

Social- og Integrationsministeriet

Underudvalget om evaluering af kommunalreformen på socialområdet samt af de specialiserede undervisningstilbud

5. oktober 2012

Skriftligt bidrag til evaluering af kommunalreformen

Rådet for Socialt Udsatte finder det positivt, at regeringen vil evaluere kommunalreformen og den nuværende arbejdsdeling mellem kommuner, regioner og stat med særligt fokus på bl.a. det specialiserede socialområde og sundhedsområdet. Rådet havde foretrukket, at evalueringen blev gennemført af en uafhængig kommission eller lign. frem for de økonomiske ministerier, sektorministerierne, KL og Danske Regioner. Rådet tager dette til efterretning, men er i øvrigt enig i valget af fokusområder, jf. kommissorierne for underarbejdsgrupperne, herunder særligt udfordringen med *understøttelse af den specialiserede indsats*.

Rådet har allerede bidraget til evalueringen af kommunalreformen i forbindelse med høringen på socialområdet og specialiserede undervisningstilbud fredag den 27. april 2012 i Social- og Integrationsministeriet. Rådets skriftlige høeringsbidrag skal ses som et supplement til dette.

Rådet vægter højt, at socialt udsatte skal have hjælp til løsning af sociale problemer hos den myndighed, der har ansvaret for at løse sociale problemer for borgere med mindre komplekse problemer. Med kommunalreformen skulle de større kommuner få en større faglig bæredygtighed og dermed kunne løfte også socialt udsattes komplekse sociale problemer. Samtidig skulle de større kommuner understøtte den forebyggende, opsporende og tidlige indsats, der er så vigtig for, at socialt udsatte ikke tabes på gulvet.

Rådet anbefalede i forbindelse med gennemførelsen af kommunalreformen, at kommunerne hver især skulle udarbejde en udsattepolitik, ligesom oprettelsen af lokale udsatteråd tilsvarende de lovpligtige handicapråd og ældreråd blev gjort lovpligtigt. Forslagene skulle sikre den nye og relativt lille målgruppes synlighed og behov i kommunerne. Anbefalingerne er stadig gældende.

Hvad, der i årene lige efter reformen synes at være *begyndervanskeligheder* i kommunerne med at varetage målgruppens komplekse behov, har manifesteret sig som vedvarende systemiske problemer. De mest væsentlige er: 1) manglen på specialisering i kommunerne trods større enheder, 2) at økonomien er styrende frem for fagligheden 3) manglen på systematisk anvendelse og inddragelse af specialviden, 4) manglen på koordinering internt i kommunen og mellem kommune og region.

1) Specialisering i kommunerne



Bredgade 25, opg.F, 4. sal
1260 København K

Tlf. 3392 4704

Fax. 3392 9205

www.udsatte.dk

E-mail: post@udsatte.dk

Til trods for at kommunerne er blevet større og fagligt set mere bæredygtige, så er specialiseringen tilsyneladende ikke fulgt med på udsatteområdet. Mange kommuner er i dag for små til at kunne løfte visse opgavebyrder på voksen udsatteområdet.

I forhold til dobbeltbelastede sindslidende (misbrug og sindslidelse) er der ikke de nødvendige tilbud til en integreret og samtidig behandling af sindslidelse og misbrug.

På hjemløseområdet *hjemtages* hjemløse fra de specialiserede § 110-tilbud til tilbud eller boliger, hvor der ikke er den relevante sociale støtte og efterværn. Det er indtrykket, at det ofte er økonomiske vurderinger, der går forud for de socialfaglige vurderinger. Når brugeren ikke kan leve med det kommunale tilbud og søger tilbage til 110-tilbudet er der eksempler på, at kommunen går til angreb på selvmøderprincippet for at sikre realiseringen af den økonomiske besparelse.

Tendensen med hjemtagelse kendes også fra stofmisbrugsområdet, hvor misbrugere hjemtages fra de specialiserede behandlingstilbud, især døgntilbudde til ambulante og langt mindre intensive behandlingsforløb i egen kommune.

Ligeledes viser en undersøgelse fra 2011 gennemført af Jeanett Bjørness for Rådet, at kun meget få kommuner har de fornødne exit-tilbud til mennesker med prostitutionserfaring. Alt i alt synes det derfor særdeles vigtigt at afdække, om kommunerne har de fornødne specialtilbud.

2) Økonomien er styrende frem for fagligheden

Samlingen af forsynings- og finansieringsansvaret hos kommunerne har synliggjort den enkelte kommunes omkostninger til de forskellige målgrupper. Det er som udgangspunkt styringsmæssigt fornuftigt, men det betyder også, at højt specialiserede, vanskelige og meget dyre indsatser bliver sammenlignet med mindre specialiserede indsatser i kommunerne som tilbud til børn eller hjemmepleje til ældre, hvor indsatserne i virkeligheden burde sammenlignes med højt specialiserede indsatser i hospitalssektoren. Økonomien bliver derfor styrende frem for fagligheden.

At økonomien er styrende frem for fagligheden, mener Rådet, er godtgjort bl.a. i de uforholdsmæssigt store besparelser, der i de senere år er gennemført på indsatserne til socialt udsatte.

På børneområdet valgte man at sænke grænserne for statsrefusion i særligt dyre enkeltsager til 710.000 kr. / 1.420.000 kr. for at skærme kommunerne mod udgifter i særligt dyre enkeltsager. De argumenter, der gælder på børneområdet må også gælde på voksenområdet, og grænserne på voksenområdet bør som minimum sænkes, så de svarer til børneområdet. Derudover bør det overvejes at sænke grænserne til lavere beløb, så kommunalpolitikere ikke stilles i en situa-

tion, hvor de skal vælge mellem at yde den nødvendige omfattende indsats til en hjemløs psykisk syg stofmisbruger eller dagtilbud til 10 – 20 børn.

3) Systematisk anvendelse og inddragelse af specialviden

Foruden manglen på visse specialiserede tilbud i kommunerne er manglen på specialiseret viden om gruppen udpræget i flere kommuner. VISO anvendes stort set ikke på voksen-udsatteområdet, selvom netop denne gruppe har særligt behov for udredning og plan. Dette kunne afhjælpes ved at indføre en pligt for kommunerne til at søge visitationsrådgivning i VISO ved mere komplicerede sager. En model for tærskler for brug af VISO bør udvikles i forlængelse af den igangværende evaluering.

Regeringen har annonceret en tilsynsreform, hvor der bl.a. skal ske en styrkelse af tilsynet med den faglige kvalitet på døgntilbud, botilbud mv. Problemer med tilstrækkelig høj faglig kvalitet kan imidlertid også være i den kommunale sagsbehandling. Der bør derfor etableres en socialfaglig revision af kommunernes faglige arbejde på området.

4) Koordinering internt i kommunerne og mellem kommuner og regioner

Kommunalreformen skulle ideelt set have medført en større sammenhæng i den kommunale indsats for socialt udsatte mennesker. Mange udsatte oplever det stik modsatte. Silotækning, sektorisering og indbyrdes modstridende krav har gjort det særdeles vanskeligt for udsatte mennesker at få en helhedsorienteret indsats. Når eksempelvis 38 procent af de hjemløse i hjemløsestrategien ikke har eller er blevet tilbudt en handleplan efter SEL § 141, så er det en klar indikation på manglende koordinering af indsatsen internt i kommunen. Tilsvarende resultater findes i øvrigt for stofmisbrugere. En forudsætning for at skabe sammenhæng imellem de forskellige indsatser, udsatte mennesker modtager, er, at der sker en koordination mellem forskellige involverede aktører. Her er de sociale handleplaner et afgørende værktøj. Kommunerne fik med kommunalreformen ansvaret for at sikre en mere helhedsorienteret indsats for socialt udsatte, men har ikke leveret på det punkt. Rådet har på linje med en række andre aktører foreslået, at der blev indført et krav om en koordinerende sagsbehandler. Det skal hermed gentages.

Ligeledes er den manglende koordinering af indsatsen imellem kommune og region uholdbar. Mennesker med sindslidelse og misbrug oplever stadig, at der stilles gensidige krav om stoffrihed/have styr over misbruget, inden sindslidelsen kan behandles og omvendt, at de skal være udredt psykiatrisk, før en egentlig misbrugsbehandling kan indledes.

Det er ulideligt for brugerne at være fanget i dette limbo. Rådet foreslår, at mennesker med dobbeltbelastninger skal garanteres adgang til integreret og koordineret behandling af misbrug, psykisk lidelse og sociale problemer uafhængigt af delt myndighedsansvar mellem kommuner og regioner. Visitationen kan løftes ud af de to myndigheder til et uafhængigt ekspertudvalg.

Rådet håber, at underudvalget vil gå videre med de nævnte problematikker og løsninger i forhold til det udredende arbejde.

Med venlig hilsen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jann Sjursen', written in a cursive style.

Jann Sjursen, formand