led har tilstrækkelig viden om og indsigt i de behov for specialiseret behandlingsindsats, som mange anbragte børn og unge har pga. deres egne vanskeligheder (jfr. her også seneste undersøgelse fra SFI - Forløbsundersøgelsen).

FADD anbefaler, at den målgruppe, som i Lov om social Service omtales som børn og unge med særligt behov for støtte, mere dækkende kan beskrives gennem 3 og ikke kun 2 kategorier, nemlig

- børn og unge (med socialministeriets ord) med sociale eller adfærdsmæssige problemer
- børn og unge med alvorlige udviklingsmæssige, personligheds-mæssige eller psykiske vanskeligheder (grænsende til eller indenfor det psykiatriske område)
- børn og unge med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne

Vi er opmærksomme på, at der bliver tale om en svær grænsedragning - men den grænsedragning må "det sociale system" kunne løse.

Døgninstitutionerne

FADD finder det rigtigt og potentielt perspektivrigt, at institutioner, der fortrinsvis har en lokal målgruppe, eller som i øvrigt har karakter af 'områdeinstitutioner', overflyttes til kommunerne. Der kan være gode muligheder i at indpasse dem i viften af tilbud i de nye, større kommuners børnearbejde. Institutionernes døgntilbud vil give kommunerne helt nye muligheder i deres igangværende udviklingsarbejde af alternative anbringelsesformer, og institutionerne vil derudover kunne varetage dagbehandlende og forebyggende opgaver i et samspil med kommunens øvrige tilbud. I overensstemmelse med vores generelt positive holdning til udviklingen af det kommunale børnearbejde hilser vi denne udvikling velkommen.

Men vi vurderer samtidig, at fremtiden for de mest specialiserede døgninstitutioner til børn med sociale og adfærdsmæssige problemer vil være usikker. Døgninstitutionerne til børn og unge med sociale og adfærdsmæssige problemer udgør godt 2000 pladser i en samlet anbringelsesvifte med i alt ca. 14.500 anbringelsespladser. Det er disse institutioner, der falder indenfor lovforslagets § 67.1, kommunerne skal overtage. En del af de 2000 pladser er på de nævnte 'områdeinstitutioner', mens resten er på specialiserede institutioner, som varetager opgaver, der forudsætter et stort

befolkningsunderlag. Som et eksempel fra Vejle amt viser, vil et 24 børns behandlingshjem vil kræve et befolkningsgrundlag på ca. 150.000.

Disse institutioner er vigtige i den samlede anbringelsesvifte, fordi de tager sig af specialiserede pædagogiske og behandlingsmæssige opgaver, som ikke løses andre steder. De vil være svære at overtage for kommunerne, og de vil også med deres specialiserede tilbud være svære at passe ind i den enkelte kommunes børnearbejde. Vi mener derfor, at grænsen mellem kommuner og regioner skal trækkes sådan, at de specialiserede institutioner med en målgruppe, der klart rækker ud over kommunen, placeres i regionen. Det gælder f.eks. institutioner til psykisk syge børn, børn med ADHD, alkoholskadede børn og meget omsorgssvigtede børn. Kriteriet for gransedragningen bør således være børnenes behandlingsbehov og institutionernes regionale funktion.

Hvis disse institutioner alligevel placeres i kommunerne, så mener vi, at der bør lovgives om den fremtidige drift af dem – herunder om antallet af pladser og specialiseringsgrad. Og at den statslige refusionsordning er øremærket dette aspekt.

For at undgå pludselige og uigennemtænkte ændringer bør der være en overgangsperiode, hvor kommunerne ikke kan ændre i institutionernes specialisering. Der bør endvidere indføres en mulighed for, at socialministeren kan pålægge en kommune at drive en døgninstitution med en bestemt, specialiseret profil af hensyn til andre kommuners behov for institutionens tilbud. I lovforslagets åbnes der i bemærkningerne til §§ 186.2 og 190.3 for, at socialministeren i forbindelse med kommunal overtagelse af regionale institutioner kan "stille vilkår, der skal sikre, at andre kommuner kan få løst deres forsyningsansvar, hvis overtagelsen væsentligt vanskeliggør regionens mulighed for at løse opgaven." En sådan mulighed bør indføres eksplicit i selve lovtæksten, og det bør af bemærkningerne klart fremgå, at bemyndigelsen skal bruges til at sikre et dækkende, specialiseret institutionstilbud over hele landet. Det er ikke tilstrækkeligt, at muligheden kun nævnes kort og ret uklart i bemærkningerne.

Lovforslaget indeholder herudover nogle uklarheder eller udeladelser, som bør bringes på plads. Det er ikke i § 67.2, 67.3 og 67.4 nævnt, at regionerne skal drive døgninstitutioner til handicappede børn og sikrede institutioner. Det må naturligvis fremgå klart, ikke mindst af § 67.4, der i den foreliggende udgave alene nævner kommuner og selvejende institutioner. Det fremgår heller ikke af lovudkastet, hvordan finansieringen af de sikrede institutioner bliver. Spørgsmålet skal muligvis løses efter bemyndigelsen i § 174, hvorefter socialministeren kan fastsætte regler om finansieringen af de mest lands- og landsdelsdækkende tilbud i regionerne. Men det nævnes ikke, selvom netop finansieringen af de sikrede institutioner er vigtig at få på plads, fordi de er overordentligt dyre og hidtil er blevet objektivt finansieret. Endelig mangler der i lovforslaget en klar hjemmel for regionerne til at drive intern skole på deres døgninstitutioner for handicappede børn. Flere af dem har det i dag og er nødt til at have det, og da regionerne som nævnt skal have klar hjemmel til alt, de foretager sig, så bør driften af interne skoler også være på plads.

Regionernes mulighed for at drive institutioner og tilbud skal være i orden

Vilkårene for, at regionerne kan drive de tilbud, de har ansvaret for, skal være sådan, at regionerne rent faktisk kan udfylde den plads, de får i det fremtidige sociale system. Det er en forudsætning for, at tilbuddene til borgerne vil være til stede i praksis. Lovforslaget er præget af tvetydighed overfor regionerne og en restriktiv holdning til deres handlemuligheder, og det rummer en række forhindringer eller uklarheder, som vil vanskeliggøre deres varetagelse af opgaverne. I værste fald kan det efterlade kommunerne med alene det private marked som leverandør til en række tilbud, som de ikke selv kan løfte, fordi de offentlige tilbud, som regionerne kunne levere, vil være blokeret eller nedlagt. Der er behov for flere ændringer i lovforslaget:

- Regionernes må sikres handlemuligheder, så de kan imødekomme borgernes og kommunernes behov. De skal have mulighed for en selvstændig og sammenhængende vurdering af brugerbehov på deres område. Det er afgørende i den forbindelse, at regionerne bliver omfattet af kommunalfuldmagten. De skal have samme mulighed for at agere som entreprenør på eget initiativ, som kommuner og amter har i dag. Det er en urimelig og ubegrundet indsnævring af regionernes handlerum ikke at lade dem fungere under kommunalfuldmagten. Det kan kun give et dårligere udbud af offentlige institutioner – og en efterfølgende større rolle til det private marked. Man må i stedet stille krav til

regionerne om, at de i en tæt dialog med kommunerne aktivt tilpasser deres tilbud efter brugernes og kommunernes skiftende behov.

- Det skal i den forbindelse nævnes, at der ikke står noget i lovforslaget om regionernes udvikling af tilbud indenfor deres område. Det kan være en forglemmelse, men det kan også ses som en undladelse, der afspejler, at der faktisk ikke er en ambition om en selvstændig udviklende rolle for regionerne. Vi opfatter det som meget urimeligt. Man må altid stille som krav til en offentlig driftsherre på det sociale område, at der er et ambitiøst og sikkert udviklingsfokus, så man i dialog med brugerne løbende kan sikre en optimal udvikling af indsatsen.
- Rammeaftalen er et omdrejningspunkt i samarbejdet mellem regioner og kommuner, og den er afgørende for regionernes rolle. Ikke desto mindre er lovforslaget relativt kortfattet om aftalen, og det, der står, rummer alvorlige uklarheder. Det er uklart, hvordan aftalen godkendes; det er uklart, hvad der sker ved en eventuel uenighed mellem kommuner og region; og det er uklart, hvilket spillerum, regionerne har til at "tage højde for konstaterede udviklingstendenser," som det nævnes i de almindelige bemærkninger, samtidig med at det slås fast, at "regionen ikke kan drive tilbud, som ikke er forudsat i aftalen." Det er umuligt at forstå det på anden måde, end at disse vigtige spørgsmål skal afklares med den bemyndigelse, socialministeren får efter § 6.3. Vi mener, at reglerne for rammeaftalen skal gøre det muligt skabe en reel samarbejdsrelation og en ligestillet forhandling mellem kommuner og region. Vilklårene for aftalen bør fremgå klart af lovens tekst og ikke overlades til en bemyndigelse til ministeren.
- Kommunerne får efter §§ 186 og 190 mulighed for at overtage regionale institutioner og tilbud, men det er uklart, om en kommune kan gøre det, uden at regionen eller andre kommuner, hvis forsyningsmulighed forringes af overtagelsen, kan gøre indsigelse. Vi mener, at en fortsat flytning af opgaver kan være rimelig. De nye kommuner vil gradvist udvikle deres sociale sektor, så det vil være rimeligt at decentralisere yderligere. En sådan glidende decentralisering skal der være mulighed for. Samtidig må der være mulighed for, at opgaveflytningen også kan gå den anden vej, hvis kommune og region bliver enige om, at en kommunal opgave skal løses i regionen. Men der må hele tiden sikres en ansvarlig styring af den samlede tilbudsvifte. Regionerne skal have mulighed for at foretage en samlet vurdering af deres mulighed for at dække alle kommuners behov, inden en enkelt kommune kan overtage en institution. Der kan som ovenfor nævnt også være behov for, at ministeren får bemyndigelse til at stille vilkår til en kommune, der vil overtage en regional institution, så andre kommuners forsyningsikkerhed kan tilgodeses.
- Endelig skal takstfastsættelsen til de regionale tilbud være sådan, at regionerne ikke på forhånd er stillet ulige i konkurrencen med private aktører. Regionale udgifter til aktiviteter, der er generelle og ikke er bundet til institutionerne - f.eks. tilsyn med private institutioner eller planlægning af den samlede tilbudsvifte - skal ikke finansieres over institutionernes takster. Det skal de udgifter, regionerne har på grund af deres forpligtelse til at være sikkerhedsnet og akutfunktion heller ikke. De private aktører har ikke de forpligtelser. Vi mener derfor, at der må etableres en finansieringsordning for regionerne, der kan dække disse udgifter, så regionerne i forhold til de øvrige institutioner er stillet lige med de private aktører.

Med venlig hilsen

Hans Jørgen Jønsson
Formand for FADD