

Social - og Indenrigsministeriet
sim@sim.dk

DANSKE
REGIONER



10-08-2016

Sag nr. 16/1475

Dokumentnr. 36364/16

Jannie Bruun Andersen

Tel. 40 22 30 86

E-mail: jba@regioner.dk

Høringssvar til forslag til lov om ændring af lov om social service, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og lov om voksenansvar for anbragte børn og unge.

Lovforslaget indeholder en række ændringer under flere forskellige love og er fremsat som et samlet lovforslag. Regionerne er blevet bedt om at komme med bidrag til det samlede forslag og har bemærkninger til flere af de fremsatte ændringer.

Forslaget vedrørende indførelsen af muligheden for, at kommunerne kan overtage regionale tilbud beliggende i andre kommuner, efter aftale med tilbuddets beliggenhedskommune, er dog af væsentlig betydning for regionerne og det specialiserede socialområde og vil derfor blive behandlet først og særligt uddybende i det nedenstående. De enkelte forslag, som regionerne har bidrag til, kommenteres derefter enkeltvist i høringssvaret.

På grund af den korte høringsfrist skal det bemærkes at høringssvaret er med forbehold for politisk behandling.

Det bemærkes i øvrigt at Danske Regioner finder det særdeles u hensigtsmæssigt at fremsætte et så vidtrækkende og gennemgribende lovforslag, som indeholder så væsentlige ændringer for det regionale specialiserede socialområde hen over en sommerferie, med en meget kort høringsfrist uden at have drøftet dette med regionerne først. Som det er beskrevet nedenfor kan forslaget få særdeles negative konsekvenser for de kommuner og borgere, der benytter regionens højt specialiserede tilbud. Derfor kan det undre, at forslaget præsenteres som en mindre lovændring i et samlelovforslag. Af samme grund må der stilles spørgsmålstejn ved påstanden om,

Dampfærgevej 22
Postboks 2593
2100 København Ø

T 35 29 81 00
F 35 29 83 00
E regioner@regioner.dk

at forslaget ikke har økonomiske eller administrative konsekvenser. Forslaget vedrørende kommunernes mulighed for overtagelse af regionale tilbud beliggende i andre kommuner bør derfor tages ud af det samlede lovforslag og drøftes særskilt, så det sikres, at alle perspektiver er grundigt belyst. Regionerne samt andre væsentlige aktører bør inddrages i en sådan drøftelse.

Kommunernes overtagelse af regionale tilbud beliggende i en anden kommune

Regionerne vurderer at det fremsatte forslag vil få særdeles negative konsekvenser for en udsat gruppe af borgere og det anbefales at lovforslaget ikke fremsættes til vedtagelse. Lovforslaget vil betyde en uforudsigelig og usikker forsyningssituation af tilbud til borgerne, underminere den faglige og økonomiske bæredygtighed på det specialiserede socialområde samt indebærer øget bureaukrati og mindre nærhed. Samlet set er der risiko for, at indsatsen overfor en lang række udsatte målgrupper og det specialiserede socialområde som sådan, vil svækkes.

Det er vanskeligt at se det afbureaukratiserings- og regelforenklingsaspekt, som forslaget er stillet ind i. Det kan tværtimod medføre mere tvivl om, hvor ansvaret for borgeren er placeret, og under hvilke formaliserede aftaler borgeren hører hjemme (for eksempel sundhedsaftaler og rammeaftaler), hvis lovforslaget gennemføres. Det gælder særligt, hvis tilbud overtages af en kommune i en anden region. Der er på den baggrund grund til at forvente, at der vil blive behov for supplerende bilaterale samarbejdsaftaler mellem beliggenhedskommunen og den overtagende kommune. For de berørte borgere vil det betyde, at der opstår øget usikkerhed om, hvor ansvaret for indsatsen er placeret og at risikoen for at falde mellem flere stole forøges.

Ligeledes er intentionen med kommunalreformens bestemmelse om kommunal overtagelse af regionale tilbud, at de sociale opgaver i højere grad løses i nærmiljøet, svær at se. Det er vanskeligt at se, hvordan nærhedsprincippet skal gøre sig gældende, hvis et tilbud overtages af en anden kommune end beliggenhedskommunen.

Uforudsigelig og usikker forsyningssituation

Der er en betydelig risiko for, at særligt mindre kommuner (og dermed deres borgere) vil stå i en uforudsigelig og usikker forsyningssituation, hvis loven vedtages.

Der peges i forslaget på, at den nuværende lovgivning forhindrer, at en kommune kan overtage et tilbud beliggende i en nabokommune med henblik på at slå tilbuddet sammen med et lignende tilbud i egen kommune. Det må derfor være et selvstændigt formål med lovændringen at give kommunerne denne mulighed. Konsekvensen heraf vil være, at udviklingen af det overtagne tilbud fremover vil blive baseret på den nye driftsherres strategier og behov; både hvad angår målgruppe, indhold og kapacitet.

Regionerne har som driftsherre et åbenlyst incitament til at drive og udvikle sine tilbud, så de er attraktive for samtlige kommuner i regionen. Dette incitament har en kommunal driftsherre som udgangspunkt ikke. Hertil kommer, at regionerne - i modsætning til kommunerne - har en "leverandørpligt" i forhold til at levere de ydelser til kommunerne, som aftales i rammeaftalen. I hjemtagelsessituationen overtager kommunen ganske vist den forsyningsforpligtelse, som tilbuddet har varetaget, men der er intet, der i praksis forhindrer, at kommunen umiddelbart efter igangsætter en proces, hvor tilbuddet forandres og derfor ikke længere vil kunne varetage den hidtidige forsyningsopgave i forhold til de øvrige kommuner i regionen, og som nævnt har en kommunal driftsherre ingen tilskyndelse til at levere højt specialiserede - og økonomisk risikable - ydelser til andre kommuner.

Der er eksempler på, at kommunerne tager egne tilbud ud af rammeaftalen, når det vurderes strategisk hensigtsmæssigt, uden at konsekvenserne for andre kommuner analyseres og drøftes. Et tilbud kan altså i princippet den ene dag have en opgave som leverandør til alle regionens kommuner for dagen efter ikke at være omfattet af den rammeaftale, der skal sikre forsyning af specialiserede tilbud til alle kommuner og borgere. Der vil således, hvis lovforslaget vedtages, skabes en uforudsigelig og usikker forsyningssituation for alle andre kommuner end driftsherre-kommunen.

Uanset at den overtagende kommune skal aftale overtagelsen af et regionalt tilbud med beliggenhedskommunen, vil forslaget også være uhensigtsmæssig i forhold til styring af kapaciteten i rammeaftaleregi. Regionerne er underlagt kommunernes ønsker og behov, således at regionerne alene kan oprette og drive pladser i henhold til aftale med kommunerne, som den pågældende region indgår i regi af rammeaftalen. En sådan begrænsning er ikke pålagt kommunerne, der kan oprette og nedlægge pladser uden at dette skal godkendes i rammeaftaleregi.

Når der gives mulighed for, at andre kommuner end beliggenhedskommunen kan overtage et regionalt tilbud, vil der være en større sandsynlighed

for, at regionale tilbud i højere grad bliver overtaget af kommunerne. Dette vil på sigt true den gældende model, hvor regionerne har forsyningspligt i forhold til levering af de sociale tilbud, som beskrevet i serviceloven, idet der vil være en grænse for, hvor lille en driftsmasse regionerne kan drive med, hvis driften fortsat skal være af såvel høj faglighed som økonomisk forsvarlig og rentabel.

Svækkelse af faglig og økonomisk bæredygtighed på det specialiserede socialområde

Regionerne driver generelt højt specialiserede sociale tilbud, hvor en enkelt kommune typisk ikke har tilstrækkelige antal borgere i målgruppen til at udfylde tilbuddet, hvilket mange gange vil være en af årsagerne til, at belliggenhedskommunen har valgt ikke at overtage tilbuddet. Den høje specialisering kan blive svækket, såfremt en anden kommune overtager et regionalt tilbud, idet kommunerne generelt ikke har pligt til at videreføre tilbuddet, som det overtages, dvs. heller ikke med den målgruppe, som tilbuddet har på overtagelsestidspunktet. Såfremt det viser sig, at der ikke er tilstrækkelig efterspørgsel på den højt specialiserede ydelse, som tilbuddet leverer på overtagelses-tidspunktet, har den overtagende kommune (i modsætning til regionerne) kompetencen til og dermed mulighed for at visitere borgere fra kommunen, der ikke tilhører målgruppen, ind, hvorved tilbuddet høje faglige viden afspecialiseres.

Regionerne har skabt en betydelig faglig og kvalitetsmæssig synergieffekt mellem de højt specialiserede tilbud, samtidig med at der opnås stordriftsfordele til gavn for køberne. Regionerne har understøttet tværgående samarbejde mellem de regionale tilbud, som løfter kvaliteten og vidensniveauet, og de har siden kommunalreformen opbygget en betydelig kompetence på det mest specialiserede socialområde. Dette kommer blandt andet til udtryk ved, at mange regionale tilbud fungerer som VISO- og KaS-leverandører. Ved kommunale overtagelser, der primært er begrundet i de overtagende kommuners interesser og behov, vil der skabes usikkerhed om fremtiden for faglige miljøer, der har til opgave at levere specialrådgivning til borgere og kommuner i hele landet.

Det skal ligeledes nævnes, at langt hovedparten af de regionale tilbud er omfattet af 'Dansk kvalitetsmodel på det sociale område' som er et redskab, regionerne har udviklet til understøttelse af systematisk arbejde med kvalitetssikring og kvalitetsudvikling af praksis. Tilbud, der overtages af en kommune, vil ikke længere være en del af dette kvalitetsarbejde.

Der er behov for en kritisk masse af tilbud, for at regionerne kan opretholde den økonomiske og faglige bæredygtighed, som er opbygget siden kommunalreformen. Såfremt lovforslaget vedtages og yderligere tilbud hjemtages, vil denne bæredygtighed på de resterende regionale tilbud blive udfordret. Dette vil være særdeles problematisk for de kommuner, som køber pladser på regionale tilbud, og i allerhøjeste grad for de borgere, som benytter tilbuddene.

Anbefaling

Samlet set vurderes der således at være en række yderst u hensigtsmæssige konsekvenser af forslaget om at give kommunerne mulighed for at overtage regionale tilbud beliggende i andre kommuner.

Det er på den baggrund regionernes holdning, at lovforslaget *ikke* bør fremsættes til vedtagelse. Såfremt lovforslaget alligevel fremsættes bør det tages ud af det samlede lovforslag. Hvis lovforslaget fremsættes på trods af ovenstående anbefales en række præciseringer og tilføjelser.

Anbefalede ændringer og tilføjelser

Da drift og udvikling af de regionale tilbud reguleres i regi af rammeaftalerne mellem en region og kommunerne inden for den pågældende region, bør det føjes til lovforslaget, at regionale tilbud kun kan overtages af kommuner inden for den region, hvori de er beliggende.

Som det fremgår ovenfor vil forslaget skabe en usikker og uforudsigelig forsyningssituation for alle andre kommuner end den overtagende kommune, hvilket stiller skærpede krav til procedureregler for overtagelse. Der er behov for at alle kommuner i regionen kan tilkendegive deres holdning til en mulig overtagelse af et regionalt tilbud. Der skal som minimum være en høringsperiode, hvilket formentlig skal foregå i rammeaftaleregi, hvor der er en mere passende kapacitet, indsigt og faglighed til at kunne forholde sig til sådanne overtagelser. Det har med de eksisterende regler været lavet aftaler i rammeaftaleregi omkring vilkår og procedurer for overtagelse af regionale tilbud, hvilket også må kræves, såfremt kommuner skal kunne overtage regionale tilbud beliggende i andre kommuner. Det bør derfor tilføjes i lovforslaget, at overtagelsen skal godkendes i rammeaftaleregi.

Det fremgår, at det er en forudsætning for overtagelse af et regionalt tilbud, at kommunalbestyrelsen i beliggenhedskommunen vil kunne drive tilbuddet på økonomisk og fagligt forsvarlig vis. Det foreslås, at denne formulering skærpes ved at det slås fast, at kvaliteten skal opretholdes på minimum

samme niveau som tidligere, hvis en kommune overtager et regionalt tilbud. I forlængelse heraf foreslås det, at en uvildig instans (eksempelvis Socialstyrelsen eller Socialtilsynet) får kompetence til at bedømme, hvorvidt den overtagende kommune vil kunne opfylde ovennævnte krav, samt om en eventuel overtagelse vil påvirke den faglige og økonomiske bæredygtighed på andre tilbud negativt. Herved sikres det, at bæredygtigheden af det samlede specialiserede socialområde – og ikke blot det enkelte tilbud - tages i betragtning.

Kommentarer vedrørende øvrige lovforslag indeholdt i høringen.

Fremtidsfuldmagter

Forslaget findes grundlæggende positivt, da det forventes at kunne formindske den administrative tunge proces og lange sagsbehandlingstid, der er i Statsforvaltningen ved udpegnings af en værge i forbindelse med flytning.

I forhold til de ændringer, der direkte har betydning for sundhedssektoren anses det som en klar fordel at få fjernet de administrative udfordringer, som forhindrer patienterne i at blive udskrevet så hurtigt som muligt og forslaget ses som et skridt på vejen hertil. Der er udbredt enighed om, at det er vigtigt, at de patienter, som er færdigbehandlede kan udskrives uden forsinkelse.

Da reglerne om fremtidsfuldmagter er helt nye, må det forventes, at der går et stykke tid, før denne ændring får nogen særlig stor betydning på de enkelte afdelinger, og der vil fortsat være patienter, som ikke har lavet nogen fremtidsfuldmagt. Derfor er der stadig behov for, at sagsbehandlingstiden i værgemålssagerne nedbringes.

En fremtidsfuldmægtig er udpeget af borgeren på et tidspunkt, hvor denne var habil, og det må derfor forventes, at fuldmægtigen er en person, som borgeren har tillid til vil kunne varetage borgerens interesser bedst muligt. Det forudsættes, at fremtidsfuldmægtigen alene får den nævnte beføjelse i situationer, hvor betingelserne i servicelovens § 129, stk. 2 om, at der skal være tale om en person med betydelig og varigt nedsat funktionsevne, som følge af erhvervet mental fremadskridende svækkelse, der ikke modsætter sig en flytning, men som heller ikke kan give informeret samtykke til en flytning, er opfyldte. Ligesom det forudsættes, at det af fremtidsfuldmægten tydeligt fremgår, at fremtidsfuldmægtigen bemyndiges til at kunne tiltræde

en flytning i henhold til § 129, stk. 2, og at fuldmagtsgiveren derfor ikke kan være i tvivl om, hvilke fremtidige beslutninger, der gives fuldmagt til.

Side 7

For så vidt angår det konkrete forslag bemærkes det, at det findes betænkeligt, at fremtidsfuldmægtigen kan tiltræde en flytning, som borgeren ikke konkret har udtrykt ønske om. Baggrunden for betænkelighederne er, at mens den, der udsteder en fremtidsfuldmagt vil være opmærksom på, hvad fremtidsfuldmagten dækker i forhold til den konkrete ordlyd, er det ikke sikkert, at vedkommende vil være opmærksom på, at fremtidsfuldmagten også kan give beføjelser i henhold til anden skreven lovgivning, og det er muligt, at vedkommende ikke ønsker at den pågældende fremtidsfuldmægtig skal have indflydelse på så indgribende et forhold som optagelse i et botilbud. På denne baggrund anbefales, at fremtidsfuldmægtigen alene kan tiltræde optagelse i et botilbud, såfremt det er nævnt udtrykkeligt i fremtidsfuldmagten.

Klagens opsættende virkning

Det har længe været generende for alle parter at skulle vente en 4-ugers periode uden nogen synlig grund, så denne ændring er meget velkommen. Det løser dog ikke de situationer, hvor kommunen har en udfordring med at finde et passende tilbud, så der bør fortsat være fokus på, at kommunerne lever op til deres forsyningsforpligtelse.

Finansiering af ophold i sikrede institutioner for børn og unge uden lovligt ophold

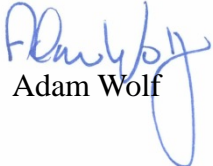
Der findes særdeles positivt at der skabes entydige retningslinjer for finansiering denne gruppes ophold på de sikrede institutioner. Praksis er i dag, at ophold på sikrede institutioner for børn og unge, som ikke har lovligt ophold i Danmark, finansieres objektivt. Med forslaget er der lagt op til, at praksis lovhjemles entydigt, hvilket findes positivt.

I forhold til finansiering af barnets eller den unges skolegang (intern skole på sikret institution, som for børn og unge med lovligt ophold er ren takstfinansieret) er der en udfordring i forhold til lovhjemlen, idet der ikke er nogen opholdskommune at sende en takstopkrævning til. Pt. indregnes udgiften i den objektive finansiering, men med uklar lovhjemmel. Det vil være positivt, hvis ministeriet vil tage dette forhold med i sit videre arbejde med at sikre entydig lovhjemmel.

Optagelse i botilbud uden samtykke

Intentionerne bag lovforslaget er gode og forslaget forekommer balanceret, idet alle klageberettigede skal være enige i, at en afgørelse om, at optagelse i et særligt botilbud uden samtykke efter servicelovens § 129, iværksættes straks.

Venlig hilsen


Adam Wolf