



EKSPERTUDVALGET PÅ
SOCIALOMRÅDET

Anbefalinger til en bæredygtig faglig og økonomisk udvikling på socialområdet

Endelig rapport

April 2024



EKSPERTUDVALGET PÅ
SOCIALOMRÅDET

Anbefalinger til en bæredygtig faglig og økonomisk udvikling på socialområdet

Endelig rapport

April 2024

Ekspertudvalget på socialområdet

Anbefalinger til en bæredygtig faglig og økonomisk udvikling på socialområdet

Endelig rapport

April 2024

Henvendelse om publikationen kan ske til:

Social-, Bolig- og Ældreministeriet
Holmens Kanal 22
1060 København K
Tlf. 33 92 93 00

Omslag: Bgraphic

Foto: iStock

Tryk: Stibo Complete

Oplag: 150

ISBN: 978-87-7601-436-0

Elektronisk publikation:

Produktion: Aliro Docs ApS

ISBN: 978-87-7601-437-7

Publikationen kan hentes på

Social-, Bolig- og Ældreministeriets hjemmeside:

www.sm.dk



Tryksag
5041 0004

Forord

Socialområdet er et centralt område i vores danske velfærdssamfund. Det skal udgøre det sikkerhedsnet, som griber os, hvis vi er eller bliver afhængige af professionel hjælp og støtte udefra, hvad enten det er midlertidigt eller varigt, og hvad enten behovet skyldes medfødte omstændigheder, eller at livet tager en uventet drejning. Det skal således sikre et godt alternativ, hvis man får sociale problemer, hvis man har en funktionsnedsættelse og derfor har brug for kompenserende hjælp, eller hvis man eksempelvis rammes af en krise, som gør, at man ikke kan være i eget hjem. Socialområdet skal således være vores fælles garanti for, at ingen efterlades alene med sine udfordringer.

Der har igennem de sidste år været store udgiftsstigninger på socialområdet, og antallet af borgere, der modtager hjælp, stiger ligeledes. Det har gjort det betydeligt sværere at sikre den rette hjælp og støtte til alle, ligesom det har vanskeliggjort kommunernes udgiftsprioriteringer på de øvrige velfærdsområder. I et demokrati er det folkevalgte politikere, der foretager prioriteringen af ressourcer mellem forskellige serviceområder, og i Danmark har vi valgt en model, hvor det er meningen, at en stor del af prioriteringen foregår i kommunerne. Modellen er imidlertid udfordret, når udgifterne stiger meget kraftigt på socialområdet, uden at folkevalgte politikere har besluttet en tilsvarende styrket prioritering af området.

Samtidig mangler der konkret viden om, hvad der er det fagligt rigtige at gøre, ligesom nogle borgere med sociale udfordringer eller handicap oplever, at de skal kæmpe for at få dækket deres behov for hjælp. Det fører ofte til forslag om mere kontrol, men hvis kontrollen i sig selv ikke kvalificerer de faglige beslutninger, så er der stor risiko for, at det fører til, at flere ressourcer, der kunne være brugt på faglige løsninger, anvendes på øget bureaukrati.

Den nuværende udvikling er uholdbar for alle parter. Det er en udvikling, som vi skal have dæmmet op for på en god og klog måde, hvis vi også fremadrettet skal have mulighed for at hjælpe dem, der har behov for hjælp og støtte – både på socialområdet og på kommunernes øvrige velfærdsområder. Hvis vi ikke får sikret reelle prioriteringsmuligheder, risikerer vi i værste fald at ende i en situation, hvor kommunerne ikke længere kan løfte deres fulde ansvar, og borgerne derfor ikke kan vide sig sikre på at få tilstrækkelig hjælp og støtte. Ekspertudvalget er derfor blevet etableret med afsæt i et behov for løsninger, der sikrer en både fagligt og økonomisk bæredygtig udvikling af socialområdet.

Ekspertudvalgets arbejde er foregået under indtryk af svære dilemmaer og har krævet balancerende af vigtige hensyn. Det har blandt andet været vigtige holdepunkter for Ekspertudvalget, at borgerne skal have den hjælp, som de har behov for, samt at borgernes retssikkerhed sikres. Derfor har vi brugt tid på at definere kerneopgaven og drøfte, hvordan vi understøtter progression for den enkelte og indsætter, som virker.

Det er imidlertid også et helt centralt princip for Ekspertudvalget, at kommunerne er nødt til at kunne prioritere økonomisk og politisk, herunder skal der være reel mulighed for at fastsætte lokale serviceniveauer. Det har derfor været vigtigt for Ekspertudvalget hele tiden at balancere vores anbefalinger med henblik på at sikre både faglig og økonomisk bæredygtighed. I vores optik forudsætter det, at der i højere grad skal sikres rum for en politisk og økonomisk prioritering. Både inden for socialområdet og på tværs af velfærdsområderne.

Jeg vil gerne takke interessenter på området – både kommuner, leverandører af sociale indsatser, civilsamfund og følgegruppen – for alle de gode input, som vi har fået, og som har været med til at kvalificere vores arbejde. Derudover ønsker vi at takke de forskere og professionelle, der har fremlagt vigtig viden, forskningsresultater og analyser. I har alle leveret værdifulde input til vores arbejde og bidraget til at sikre, at vi hele tiden har haft de mange hensyn og dilemmaer i forhold til borgerens behov for øje i vores arbejde.

Ekspertudvalget har ønsket at udfordre eksisterende lovgivningsmæssige rammer med henblik på at sikre borgernes bedste inden for de givne økonomiske rammer, som politikerne måtte stille til rådighed. Derfor lancerer vi med rapporten 19 anbefalinger. Anbefalingerne handler både om, hvordan vi kan sikre, at det ikke er de underliggende strukturer, der fordyrer de vedtagne indsatser, at økonomien bør være styrbar, at vi har brug for at opnå viden om, hvad der virker, så ressourcerne og tiden bruges på det væsentligste, samt at vi skal have fokus på at understøtte borgerens livskvalitet og udvikling.

Vi gør os ingen forestillinger om, at vi med anbefalingerne i rapporten her løser alle udfordringer på socialområdet. Det vil forudsætte mere grundlæggende ændringer af blandt andet serviceloven, som vil stå over for andre svære afvejninger af forskellige tungtvejende hensyn. Vi mener, at vores anbefalinger er formet under hensyntagen til de balancer, som er helt centrale, når vi beskæftiger os med nogle af de mennesker i Danmark, som har mest behov for støtte for at kunne trives og realisere deres individuelle potentialer. Men vi håber at have leveret et solidt bidrag til bedre styringsmuligheder og dermed et bedre grundlag for politiske prioriteringer af vores fælles velfærd på socialområdet, så vi også fremadrettet har et sikkerhedsnet, der står klar til at gribe os, hvis behovet opstår.

Formand for Ekspertudvalget på socialområdet
Torben Tranæs

Indhold

Kapitel 1. Ekspertudvalget på socialområdet	9
1.1 Udfordringsbilledet – Ekspertudvalgets refleksioner	10
1.2 Ekspertudvalgets overvejelser om opgaven	12
1.3 Følgegruppens inddragelse i Ekspertudvalgets arbejde	14
1.4 Samlet oversigt over Ekspertudvalgets anbefalinger	15
1.4.1 Målgruppetørrelser og udgifter	16
1.4.2 Kvalitative potentialevurderinger	19
Kapitel 2. Muligheder for prioritering og styring	23
2.1 Lokale prioriteringsmuligheder og serviceniveau	26
2.2 Tydeliggørelse af de overordnede principper i sociallovgivningen	30
2.2.1 Revision af serviceloven	30
2.3 Tydeliggørelse af rækkevidden for de enkelte reglers anvendelse	33
2.3.1 Klarhed om rammerne for reglernes anvendelse	34
2.4 Styringsmuligheder på botilbudsområdet	36
2.4.1 Nye rammer for kapacitetsstyring og etablering af botilbudspladser til borgere med særligt komplekse behov og udadreagerende adfærd	44
2.4.2 Udvikling af nyt takstsystem	47
2.4.3 Hensigtsmæssig udvikling af botilbudskapaciteten	50
2.4.4 Bedre understøttelse af match mellem borger og botilbud	53
2.4.5 Revision af magtanvendelsesreglerne	57
2.4.6 Styringsudfordringer på krisecenterområdet	61
Kapitel 3. Styrket forebyggelse på socialområdet	65
3.1 Tidlige indsatser til børn, unge og familier med særlige behov	66
3.2 Bedre støtte til udsatte unge i overgangen til voksenlivet	70
3.3 Forsøg med resultatbetalingsfond	74
3.4 Opbygning og udbredelse af viden om forebyggende indsatser	77
Kapitel 4. Fokus på kerneopgaven	81
4.1 Regelforenklinger i sagsbehandlingen og mere tid til kerneopgaven	83
4.2 Forenkling af tilsyn gennem ny model for socialtilsynets tilsyn med sociale tilbud	86

Kapitel 5. Styrket fokus på en virksom socialpolitik	93
5.1 En ny og sammenhængende forskningsstrategi på socialområdet.....	94
5.2 Et bedre datagrundlag på socialområdet.....	98
5.3 En styrket formidling og anvendelse af viden i praksis.....	100
Kapitel 6. Progression og livskvalitet for borgeren	105
6.1 Fortsat omstilling mod principperne i <i>recovery-orienteret rehabilitering</i>	107
6.2 Styrket fokus på livskvalitet og progression.....	110
Appendiks A. Kommissorium	115
Appendiks B. Ekspertudvalgets sammensætning	119
Appendiks C. Oversigt over følgegruppens sammensætning samt Ekspertudvalgets møder med følgegruppen	121
Appendiks D. Eksempler på principafgørelser fra Ankestyrelsen i 2017-2022	125
Litteraturliste	127



Kapitel 1. Ekspertudvalget på socialområdet

Ekspertudvalget på socialområdet blev nedsat i forbindelse med Aftale om kommunernes økonomi for 2022, hvor det fremgik, at: *"Regeringen og KL er enige om at nedsætte et ekspertudvalg med inddragelse af faglige eksperter og forskningsmiljøer på socialområdet, som skal give anbefalinger til, hvordan man kan sikre en bæredygtig faglig og økonomisk udvikling på socialområdet."* Kommissoriet indeholder følgende spor, jf. appendiks A:

1. Vi skal vide, hvad der driver udviklingen i udgifterne og borgernes indsatser
2. Vi skal vide hvilken forebyggelse, der kan hjælpe borgeren, før problemerne vokser
3. Fokus på kerneopgaven
4. Vi skal gøre det, der virker
5. Progression for borgeren

På den baggrund blev Ekspertudvalget nedsat med formand, medlemmer, kommissorium og sekretariat i maj 2022. Regeringen gav udvalget til primo 2023 til at komme med anbefalinger til, hvordan man kan sikre en bæredygtig faglig og økonomisk udvikling på socialområdet. Udvalgets arbejde er imidlertid blevet forsinket, blandt andet som følge af folketingsvalget i 2022. Det har derfor været nødvendigt at fokusere udvalgets arbejde samt udskyde tidspunktet for den endelige afrapportering til foråret 2024.

Ekspertudvalget udgav i maj 2023 sin første delrapport, der primært havde til formål at fokusere på udgiftsudviklingen og økonomistyringen. Delrapporten indeholdt, foruden en kortlægning af udgiftsdrivere, 11 anbefalinger, herunder fem pejlemærker for ambitionerne på området og det videre arbejde med kommissoriets spor 1 (Ekspertudvalget på socialområdet 2023). Ekspertudvalget har efterfølgende arbejdet videre i alle kommissoriets fem spor om forebyggende indsatser, fokus på kerneopgaven, indsatser som virker, og progression samt pejlemærkerne (udgiftsstyring) fra første delrapport med henblik på at afslutte sit arbejde og formidle sine samlede anbefalinger i denne endelige rapport.

Ekspertudvalget har som led i sit arbejde afholdt 16 møder. Samtidig har Ekspertudvalget inddraget en bred kreds af interessenter i form af en række følgegruppemøder i efteråret 2023 og starten af 2024, ligesom interessenter på området har bidraget gennem løbende møder, besøg, oplæg, konferencer mv.

1.1 Udfordringsbilledet – Ekspertudvalgets refleksioner

Socialområdet er et kernevelfærdsområde, og det har i de senere år været kendetegnet ved store udgiftsstigninger fra år til år. Udviklingen udfordrer den faglige og økonomiske bæredygtighed på området. Konkret er udgifterne til socialområdet steget med 4,5 mia. kr. fra 2018 til 2022¹ (Social-, Bolig- og Ældreministeriet 2024a). Det er en større udgiftsstigning end på fx ældreområdet², hvor der de seneste år i økonomiaftalerne mellem KL og regeringen er politisk prioriteret at kompensere for det demografiske træk, herunder som følge af, at antallet af ældre borgere stiger.

Den samlede udgiftsstigning på socialområdet er sket uden et tilsvarende politisk aftalt løft af området. Socialområdet er dermed det velfærdsområde, hvor udgifterne er steget mest. Den uprioriterede udgiftsudvikling på socialområdet har derfor, alt andet lige, blandt andet forudsat omprioriteringer på tværs af de øvrige kommunale serviceområder. Det giver udfordringer i forhold til prioriteringer – både inden for socialområdet og på tværs af velfærdsområder.

Arbejdet i Ekspertudvalget har afdækket, at der både sker en stigning i antal modtagere af sociale indsatser og i udgifterne hertil. Udgiftsstigningerne kan dog ikke alene forklares af, at der er kommet flere modtagere (se bilag 1). En stor del af udgiftsstigningerne kan henføres til botilbudsområdet, som udgør 54 pct. af den samlede udgiftsstigning fra 2018 til 2022, samtidig med at de gennemsnitlige udgifter pr. modtager stiger (se bilag 24). Herunder ses også en mindre gruppe af borgere på botilbud, som modtager meget dyre sociale indsatser (se bilag 15). Samtidig kan data ikke vise, om de stigende udgifter har ført til stigende kvalitet. De stigende udgifter til socialområdet og herunder særligt botilbudsområdet har kommunerne skullet finde råderum til inden for allerede fuldt disponerede kommunale budgetter.

Det er ikke den enkelte borgers behov for hjælp og støtte, som Ekspertudvalget vil udfordre. Det er i stedet et komplekst samspil af en række forhold vedrørende indretningen og organisationen af indsatsen, som der er behov for at se nærmere på.

Ekspertudvalget vurderer overordnet set, at en faglig og økonomisk bæredygtig socialpolitik kræver, at stigende udgifter er bestemt af et politisk ønske om et øget serviceniveau på det konkrete område. Ekspertudvalget vurderer, at det politiske prioriteringsrum lokalt og dermed muligheden for at tilpasse til lokale behov i praksis er for snævert i dag, og at udviklingen i stedet drives af andre faktorer uden for politisk prioritering, *jf. nedenfor*. Det bemærkes, at socialpolitikken ikke automatisk bliver bæredygtig, fordi rammerne understøtter et politisk handlerum, der svarer til udfordringerne. Rammerne skal også udfyldes fagligt og økonomisk hensigtsmæssigt. Men et snævert lokalt handlerum begrænser mulighederne for prioritering både på socialområdet og mellem velfærdsområderne, herunder også mulighederne for at investere i forebyggelse og faglig udvikling.

¹ 2023-priser.

² Udgifterne til ældreområdet er fra 2018-2022 steget med 5,5 mia. kr. Heraf kan op til 2,1 mia. kr. dog henføres til tidligere års finanslovsloft, som er omlagt til den kommunale serviceramme. Når der tages højde herfor, er socialområdet derfor det velfærdsområde, hvor udgifterne er steget mest.

Mulighederne for at foretage lokale prioriteringer er særligt udfordret på botilbudsområdet. Botilbudsområdet fungerer i dag principielt under markedslignende vilkår med henblik på at høste de effektiviseringsgevinster mv., der følger af konkurrence på markedet. Ekspertudvalget vurderer imidlertid, at en række forhold i den markedsløse logik, som gælder på botilbudsområdet, ikke holder i virkeligheden.

En række forhold vedrørende sammenhæng mellem pris og indsats og kapaciteten vurderes at hæmme mulighederne for at høste de prisregulerende fordele ved konkurrence på botilbudsområdet i bred forstand. Det vurderes ikke, at den gældende styringsmodel i tilstrækkelig grad understøtter fleksibilitet og udvikling på området. Nogle begrænsninger er en følge af internationale konventioner, men langt fra alle. Dertil kommer, at kombinationen af et omkostningsbaseret takstsystem og et tilsyn med sociale tilbud med et særligt kvalitetsscoringsystem indebærer incitamenter til at øge indsatser og standarder og dermed drive udgifterne opad. Samtidig er kommunernes mulighed for kapacitetsstyring begrænset – særligt når det kommer til ikke offentlige tilbud – hvorfor der er udfordringer med at sikre, at botilbudskapaciteten matcher behovet herfor givet borgernes udfordringer.

Markedsløsen vurderes særligt ikke at holde i forhold til indsatser til den mindre gruppe af borgere med behov for de mest specialiserede indsatser. Det skyldes blandt andet, at kommunernes prioriteringsrum i sagens natur er meget begrænset, fordi der ofte kun er en eller meget få relevante tilbud at vælge mellem til de borgere, der har de mest komplekse behov. Kommunerne er derfor ofte i det konkrete valg nødt til at benytte de tilbud, der er, uanset om de er omkostningseffektive eller yder en kvalitet, der matcher udgiften. Dette skyldes grundlæggende, at målgruppen er lille og behovene meget komplekse, hvorfor egentlig konkurrence blandt flere uafhængige udbydere hverken er realistisk eller samfundsøkonomisk ønskeligt.

Ekspertudvalget vurderer endvidere, at der ikke altid er den nødvendige klarhed om, hvad retstilstanden på socialområdet er. Det hæmmer både de lokale prioriteringsmuligheder og dialogen mellem borger og kommune. Lovgivningen på socialområdet er kendetegnet ved at være en rammelovgivning, hvorfor der er et vist fortolkningsrum. Det indebærer, at retstilstanden ofte først konkretiseres gennem ankesystemet, hvor der nødvendigvis skal tages stilling til rækkevidden af lovbestemmelserne. Samlet indebærer det, at rækkevidden af de enkelte bestemmelser ikke altid på forhånd er klar for hverken de kommunale sagsbehandlere eller for borgerne, der potentielt skal modtage indsatserne, herunder hvorvidt økonomi kan indgå som et sagligt hensyn i afgørelserne. En rammelovgivning med formuleringer, som efterlader store fortolkningsrum, stiller samtidig store krav til de lokalt formulerede prioriteringer og den lokale forvaltningspraksis i forhold til forudgående forventningsafstemning om, hvad borgeren kan få af hjælp og støtte, og vil i sidste ende altid rumme en vis usikkerhed herom. Det skaber potentiale for et unødigt højt konfliktniveau mellem borger og kommune, som ikke gavner nogen – tværtimod tager det tid fra kerneopgaven og kan føre til en dårlig borgeroplevelse af systemet.

Derudover vurderer Ekspertudvalget, at der i dag findes en række øvrige hindringer for at sikre en fagligt og økonomisk bæredygtig udvikling af socialområdet. En effektiv drift og høj faglighed på socialområdet hæmmes blandt andet af manglende viden om, hvilke indsatser der virker og under hvilke forhold. Mere viden om, hvad der virker for udsatte borgere, er en

forudsætning for en endnu større faglighed på området, en mere evidensbaseret og effektiv socialpolitik, en bedre dialog mellem myndighed og borger og er også en forudsætning for øgede styringsmuligheder i tilrettelæggelsen af socialområdet lokalt og nationalt. Når vi mangler den grundlæggende viden om, hvad der virker, så medfører det en risiko for, at borgerne ikke får den indsats, der er den bedste hjælp i deres konkrete tilfælde, og derudover medfører det en risiko for, at samfundet spilder værdifulde ressourcer på indsatser, der ikke virker bedst muligt.

Endelig mener Ekspertudvalget, at der i dag er et for begrænset fokus på forebyggelse af borgernes sociale udfordringer og deraf behov for indsatser, ligesom der er behov for i udfordringen af socialpolitikken at sikre mere fokus på kerneopgaven, herunder særligt at undgå krav til eksempelvis unødigt administration, unødige registreringer og unødige dokumentation, der tager tid fra medarbejdernes udøvelse af kerneopgaven.

Ovenstående udfordringsbillede er blandt andet baseret på Ekspertudvalgets anbefalinger i delrapport 1 fra maj 2023 (Ekspertudvalget på socialområdet 2023). Ekspertudvalget har således arbejdet videre med afsæt i arbejdet, der lå til grund for delrapport 1, og anbefalingerne i denne endelige afrapportering er derfor afledt af, at Ekspertudvalget har dykket yderligere ned i de forskellige problemstillinger.

1.2 Ekspertudvalgets overvejelser om opgaven

Med udgangspunkt i dette udfordringsbillede fremlægger Ekspertudvalget på socialområdet med denne rapport sine samlede anbefalinger til, hvordan en bæredygtig faglig og økonomisk udvikling på socialområdet kan understøttes.

Socialområdet dækker bredt og omfatter børn, unge og voksne med fysiske eller psykiske funktionsnedsættelser eller i socialt udsatte positioner. Det dækker samtidig over indsatser, der favner alt fra midlertidig og lettere støtte til meget omfattende indsatser med støtte døgnet rundt. Formålet er, at borgere med behov for sociale indsatser får den rette hjælp og støtte med henblik på at forløse den enkelte borgers potentiale. Socialområdet udgør således en af grundpillerne i det danske velfærdssamfund, hvilket har været et vigtigt fundament for Ekspertudvalgets arbejde.

Det er en præmis i kommissoriet, at anbefalingerne skal bidrage til at sikre en socialpolitik, der virker, og som hjælper den enkelte og forholder sig til de rammer, som kommunerne er underlagt – lovgivningsmæssigt, styringsmæssigt og økonomisk. Det er endvidere en præmis, at kommunerne prioriterer pengene på tværs af alle kommunale velfærdsområder og at midlerne, der anvendes inden for det specialiserede socialområde, skal anvendes, så indsatserne bedst muligt understøtter udsatte borgeres behov og udvikling, mens de øvrige velfærdsområder sikrer ydelser til alle kommunens borgere, såsom dagtilbud til børn, skole og ældrepleje. Samtidig er det en central præmis, at anbefalingerne skal pege på konkrete styringsgreb i forhold til at håndtere udgiftsudviklingen på socialområdet. Endeligt skal anbefalingerne være neutrale for de offentlige finanser på lang sigt.

Ekspertudvalget har ikke haft til opgave at forholde sig til, om der skal bruges færre eller flere penge på socialområdet eller andre velfærdsområder. Ekspertudvalget hverken kan eller skal tage stilling til dette, da det er en politisk prioritering. Ligeledes hverken kan eller skal Ekspertudvalget fastsætte det optimale udgiftsniveau for socialområdet. De spørgsmål er alene op til de valgte politikere at prioritere.

En politisk prioritering forudsætter imidlertid, at kommunerne inden for rammerne af den sociale lovgivning har mulighed for at fastsætte og anvende lokale serviceniveauer, hvilket i praksis er udfordret i dag. Manglende prioriteringsmuligheder betyder manglende mulighed for at anvende de afsatte midler til størst mulig gavn for borgerne på tværs af de kommunale velfærdsområder, som påpeget ovenfor. Det er udvalgets vurdering, at ændrede rammevilkår for socialområdet vil kunne give mere omsorg og et bedre liv til borgerne for de samme midler. Der skal være lovgivnings- og forvaltningsmæssige rammer, der både formelt og i praksis gør det muligt for kommunerne at vedtage og gennemføre politiske prioriteringer generelt på velfærdsområderne – både de specialiserede og de almene velfærdsområder. Dette følger i princippet af det kommunale selvstyre på området, som er en præmis for Ekspertudvalgets arbejde.

Ekspertudvalget udtaler sig derfor alene om, hvordan et sådant prioriteringsrum kan sikres både i forhold til konkrete styringsgreb og ved at bringe fokus på de indsatser, som virker, og hvordan rammerne kan understøtte, at ressourcerne bruges på kerneopgaven. Samtidig har der været et solidt fokus på, at rammerne skal understøtte tid til kerneopgave og virkningsfulde indsatser samt – hvor det er muligt – bidrage til forebyggelse og progression for borgerne.

Ekspertudvalget finder det afgørende, at en central værdi som retssikkerhed, og at indsatserne modsvarer borgernes støttebehov er tænkt med i de konkrete løsningsforslag. Det er blandt andet vigtigt, at kommunerne har mulighed for at yde støtte og hjælp, som virker, og i en intensitet, som vurderes at svare til borgerens konkrete behov. Samtidig er det en præmis, at alle Ekspertudvalgets anbefalinger holder sig inden for rammerne af de internationale konventioner, som Danmark har tilsluttet sig. Endelig har det været en bunden opgave, at socialområdet skal være økonomisk og fagligt bæredygtigt, og det skal være muligt at prioritere lokalt både fagligt og økonomisk. De samlede anbefalinger er udviklet under balancering af disse hensyn, som visse steder indeholder svære dilemmaer.

Ekspertudvalget er gået ambitiøst til opgaven med henblik på at komme med anbefalinger, der vil gøre en reel forskel. Ekspertudvalget har derfor afdækket strukturelle udfordringer i kommissoriets spor via en række analyser samt i dialog med aktører og interessenter på området.

Som beskrevet ovenfor er der tale om et komplekst udfordringsbillede, som ikke kan reduceres til enkelte faktorer. Det gælder blandt andet institutionelle faktorer, som visse steder begrænser det kommunale prioriteringsrum, markedsfejl, som er fordyrende for visse indsatser, og i den konkrete lovgivning, som visse steder enten medfører et uforholdsmæssigt stort ressourceforbrug eller skaber en konfliktfyldt dialog mellem borger og kommune. Visse steder kan lovgivningen endvidere udgøre en hæmsko for tilrettelæggelsen af effektive, faglige indsatser, ligesom lovgivningens kompleksitet eller fejl i kommunernes sagsbehandling kan

have indgribende virkning på og konsekvenser for en voksen, en families eller et barns liv. Fortolkningen af Danmarks konventionsretslige forpligtelser har desuden sat naturlige grænser for Ekspertudvalgets mulighedsrum. Dertil kommer, at der fortsat mangler viden om både indsatsers udgifter og virkning, hvilket blandt andet hæmmer muligheden for at tildele borgere effektive forebyggende indsatser samt kommunernes udgiftsstyring.

1.3 Følgegruppens inddragelse i Ekspertudvalgets arbejde

Det fremgår af Ekspertudvalgets kommissorium, at en følgegruppe bestående af brugerorganisationer, brancheorganisationer og faglige organisationer på området skal følge Ekspertudvalgets arbejde (se appendiks A). Sigtet har været, at følgegruppen kunne bidrage til at kvalificere arbejdet i Ekspertudvalget. Følgegruppen har bestået af 30 forskellige organisationer og aktører, som alle har relevant viden og væsentlig indsigt i udfordringerne på socialområdet. Følgegruppen er sammensat med afsæt i de organisationer, som også udgjorde følgegruppen til evalueringen af det specialiserede socialområde (Social- og Ældreministeriet 2022). De konkrete organisationer fremgår af appendiks C.

Der har været afholdt syv møder mellem Ekspertudvalget og følgegruppen, hvor følgegruppen blandt andet har haft mulighed for at videregive deres perspektiver til udfordringsbilledet for de enkelte spor.

Følgegruppen har gennem dens brede sammensætning bidraget med nuanceret viden set fra forskellige perspektiver om, hvordan indretningen af socialområdet virker i praksis, herunder hvordan indretningen af området kan medføre udfordringer for borgerne i deres dagligdag og medføre styringsmæssige uhensigtsmæssigheder, som kommunerne skal håndtere i deres daglige praksis.

Følgegruppen har, ud over mulighed for at pege på udfordringer, også haft mulighed for at bibringe Ekspertudvalget deres løsningsforslag. Følgegruppen har ikke været inddraget i udformning af de konkrete anbefalinger i rapporten og kan således ikke tages til indtægt for rapportens indhold eller de konkrete anbefalinger.

Følgegruppen har ikke set anbefalingerne eller rapporten i øvrigt inden offentliggørelsen. Men Ekspertudvalget har ønsket, at følgegruppen har mulighed for at fremsende deres bemærkninger til rapporten, efter at rapporten er præsenteret. Disse inputs offentliggøres på Ekspertudvalgets hjemmeside, hvor også selve rapporten med tilhørende bilag er at finde. Derudover har følgegruppen løbende haft mulighed for at fremsende skriftlige bemærkninger til arbejdet, blandt andet som opfølgning på følgegruppemøderne. Ekspertudvalget har inddraget perspektiverne fra gode og konstruktive drøftelser i deres arbejde.

1.4 Samlet oversigt over Ekspertudvalgets anbefalinger

Med afsæt i udfordringsbilledet og præmisserne for Ekspertudvalgets arbejde, der er beskrevet ovenfor, har Ekspertudvalget udarbejdet nedenstående 19 anbefalinger. Anbefalingerne uddybes og motiveres i kapitlerne 2-6.

Som nævnt har Ekspertudvalget endvidere præsenteret 11 anbefalinger i første delrapport. Heraf havde fem anbefalinger karakter af pejlemærker for Ekspertudvalgets videre arbejde. En række af anbefalingerne i kapitel 2 er et resultat af det videre arbejde med pejlemærkerne. De øvrige seks anbefalinger fra første delrapport fremgår af boks 1.1.

Boks 1.1

Oversigt over anbefalinger

Spor 1. Vi skal vide, hvad der driver udviklingen i udgifterne og borgernes indsatser

1. Anbefaling om revision af serviceloven
2. Anbefaling om tydeliggørelse af rækkevidden for de enkelte reglers anvendelse
3. Anbefaling om nye rammer for kapacitetsstyring og etablering af botilbudspladser til borgere med særligt komplekse behov og udadreagerende adfærd
4. Anbefaling om udvikling af nyt takstsystem for socialområdet
5. Anbefaling om hensigtsmæssig udvikling af botilbudskapaciteten
6. Anbefaling om bedre understøttelse af match mellem borger og botilbud
7. Anbefaling om revision af magtanvendelsesreglerne
8. Anbefaling om bedre styring på krisecenterområdet

Spor 2. Vi skal vide hvilken forebyggelse, der kan hjælpe borgeren, før problemerne vokser

9. Anbefaling om øget fleksibilitet for tilpasning af forebyggende indsatser efter barnets lov
10. Anbefaling om større fokus på understøttelse af overgangen til voksenlivet for udsatte unge
11. Anbefaling om etablering af en statslig resultatbetalingsfond
12. Anbefaling om opbygning og udbredelse af viden om forebyggende indsatser

Spor 3. Fokus på kerneopgaven

13. Anbefaling om regelforenklinger i sagsbehandlingen og mere tid til kerneopgaven
14. Anbefaling om forenkling af tilsyn gennem ny model for socialtilsynets tilsyn med sociale tilbud

Spor 4. Vi skal gøre det, der virker

15. Anbefaling om en ny og sammenhængende forskningsstrategi på socialområdet
16. Anbefaling om en ny data- og digitaliseringsstrategi på socialområdet for 2025-2030
17. Anbefaling om en styrket formidling og anvendelse af viden i praksis på socialområdet

Spor 5. Progression for borgeren

18. Anbefaling om en fortsat omstilling mod principperne i den socialfaglige tilgang recovery-orienteret rehabilitering på det samlede sociale voksenområde
19. Anbefaling om at afdække erfaringerne med at anvende standardiserede mål, som kan bruges til at følge borgerens livskvalitet og progression

Boks 1.1 (fortsat)**Oversigt over anbefalinger****Anbefalinger fra Ekspertudvalgets første delrapport**

1. Anbefaling om eftersyn af tilsyn med sociale tilbud
2. Anbefaling om indførelse af takstloft på områder med selvmøderprincip
3. Anbefaling om indførelse af beløbsgrænse for alternative tilbud
4. Anbefaling om at styrke udbygningen af den kommunale botilbudskapacitet
5. Anbefaling om nytænkning af reglerne om merudgiftsydelse
6. Anbefaling om sikring af bedre viden og data

Ekspertudvalgets anbefalinger sætter retning for nye initiativer. De fleste anbefalinger indeholder imidlertid ikke konkrete modeller med klart afgrænset indhold. Det fremgår fx ikke, hvad der skal indgå i en ny takstmodel, og hvordan de forskellige elementer skal hænge sammen, eller forslag til på hvilket niveau et takstloft skal fastsættes. Samtidig er datagrundlaget, herunder tilgængeligheden af data på individniveau, ufuldstændigt. Det udgør en udfordring, dels for tilbunds gående analyser på socialområdet, dels for beregningen af konkrete potentialer. Det er derfor ikke muligt at skønne over de økonomiske potentialer ved anbefalingerne. I stedet er der nedenfor angivet størrelsesordener for målgrupper og udgifter relateret til de enkelte anbefalinger samt kvalitative potentialebeskrivelser for de anbefalinger, som vurderes mest centrale i forhold til målet om at dæmpe udgiftsvæksten.

1.4.1 Målgruppe størrelser og udgifter

For at illustrere hvor stor en del af socialområdet, anbefalingerne potentielt vedrører, er der i nedenstående tabel 1.1 for hver enkelt anbefaling angivet målgruppe størrelse og udgiftsbasis for det område, som anbefalingen vedrører. Der er alene oplyst sådanne størrelsesordener for anbefalingerne under spor 1 samt anbefalingen vedrørende tilsyn under spor 3.

Det er vigtigt at understrege, at oplysningerne i tabel 1.1 ikke er måltal eller potentialeberegninger, men alene et stiliseret eksempel på hvilke baser, som udvalgte forslag kan omfatte. De angivne størrelsesordener kan således ikke anvendes til at skønne over effekten af et forslag mv.

Tabel 1.1
Størrelsesordener for målgruppe og udgiftsbaser for de områder, anbefalingerne vedrører

Nr.	Anbefaling	Målgruppe	Udgiftsbaser
1	Revision af serviceloven	Der var i 2022 mere end 114.000 modtagere af indsatser efter serviceloven på voksenområdet Revisionen vil potentielt have betydning for alle fremadrettede afgørelser efter serviceloven.	Voksensocialområdet udgjorde 40,5 mia. kr. i 2022
2	Tydeliggørelse af rækkevidden for de enkelte reglers anvendelse	Der var i 2022 mere end 114.000 modtagere af indsatser efter serviceloven på voksenområdet. Tydeliggørelsen vil have betydning for fremadrettede afgørelser efter de konkrete bestemmelser, hvis rækkevidde tydeliggøres. Der er identificeret ni principmeddelelser (se appendiks D), hvor en eventuel tilbagerulning på baggrund af en juridisk vurdering vil kunne bidrage til at udgå væsentlige fremtidige udgiftsstigninger.	Voksensocialområdet udgjorde 40,5 mia. kr. i 2022
3	Nye rammer for kapacitetsstyring og etablering af særlige botilbudspadser til borgere med særligt komplekse behov og udadreagerende adfærd	Samlet set havde 28.000 personer ophold på botilbud eller botilbudslignende botilbud i løbet af 2022. Anbefalingen sigter dog kun på en mindre andel af denne gruppe – de borgere med de mest komplekse behov og udadreagerende adfærd, som med usikkerhed vurderes at være mindre end 10 pct. af den samlede gruppe af modtagere af botilbud.	Botilbudsområdet udgjorde 22,2 mia. kr. i 2022. Analyse fra KL viser, at de 1.700 personer med de dyreste indsatser koster 5 mia. kr. (KL 2023b).
4	Udvikling af nyt takstsystem for socialområdet	Alle sociale indsatser takstfastsættes på baggrund af samme takstsystem. Anbefalingen forventes dog primært at vedrøre botilbudsområdet, hvor der i løbet af 2022 var 28.000 personer med ophold på botilbud eller botilbudslignende botilbud.	Botilbudsområdet udgjorde 22,2 mia. kr. i 2022.
5	Hensigtsmæssig udvikling af botilbudskapaciteten	Samlet set havde 28.000 personer ophold på botilbud eller botilbudslignende botilbud i løbet af 2022. Heraf havde ca. 14.700 ophold på et botilbudslignende tilbud. Sidstnævnte målgruppe forventes at være primær målgruppe for størstedelen af anbefalingens indhold. Der var i 2022 ca. 1.500 godkendte sociale tilbud på voksenområdet.	Botilbudsområdet udgjorde 22,2 mia. kr. i 2022.
6	Bedre understøttelse af match mellem borger og botilbud	Samlet set havde 28.000 personer ophold på botilbud eller botilbudslignende botilbud i løbet af 2022. Det bemærkes, at antallet af sager om flytning uden samtykke har ligget nogenlunde stabilt på knap 400 sager årligt de seneste år, hvor flytning i langt hovedparten af sagerne er tiltrådt. Dertil kommer et ukendt antal sager, hvor kommunen i dag ikke ansøger om flytning som følge af forventning om afslag efter de gældende regler.	Botilbudsområdet udgjorde 22,2 mia. kr. i 2022. På tværs af kommunerne varierer udgifterne til botilbud pr. indbygger i kommunen med en faktor 2.
7	Revision af magtanvendelsesreglerne	Magtanvendelsesreglerne har anvendelse ift. alle modtagere af sociale indsatser, men vurderes primært relevant ift. botilbudsområdet, hvor 28.000 personer i 2022 havde ophold på botilbud eller botilbudslignende tilbud. Hyppig anvendelse af reglerne vurderes primært at vedrøre en mindre del af modtagerne af botilbud.	Botilbudsområdet udgjorde 22,2 mia. kr. i 2022.

Tabel 1.1 (fortsat)
Størrelsesordener for målgruppe og udgiftsbasis for de områder, anbefalingerne vedrører

Nr.	Anbefaling	Målgruppe	Udgiftsbasis
8	Bedre styring på krisecenterområdet	2.737 kvinder havde i løbet af 2022 et ikke-anonymt ophold på et krisecenter efter servicelovens § 109. Den gennemsnitlige opholdslængde på krisecenter var i 2022 87 dage. Fremadrettet forventes anbefalingen også at kunne få betydning for mænd, der tager ophold på krisecentre.	Krisecentre efter servicelovens § 109 udgjorde i 2022 0,6 mia. kr.
14	Forenkling af tilsyn gennem ny model for socialtilsynets tilsyn med sociale tilbud.	Der var i 2022 ca. 2.500 godkendte sociale tilbud på tværs af voksen-, unge- og børneområdet.	Analysen af tilsyn med sociale tilbud har på baggrund af en opregning af oplysninger fra 466 sociale tilbud estimeret, at de 1.253 tilbud inden for analysens afgrænsning på landsplan har udgifter for 286 mio. kr. årligt forbundet med tilsynsforløb på tværs af flere tilsynsmyndigheder. Socialtilsynene udgør 55 pct. heraf med 158 mio. kr. Der er ikke foretaget en opregning til alle sociale tilbud, der føres tilsyn med, ligesom de takstfinansierede udgifter til socialtilsynene ikke indgår i estimatet. Socialtilsynene modtog i 2022 119 mio. kr. i takstindtægter, som tilbuddene finansierer.

Anm.: Opgørelserne omfatter personer, der indgår i befolkningsregisteret enten primo eller ultimo året, og som er 18 år eller derover ultimo året. Vedr. nr. 1-2: Opgørelsen af antal modtagere af indsatser efter serviceloven på voksenområdet er baseret på 95 kommuner. Der er opregnet til landsplan på baggrund af indbyggertal og der kan derfor være en vis usikkerhed forbundet med tallene. Vedr. nr. 3-7: Botilbud omfatter botilbud til midlertidigt ophold (SEL § 107), botilbud til længerevarende ophold (SEL § 108) og socialpædagogisk støtte (SEL § 85) i botilbudslignende tilbud (omfattet af § 4, stk. 1, nr. 3, i lov om socialtilsyn). Vedr. nr. 5: Tilbud til botilbud og botilbudslignende tilbud på Tilbudsportalen ultimo året. Omfatter botilbud til hhv. længerevarende ophold (SEL § 108) og midlertidigt ophold (SEL § 107) samt botilbudslignende tilbud efter §§ 83-87, 97, 98 og 102 i serviceloven, der under visse betingelser leveres i andre boligformer end tilbud efter serviceloven for eksempel i en almenbolig. Vedr. nr. 8: Kvinder på 18 år og derover, som havde ophold på et kvindekrisecenter efter servicelovens § 109 på et tidspunkt i løbet af året. Opgørelsen af den gennemsnitlige opholdslængde omfatter ikke kvinder med anonyme ophold. Vedr. nr. 14: Tilbud og afdelinger på Tilbudsportalen pr. 31.12.2022. Der er lanceret en ny Tilbudsportal den 11. juni 2019. Der var udfordringer med datakvaliteten for visse tilbud i den tidligere Tilbudsportal, bl.a. i forhold til at reelt ophørte tilbud fortsat fremgik som aktive på Tilbudsportalen. Opgørelserne tager derfor udgangspunkt i data fra den nye Tilbudsportal. Fripølseboliger efter Fripølseboligloven indgår ikke i opgørelsen. Der er foretaget en frasortering af tilbud, som vurderes ikke at tilhøre tilbudsportalen.dk.

Kilde: Egne beregninger på Danmark Statistiks data og data fra Tilbudsportalen, Socialpolitisk Redegørelse 2023 og Ekspertudvalgets udgivelser på sm.dk.

1.4.2 Kvalitative potentiale vurderinger

Med afsæt i Ekspertudvalgets identificerede udfordringer, herunder på botilbudsområdet, beskrives nedenfor kvalitative potentialer for de anbefalinger, som vurderes særligt at indeholde potentiale for at imødekomme målsætningerne for Ekspertudvalgets arbejde. Potentialerne vil i alle tilfælde afhænge af den konkrete udformning af løsningsmodellerne under anbefalingerne.

De samlede anbefalinger vurderes overordnet set at pege i retning af en fagligt og økonomisk mere bæredygtig model. Dette forudsætter dog, at en række af initiativerne på botilbudsområdet vedrørende takster og kapacitet udformes, så det reelt bliver muligt at dæmme op for fortsatte udgiftsstigninger. I forlængelse heraf vurderer Ekspertudvalget, at der ud over de konkrete anbefalinger, som præsenteres her, kan blive behov for yderligere ændringer på området, hvis det skal blive muligt at hindre yderligere udgiftsvækst på botilbudsområdet, som ikke følger af eksplicite politiske prioriteringer eller på anden vis er udtryk for lovgivers intention.

Tydeliggørelse af overordnede hensyn i serviceloven og de enkelte reglers rækkevidde

Ekspertudvalget anbefaler blandt andet en revision af serviceloven med henblik på at præcisere og modernisere gældende regler, samt at rækkevidden af de enkelte lovbestemmelser fremadrettet tydeliggøres. Endvidere anbefaler Ekspertudvalget en gennemgang af en række konkrete principmeddelelser med henblik på tydeliggørelse af retstilstanden herfor fremadrettet i lovgivningen samt øget vidensinddragelse i forhold til principmeddelelser.

De samlede udgifter til voksensocialområdet udgjorde 40,5 mia. kr. i 2022 fordelt på mere end 114.000 modtagere af sociale indsatser (Social-, Bolig- og Ældreministeriet 2024a). En revision af serviceloven, herunder tydeliggørelse af de enkelte bestemmelseres rækkevidde samt økonomi som et sagligt hensyn og retningslinjer herfor, vil have væsentlig betydning for alle fremadrettede afgørelser efter serviceloven. Det kan få betydning for kommunernes udgiftsstyring. Dertil kommer, at en tydeligere lovgivning må forventes at mindske fortolkningsrummet inden for lovgivningen og derved medføre mindre behov for principafgørelser, som potentielt kan være fordyrende for kommunerne på områder, hvor det ikke er politisk prioriteret. I forlængelse heraf forventes anbefalingen vedrørende håndtering af ni konkrete gældende principmeddelelser at bidrage til at undgå væsentlige varige udgifter på potentielt flere milliarder.

Endelig kommer, at tydelighed om rækkevidden af de enkelte bestemmelser vil give et bedre grundlag for forudsigelighed af, hvilke indsatser borgeren kan forventes at være i målgruppen for. Det kan forventeligt have en afledt positiv effekt på samarbejdet mellem kommunen og borgerne.

Botilbudsområdet

Ekspertudvalget har fire anbefalinger, der direkte retter sig mod udgiftsstigningerne, herunder 1) nye rammer for kapacitetsstyring og etablering af botilbudspladser til borgere med særligt komplekse behov og udadreagerende adfærd, 2) udvikling af et nyt takstsystem, 3) en mere hensigtsmæssig udvikling i sammensætningen af botilbudskapaciteten samt 4) en række tiltag, der skal sikre fleksibilitet og kapacitetsudnyttelse samt understøtte et bedre match mellem borger og tilbud. Dertil kommer øvrige anbefalinger, der retter sig mod øvrige forhold på

botilbudsområdet, fx anbefaling om revision af magtanvendelsesreglerne med henblik på at give kommunerne bedre mulighed for at yde den omsorg, som borgeren har behov for, på en økonomisk hensigtsmæssig måde. Endelig anbefaler Ekspertudvalget i forlængelse af anbefalingen i første delrapport om en lånepulje til etablering af kommunale botilbud generelt, at der som led i udmøntningen afdækkes, hvorvidt der er behov for en fornyelse af lånepuljen.

Botilbudsområdet udgjorde 22,2 mia. kr. i 2022 (Social-, Bolig- og Ældreministeriet 2024a). Det svarer til 55 pct. af de samlede udgifter på voksenområdet, ligesom 54 pct. af udgiftsstigningerne i perioden 2018-2022 kan henføres til dette område (se bilag 24).

Det vurderes, at de samlede anbefalinger på botilbudsområdet vil kunne bidrage til at dæmpe udgiftsvæksten på området gennem en rimelig prissætning, effektiv konkurrence samt en mere hensigtsmæssig kapacitetsudnyttelse. Det er samtidig en målsætning for Ekspertudvalget, at implementeringen af de enkelte anbefalinger i forhold til botilbudsområdet bidrager til, at borgerne fremadrettet i højere grad sikres et godt match mellem tilbud og borgerens behov.

Hvor effektive anbefalingerne vil være i forhold til at gøre det muligt at dæmpe udgiftsudviklingen, vil afhænge af den konkrete udformning af de enkelte tiltag, herunder at tiltagene understøtter en mere effektiv konkurrence på pris samt kapacitetsstyring på det mest specialiserede område.

Øvrige anbefalinger, der kan understøtte en faglig og økonomisk bæredygtig udvikling

Udover ovennævnte temaer foreslår Ekspertudvalget en række anbefalinger i de øvrige kapitler, der ligeledes vurderes at kunne bidrage til at dæmpe utilsigtet udgiftsvækst og understøtte det lokale styrings- og prioriteringsrum. Følgende anbefalinger vurderes at være særligt centrale. Anbefalingerne har overvejende langsigtet karakter i forhold til at kunne bidrage til at dæmpe utilsigtet udgiftsvækst. Anbefalingen om tilsyn vurderes dog at kunne gennemføres på kortere sigt.

- **Nye rammer for tilsyn med sociale tilbud:** Ekspertudvalget vurderer, at den nuværende model for socialtilsynet, herunder kvalitetsmodellen og scoringssystemet i kombination med det nugældende takstsystem gennem incitamentsvirkninger bidrager til udgiftsvækst på botilbudsområdet. Ekspertudvalget foreslår derfor, at der gennemføres en revision af rammerne for tilsyn med sociale tilbud. Det vurderes, at en ny model kan bidrage til at mindske udgiftsvækst, som ikke afspejler politiske prioriteringer. Dette blandt andet ved at mindske incitamentet til at botilbuddene overimplementerer anbefalinger fra socialtilsynene samt ved at reducere administrative ressourcer forbundet med tilsyn med sociale tilbud, hvilket endvidere kan bidrage med mere tid til kerneopgaven.
- **Regelforenklinger i sagsbehandlingen:** Ekspertudvalget anbefaler, at det eksisterende regel- og visitationsgrundlag for borgerstyret personlig assistance (BPA) og tabt arbejdsfortjeneste forenkles på en hensigtsmæssig måde. Anbefalingen kan mindske uhensigtsmæssigt ressource- og tidsforbrug på administrative opgaver for både myndigheder og berørte borgere.

- **Styrket vidensgrundlag:** Ekspertudvalget anbefaler øget udbredelse af eksisterende viden, en ny forskningsstrategi på socialområdet samt en ny data- og digitaliseringsstrategi for socialområdet. Anbefalingerne vurderes på lang sigt at kunne understøtte en bedre faglig og økonomisk styring af socialområdet, herunder gennem mere viden om virkningsfulde og omkostningseffektive indsatser m.v. Det bør fx kunne understøtte bedre match mellem borger og indsats fremadrettet, hvilket samlet set bør kunne sikre at borgernes behov imødekommes med mere omkostningseffektive løsninger.
- **Styrket forebyggelse:** Der er et potentiale i at understøtte anvendelsen af forebyggende indsatser. Dette forudsætter dog viden om, hvad der udgør virkningsfulde indsatser, samt om virkningen står mål med omkostningen, som indsatsen er forbundet med. Samtidig vurderes der at være et vist potentiale i at understøtte øget fleksibilitet i mindre, tidlige indsatser, så indsatsen nemmere kan justeres og målrettes den enkeltes behov.



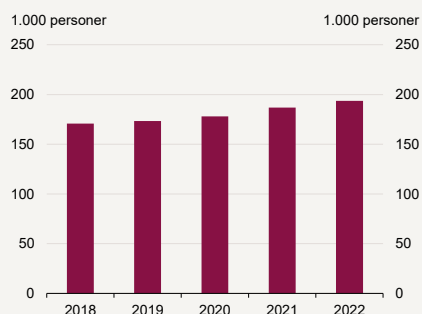
Kapitel 2. Muligheder for prioritering og styring

Socialområdet er et centralt område i det danske velfærdssamfund, som først og fremmest skal sikre, at alle griber, hvis de er i en situation, hvor de har behov for social støtte og hjælp. Borgerne skal have hjælp og støtte i forhold til deres individuelle behov. I de senere år har vi set, at udgiftsudviklingen på socialområdet er sket uafhængigt af de politiske prioriteringer, hvilket ikke er en holdbar situation. Det har indsnævret kommunernes prioriteringsmuligheder på tværs af områder og har dermed gjort det sværere at sikre den rette hjælp og støtte til alle. Derfor er der behov for at se på kommunernes styringsmæssige vilkår. Ekspertudvalget vurderer, at det er centralt, at kommunernes muligheder for at foretage de borgernære prioriteringer, som de har ansvar for, styrkes med henblik på at sikre, at der fremadrettet er mulighed for at hjælpe alle, der har behov for hjælp og støtte bedst muligt – både på socialområdet og i velfærdssamfundet bredt set. Hvis vi ikke får sikret reelle prioriteringsmuligheder lokalt, så risikerer vi i værste fald, at kommunerne ikke længere kan løfte deres fulde ansvar, og at borgerne derfor ikke kan vide sig sikre på at få tilstrækkelig hjælp og støtte.

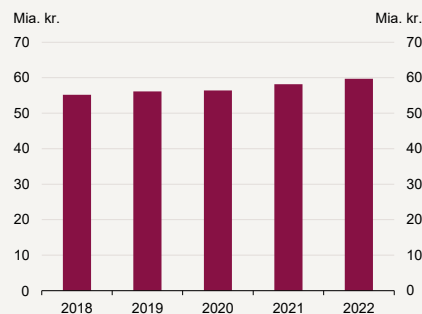
I 2022 var der knap 194.000 personer, som modtog hjælp og støtte i form af en social indsats efter serviceloven. Det svarer til knap 3,3 pct. af befolkningen. En opdeling af modtagere viser, at godt 79.000 er udsatte børn og unge i alderen 0-22 år, godt 63.000 er udsatte voksne, og knap 59.000 er voksne med handicap. Det samlede antal modtagere er steget med ca. 23.000 personer fra 2018 til 2022, fordelt med ca. 10.000 flere børn og unge og ca. 13.000 flere voksne som får hjælp (Social-, Bolig- og Ældreministeriet 2024a).

De samlede offentlige udgifter til socialområdet er i samme periode steget fra 55,2 mia. kr. i 2018 til 59,7 mia. kr. i 2022, jf. figur 2.1 og figur 2.2. Hertil tyder de foreløbige kommunale regnskaber for 2023 på, at udgiftsvæksten fortsætter. Ved sammenligning af de to figurer skal man være opmærksom på, at udgiftsvæksten på socialområdet særligt er drevet af voksenområdet, herunder stigende udgifter til botilbud på voksenområdet. De stigende udgifter til botilbud til voksne kan ikke alene forklares af et stigende antal modtagere, grundet den beskudne stigning i antallet af botilbudspladser. I perioden er udgifterne til botilbud steget med 12 pct., mens antallet af borgere i botilbud er steget med 4 pct. (se bilag 24).

Figur 2.1
Modtagere af sociale indsatser efter
serviceloven, 2018-2022



Figur 2.2
Udvikling i de samlede offentlige udgifter til
sociale indsatser, 2018-2022

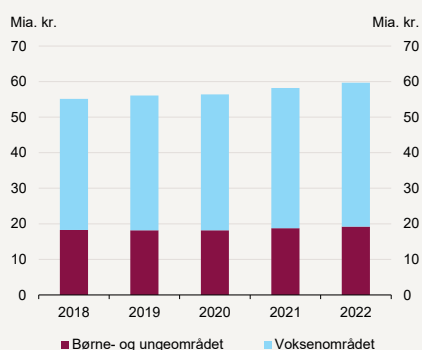


Anm.: Det samlede antal modtagere på tværs af børn, unge og voksne i figur 2.1 er opgjort som summen af antal udsatte børn og unge og det unikke antal modtagere af sociale indsatser på voksenområdet. Nogle unge i alderen 18-22 år, der modtager efterværn, fx i form af en opretholdt anbringelse uden for hjemmet, kan også modtage en indsats på voksenområdet. Personer i efterværn kan derfor tælle dobbelt i det samlede antal modtagere. Figur 2.2: 2023-priser.

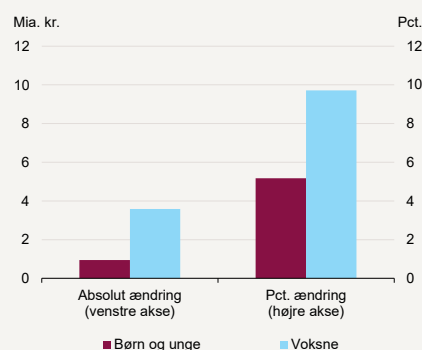
Kilde: Egne beregninger på Danmarks Statistiks registerdata.

Analyserne viser, at den absolutte og relative udgiftsstigning har været større på voksenområdet end på børne- og ungeområdet. Mens udgifterne er steget med 0,9 mia. kr. (5,2 pct.) på børne- og ungeområdet, er udgifterne steget med 3,6 mia. kr. på voksenområdet fra 2018 til 2022 (9,7 pct.), *jf. figur 2.3 og figur 2.4*, og alene på botilbudsområdet er udgifterne steget med 2,4 mia. kr. (12,4 pct.), *jf. tabel 2.1 (se side 38)*.

Figur 2.3
Udgifter til socialområdet i perioden fra 2018 til
2022



Figur 2.4
Absolut og relativ ændring i udgifter i perioden
fra 2018 til 2022



Anm.: 2023-priser. Voksenområdet er opgjort som funktion 5.38.38-5.38.59. Børne- og ungeområdet er opgjort som funktion 5.28.20-5.28.26.

Kilde: Egne beregninger på Danmarks Statistiks registerdata.

Analyserne har vist, at udgiftsstigningen på voksenområdet primært er drevet af stigende udgifter til indsatser, der involverer ophold i forskellige botilbud og boformer for borgeren. Tilsammen står disse områder for 85 pct. af udgiftsstigningen på voksenområdet i perioden 2018-2022 (Social-, Bolig- og Ældreministeriet 2024a). Denne udgiftsstigning kan ikke alene forklares ved, at der er kommet flere borgere på botilbud, men hænger også sammen med, at de gennemsnitlige udgifter pr. modtager er steget (se bilag 24). Ekspertudvalgets arbejde har derfor særligt i spor 1 om udgiftsudviklingen og i spor 3 om fokus på kerneopgaven haft fokus på det samlede botilbudsområde.

Det er for Ekspertudvalget et centralt princip, at eventuelle udgiftsstigninger skal afspejle politiske prioriteter på enten nationalt eller kommunalt niveau. På kommunalt niveau kan kommunalbestyrelsen eksempelvis vælge at bruge en større andel af budgettet på sociale indsatser, fordi behovene blandt borgerne i kommunen er steget, og på nationalt niveau kan Folketinget fx beslutte, at kommunerne skal løse flere eller tungere opgaver på socialområdet. I begge tilfælde er der tale om tilsigtede udgiftsstigninger besluttet på de respektive politiske niveauer og med tilhørende lovgivningsmæssige rammer for, hvad der skal kompenseres, og hvad der ikke skal.

Det er imidlertid Ekspertudvalgets opfattelse, at socialområdet har været under et voldsomt udgiftspres igennem de senere år – også set uafhængigt af befolkningstilvækst – navnlig på botilbudsområdet, uden at dette afspejler politiske valg truffet hverken lokalt eller nationalt. Ekspertudvalget finder det vigtigt, at alle væsentlige ændringer i velfærdssamfundet, herunder hvor mange midler der bruges på hvilke områder, sker med et klart politisk mandat. Og ligeledes, at de myndigheder, der er ansvarlige for at levere velfærden til borgerne, er udstyret med et tilstrækkeligt handlerum for at kunne sikre, at resultatet bliver bedst muligt for borgerne.

Ekspertudvalget noterer sig, at lovgivers intention har været, at den samlede prioriteringsopgave på velfærdsområderne skal være delt mellem det nationale niveau og kommunerne. Det nationale niveau skal fastlægge rammerne for socialpolitikken på en måde, så kommunerne reelt får den fleksibilitet, som kræves for, at kommunen kan levere en tilstrækkelig service og foretage den nødvendige prioritering af socialområdet og de øvrige velfærdsområder. Udgiftsudviklingen på socialområdet har blotlagt, at de eksisterende rammer ikke understøtter og muliggør lokale politiske prioriteringer på socialområdet på lige fod med andre velfærdsområder, endstige understøtter et prioriteringsrum på tværs af velfærdsområderne.

Ekspertudvalget offentliggjorde i maj 2023 en første delrapport vedrørende kommissoriets spor 1 om udgiftsudviklingen på området med 11 anbefalinger. Ekspertudvalget noterer sig, at seks af disse er afspejlet i *Aftale om kommunernes økonomi 2024*, som blev indgået mellem regeringen og KL i foråret 2023, jf. boks 2.1.

Boks 2.1**Overblik over anbefalingerne i den første delrapport****Anbefalinger, der har fungeret som pejlemærker for Ekspertudvalgets videre arbejde**

- 1) Øget mulighed for at fastsætte lokale serviceniveauer
- 2) Ændring af servicelovens formålsbestemmelse
- 3) Styrket interessentinddragelse og helhedsbetragtning i Ankestyrelsen
- 4) Øget fleksibilitet i regler om anvendelsen af botilbud
- 5) Revision af magtanvendelsesreglerne i serviceloven

Konkrete anbefalinger, der blev aftalt i Aftale om kommunernes økonomi for 2024

- 6) Eftersyn af tilsyn med sociale tilbud
- 7) Indførelse af takstloft på områder med selvmøderprincip
- 8) Indførelse af beløbsgrænse for alternative tilbud
- 9) Styrke udbygningen af den kommunale botilbudskapacitet
- 10) Nytænkning af reglerne om merudgiftsydelse
- 11) Sikring af bedre viden og data

(Ekspertudvalget på Socialområdet 2023)

I forlængelse af første delrapport har det været vigtigt for Ekspertudvalget at komme et spadestik dybere i, hvad der driver udgiftsudviklingen. Derfor er der foretaget en række nye analyser på baggrund af anbefalingerne i den første delrapport. På baggrund af disse analyser, oplæg og drøftelser med følgegruppen om udfordringsbilledet er det Ekspertudvalgets vurdering, at socialområdet er forbundet med en række udfordringer både økonomisk og styringsmæssigt, som har medvirket til den væsentlige udgiftsstigning over de senere år. Ekspertudvalgets videre arbejde med kommissoriets spor 1 har derfor fokuseret på, at områdets styrbarhed skal øges via konkrete faglige og økonomiske styringsgreb, såvel som mere overordnede anbefalinger omkring styringsmodeller for socialområdet.

2.1 Lokale prioriteringsmuligheder og serviceniveau

I Danmark har kommunerne ansvar for at varetage den nære velfærd for de borgere, der har behov for social hjælp og støtte i deres hverdag. Det kan være mennesker, der er hjemløse eller udsat for vold i nære relationer, eller mennesker, som er født med et fysisk eller psykisk handicap eller i løbet af deres liv pådrager sig et handicap.

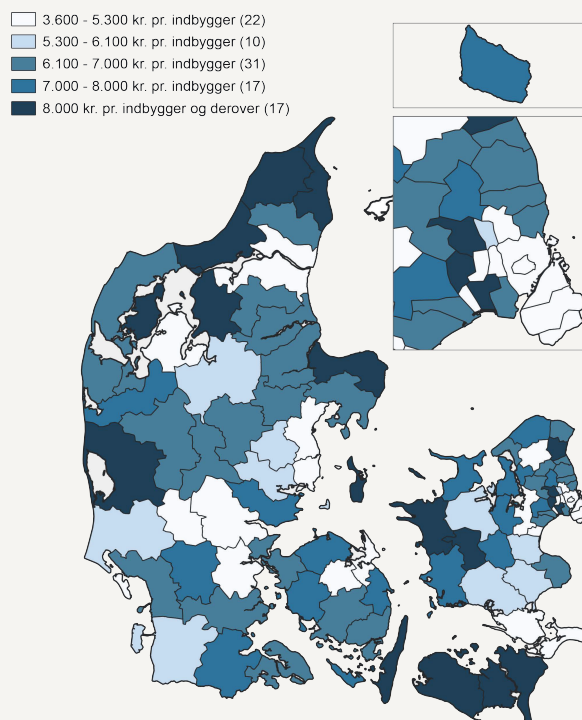
Det kommunale selvstyre spiller en væsentlig rolle i velfærdssamfundet. Kommunerne er den nære velfærdsleverandør og har derfor et omfattende ansvar for alle borgere fra de er børn til de bliver gamle. Det kommunale selvstyre forudsætter, at kommunerne har mulighed for politisk prioritering mellem de forskellige velfærdsområder i lyset af lokale forhold. Dette med henblik på at opnå mest mulig velfærd for borgerne i kommunen inden for et givent budget. Det er Ekspertudvalgets opfattelse, at udgiftsudviklingen på socialområdet udfordrer denne

præmis for decentral styring. Ekspertudvalget har i sit arbejde afgrænset socialområdet til hjælp og støtte efter serviceloven, for så vidt angår voksne, og barnets lov, for så vidt angår børn og unge. Serviceloven og barnets lov er begge rammelove, som i udgangspunktet overlader et prioriteringsrum til kommunerne, der har myndighedsansvaret. Lovene baseres ikke på rettigheder til konkrete indsatser, men borgerne har inden for lovgivningens rammer ret til at få den indsats, som modsvarer og tilgodeser deres behov. Kommunerne skal med det afsæt foretage en konkret og individuel vurdering af hver borgers behov med henblik på at sammensætte en hensigtsmæssig hjælp, der kan understøtte den ønskede udvikling for borgeren eller yde den kompensation, som er nødvendig for at få hverdagen til at hænge sammen. Hjælpen sammensættes ud fra lovens paragraffer, hvor der træffes konkrete afgørelser for hver af de relevante paragraffer.

Kommunerne har med serviceloven og barnets lov principielt mulighed for at fastsætte et serviceniveau, der inden for rammerne af lovgivningen definerer sammenhængen mellem borgerens behov for de konkrete indsatser og intensiteten af de indsatser, der leveres. Kommunen har således mulighed for at træffe afgørelse om at ændre hjælpen til borgeren i op- eller nedgående retning inden for det fastsatte serviceniveau, så længe det gennem en konkret og individuel vurdering sikres, at borgerens behov fortsat dækkes, og afgørelsen ligger inden for rammerne af lovgivningen. Ekspertudvalget har dog i sit arbejde afdækket og set flere eksempler på, at kommunerne i praksis overlades et meget snævert prioriteringsrum. Dermed begrænses kommunernes styringsmuligheder betydeligt, og Ekspertudvalget vurderer, at det bidrager til, at et eventuelt udgiftspres bliver forstærket, fx fordi den fagligt set hensigtsmæssige måde at afhjælpe et stigende støttebehov blandt nogle af borgerne i kommunen ikke kan gennemføres omkostningseffektivt. Dette skyldes flere strukturelle og lovgivningsmæssige forhold, hvor et snævert prioriteringsrum begrænser mulighederne for at omprioritere på tværs af alle velfærdsområderne.

Borgerens behov kan ligeledes imødekommes i en kombination af flere indsatser, hvor der i den samlede hjælp skal tages højde for de forskellige indsatser og disses intensitet. Der kan være forskel på, hvad en konkret indsats koster på tværs af kommunerne. Det gælder også de mere omkostningstunge indsatser, såsom eksempelvis botilbud, *jf. figur 2.5*. Det bemærkes, at der kan være mange årsager til forskellige udgiftsniveauer, fx at borgerne får noget forskelligt, fordi deres behov er forskellige, eller forskellige niveauer af omkostningseffektivitet.

Figur 2.5
Samlede offentlige nettodrifudsgifter til botilbud pr. indbygger pr. kommune, 2022



Anm.: 2023-priser. Opgjort som de samlede offentlige nettodrifudsgifter uden statsrefusion (dvs. dranst 1 uden dranst 2) ekskl. tjenestemandspensioner delt med Indbyggertallet opgjort som 18-66-årige i hvert enkelt kommune. Botilbud er opgjort som funktion 5.38.50 (botilbud til længerevarende ophold), 5.38.51 (botilbudslignende tilbud og 5.38.52 (botilbud til midlertidigt ophold). Læsø udeladt.

Kilde: Egne beregninger på Danmarks Statistiks registerdata.

Selvom kommunerne har en vis frihed til at fastsætte egne serviceniveauer, så defineres frirummet hertil dels af udformningen af lovgivningen, dels når Ankestyrelsen udfylder sin rolle og tager principielt stilling til de enkelte bestemmelsers anvendelse med udgangspunkt i konkrete klagesager (se nærmere om Ankestyrelsens rolle i boks 2.2). Det gælder særligt, når rammelovgivningen ikke i nærmere omfang fastsætter klare rammer for en ydelse eller en indsats. Den eksisterende rammelovgivning på socialområdet er formuleret på en måde, så Ankestyrelsen gennem konkrete afgørelser og principmeddelelser over tid vil komme til at indskrænke kommunernes frirum til lokalpolitisk prioritering og dermed kommunernes mulighed for at fastsætte egne serviceniveauer. Ekspertudvalget vurderer, at dette er sket historisk. Flere kommuner har tilsyneladende på den baggrund opgivet at operere med et serviceniveau på socialområdet.

Kommunerne er underlagt et service- og anlægsloft, der er fastsat for den samlede kommunale velfærd, dvs. på tværs af forskellige velfærdsområder. Såfremt kommunernes prioriteringsmuligheder og dermed styringsrummet på ét område mindskes, så mindskes samtidig kommunens muligheder for at prioritere på tværs af velfærdsområder. Og eftersom kommunernes økonomi er underlagt rammestyling, betyder det, at man bliver nødt til at skære ned på de velfærdsområder, hvor prioriteringsmulighederne er større. Det kan skabe en skævhed i prioriteringsmulighederne på tværs af socialområdet og andre kommunale velfærdsområder, skole-, ældre-, dagtilbud mv., som ligeledes er vigtige for borgerne i kommunen.

Samtidig har vi i Danmark lovgivning og tradition for udstrakt kommunalt selvstyre. Det er på den baggrund Ekspertudvalgets opfattelse, at kommunalpolitikere bør sikres muligheden for et reelt prioriteringsrum med henblik på at kunne fastsætte et serviceniveau inden for socialområdet på samme måde, som de gør på andre velfærdsområder, fx skole-, dagtilbuds- og ældreområdet for på den måde at foretage en aktiv prioritering på tværs af alle velfærdsområderne. Det bemærkes dog, at der på disse områder også kan være begrænsninger, fx som følge af minimumsnormeringer, som er vedtaget i Folketinget.

Det er et vigtigt hensyn for Ekspertudvalget, at en udgiftsvækst på socialområdet ikke alene skal sikres gennem nedprioritering af andre vigtige velfærdsområder, med mindre dette er udtryk for en bevidst politisk prioritering. Der er brug for, at udgiftsudviklingen på socialområdet styres af politiske prioriteringer frem for af mere eller mindre automatisk udvikling påvirket af udefrakommende og vanskeligt styrbare faktorer. I samspillet mellem lovgivning, Ankestyrelsens praksis og kommunernes samlede økonomistyring fremstår det i dag uklart, hvordan og af hvem de egentlige beslutninger om prioritering på velfærdsområdet træffes. Det gør det vanskeligt for borgerne at søge demokratisk indflydelse og gennemskue, hvor det politiske ansvar er placeret.

Ekspertudvalget konstaterer i forlængelse heraf, at det er den oprindelige intention i den sociale lovgivning, at kommunerne kan fastsætte eget serviceniveau ligesom på de øvrige velfærdsområder inden for de rammer, der er fastsat af Folketinget i lovgivningen. Et vist lokalt prioriteringsrum på alle velfærdsområder er således en forudsætning for, at det kommunale selvstyre kan løfte hele det ansvar, det har i henhold til loven. Ekspertudvalget vurderer, at et øget prioriteringsrum kan udgøre et væsentligt redskab til både at nedbringe utilsigtet vækst i udgifter til det samlede socialområde og til at sikre, at problemerne løses ud fra en helhedsbetragtning med borgernes samlede velfærd for øje. Det har således været et gennemgående hensyn bag Ekspertudvalgets anbefalinger til spor 1, at de skal bidrage til at øge prioriteringsrummet.

Ekspertudvalget lægger således et øget lokalt prioriteringsrum til grund for sine anbefalinger. Det skal også ses i lyset af, at alternative løsninger til at øge det kommunale prioriteringsrum reelt vil begrænse det kommunale selvstyre, hvilket er et politisk spørgsmål, som ligger uden for rammerne for Ekspertudvalgets kommissorium.

2.2 Tydeliggørelse af de overordnede principper i sociallovgivningen

Serviceoven og barnets lov er rammelove, som dels sætter rammerne for, hvilken hjælp borgerne kan forvente, dels sætter rammerne for, hvilke hensyn kommunerne kan og skal inddrage i deres sagsbehandling. Konkret beskrives formålet med hjælpen, og hvilke overordnede hensyn (borgerens individuelle behov, faglige vurderinger, økonomi mm.), kommunen henholdsvis kan og skal inddrage og afveje i forbindelse med en konkret afgørelse efter loven. Dermed sætter loven også rammerne for, hvordan Ankestyrelsen kan og skal vurdere kommunernes afgørelser, herunder deres sagsbehandling i de enkelte klagesager på socialområdet. Hjælpen tildeles på baggrund af en konkret og individuel vurdering af den enkelte borgers behov. I de gældende love på socialområdet fremgår det, at afgørelser efter loven træffes på baggrund af faglige og økonomiske hensyn.

I forbindelse med en forespørgsel, som Ekspertudvalget har fået foretaget i Ankestyrelsen (se bilag 28), er Ekspertudvalget blevet gjort opmærksom på, at det er meget sjældent, at en kommune i sin afgørelse henviser til økonomi som begrundelse for, at et tilbud eller en indsats vælges frem for en anden. Den begrænsede tydelighed omkring økonomi som legitimt hensyn kan indebære en risiko for, at kommunerne i konkrete tilfælde vælger unødigt omkostningsfulde tilbud. Det kan risikere at drive udgifterne op, uden at det nødvendigvis afspejler en tilsvarende kvalitetsstigning. Det er ikke til gavn for hverken borgeren eller kommunen.

2.2.1 Revision af serviceloven

Ekspertudvalget vurderer, at der er behov for at revidere serviceloven med henblik på, at dens gældende indhold præciseres. Derudover bør revisionen indebære en modernisering af loven med henblik på at afspejle den udvikling, der er sket efter servicelovens oprindelige udformning. Det gælder blandt andet i forhold til at øge fokus på behovet for helhedsorientering med udgangspunkt i borgerens samlede situation, herunder også mulighederne for det nære netværks bidrag. Derudover finder Ekspertudvalget det hensigtsmæssigt yderligere at skærpe kommunens generelle forpligtelse til at træffe afgørelser på baggrund af både faglige og økonomiske hensyn. Der skal sikres balance, hvorfor det skal være klart, at de to hensyn begge er saglige. Hensynet til kommunens økonomi må dog aldrig tilsidesætte den faglige vurdering af borgerens behov ifølge loven. Således kan kommunen kun vælge blandt tilbud, der er fagligt dækkende i forhold til borgernes behov, men valget blandt disse må gerne være styret af, hvilket tilbud, der er billigst.

Formålet med den foreslåede revision af serviceloven er således at tydeliggøre og understrege den forpligtelse og det tilsvarende manøvrerum, kommunerne har til at træffe afgørelser, som både er fagligt og økonomisk bæredygtige på såvel kort som lang sigt, hvad enten det handler om at styrke borgernes progression eller lette deres tilværelse og forbedre deres livskvalitet.

Konkret foreslår Ekspertudvalget, at der i revision af serviceloven sættes fokus på følgende:

- **Inddragelse af borgerens perspektiv:** Serviceloven skal understøtte, at kommunerne systematisk inddrager borgerens eget og i relevant omfang dennes netværks perspektiv på borgerens livssituation og på hvilken støtte, der bedst afhjælper borgerens udfordringer. Med afsæt heri skal et helhedsfokus sikre afvejning mellem forskellige og muligvis modsatrettede hensyn og bidrage til at mindske risikoen for, at flere myndigheder uafhængigt af hinanden beslutter overlappende og/eller samlet set utilstrækkelige indsatser. Inddragelse af borgerens eget perspektiv forventes at kunne styrke effekten af den støtte, borgeren tildeles, idet studier viser, at indsatser i højere grad lykkes, når borgerens plan og indsatser er baseret på borgerens egne ressourcer og mål (Rambøll Management Consulting 2021, PwC 2023, Socialstyrelsen 2021a, 2021b).
- **Progression og depression:** Det er afgørende for mange borgeres trivsel, at det i valg af indsats indtænkes, hvordan man – ud over at sikre borgeren den kompenserende støtte, borgeren skal have – også sikrer, at der i indsatsen er fokus på, hvordan man kan støtte borgeren i at udvikle sig til at blive mere selvhjulpne, og dermed i videst mulige omfang kan leve hvor og hvordan borgeren selv ønsker det. For andre borgere, hvor forbedring af tilstanden ikke er mulig, er det afgørende at have fokus på, hvordan man sænker hastigheden af den depression, borgerens handicap eller udfordringer uafværgeligt vil føre til, for at sikre at det selvstændige liv kan opretholdes så længe som muligt. Dette fokus bør derfor altid indgå i vurderingen af hvilken støtte, der er den rette for den enkelte borger.
- **Økonomiske hensyn:** Servicelovens ordlyd bør i højere grad end i dag understøtte kommunernes inddragelse af økonomiske hensyn i valg af tilbud og indsatser. Formålet er ikke at øge kommunernes samlede muligheder for at tillægge økonomi betydning. Formålet er i stedet at tydeliggøre, at økonomi er et sagligt hensyn, og at kommunen gerne må vælge den billigste af flere indsatser, der ud fra en faglig vurdering sikrer den støtte og udvikling, borgeren har behov for og dermed ret til. Ændringen skal således tydeliggøre, at økonomi er et legitimt hensyn, og hvordan dette skal forstås. Det anbefales derfor også, at de nærmere forudsætninger for, hvornår og hvordan kommunen kan tillægge økonomiske hensyn vægt i en afgørelse udfoldes i forarbejderne til loven, så der kommer større klarhed omkring retstilstanden herfor.

På den baggrund anbefaler Ekspertudvalget følgende:

Anbefaling 2.1

Revision af serviceloven

Ekspertudvalget anbefaler, at serviceloven revideres med henblik på at tydeliggøre og derved fremme hensynet til borgerens inddragelse i egen sag, at sikre helhedsfokus, at indsatserne afstemmes i forhold til borgerens udviklingspotentiale samt egne og netværks ressourcer, og at økonomiske hensyn skal tillægges vægt, men ikke må tilsidesætte faglige vurderinger af, hvad der er nødvendigt.

Det foreslås, at de nævnte hensyn tydeliggøres i en revision af serviceloven, og at de nærmere forudsætninger for kommunernes varetagelse af de nævnte hensyn udfoldes i forarbejderne til loven, så der kommer større klarhed omkring retstilstanden herfor for alle parter, herunder særligt borgerne, kommunerne og ankesystemet.

Desuden noterer Ekspertudvalget sig, at der arbejdes med en ny ældrelov og en ny lov om helhedsorienterede indsatser, ligesom barnets lov er vedtaget. Disse kan både inspirere og understrege behovet for en revision af serviceloven.

Med anbefalingen ønskes en præcisering og modernisering af serviceloven. Ekspertudvalget vurderer, at serviceloven og dens forarbejder i dag ikke sikrer tilstrækkelig klarhed om, hvilke hensyn der kan og skal lægges til grund i en afgørelse om sociale indsatser, og hvor grænserne for anvendelse af de forskellige hensyn går.

En revision af serviceloven med henblik på at tydeliggøre, hvilke hensyn der skal lægges til grund for en konkret og individuel afgørelse om indsatser efter serviceloven, vil skulle danne et tydeligere grundlag for såvel kommunernes arbejde som for Ankestyrelsens praksis. Derudover vil en tydeliggørelse af væsentlige hensyn understøtte, at borgerne i højere grad på forhånd vil vide, hvilke hensyn der lægges til grund i behandlingen af deres sag. Det vil bidrage til en klarere forventningsafstemning på forhånd, som vurderes at ville være til gavn for samarbejdet mellem borger og kommune.

Ekspertudvalget er opmærksom på, at en revision af serviceloven vil kræve et stort lovforberedende arbejde med identificering af behov for konkrete revisioner samt udarbejdelse af løsningsforslag.

2.3 Tydeliggørelse af rækkevidden for de enkelte reglers anvendelse

Ankestyrelsen er etableret i 1973 og er klageinstans og praksiskoordinerende myndighed på blandt andet socialområdet. Det gælder generelt for Ankestyrelsen, at systemet skal være så enkelt, at borgeren kan navigere i det, og klageinstansen skal være så uafhængig og sagkyndig, at borgeren føler sikkerhed for, at der sker en reel prøvelse af, om lovgivningen er overholdt.

Boks 2.2 Ankestyrelsen

Ankestyrelsen er en uafhængig klageinstans, som træffer afgørelse, når en borger klager over en kommunal afgørelse i sin sag, blandt andet på socialområdet. Samtidig har Ankestyrelsen en række opgaver med at formidle viden på social- og beskæftigelsesområdet samt at koordinere praksis nationalt med henblik på at sikre, at afgørelser på tværs af landet træffes i overensstemmelse med lovgivningen. Som led heri udsender Ankestyrelsen principmeddelelser.

Ankestyrelsen udsender og offentliggør årligt en række principielle afgørelser i anonymiseret form som principmeddelelser. En principmeddelelse er en bindende retskilde, som kommunerne på socialområdet skal bruge ved afgørelser i tilsvarende sager. Ankestyrelsens principielle afgørelser er derved en praktisk rettesnor for senere afgørelser i samtlige kommuner. Dermed udfylder Ankestyrelsen også noget af det fortolkningsrum, der af og til efterlades i lovene, blandt andet i serviceloven og barnets lov. Principmeddelelserne er blandt andet af betydning i tilfælde, hvor lovgivningen er uklar, og der derfor kan være tvivl om rækkevidden af den konkrete bestemmelse.

Af ovennævnte grunde er de af Ankestyrelsens afgørelser, som hæver serviceniveauet på området også tænkt ind i rammeværket vedrørende compensation, jf. det udvidede totalbalanceprincip (DUT), som blandt andet regulerer hvornår ændringer i kommunernes opgaver giver anledning til forhandling mellem stat og kommuner om justering i bloktilskuddet mv.

Når en borger ønsker at påklage kommunens afgørelse, skal Ankestyrelsen foretage en retlig prøvelse af den påklagede afgørelse. I den retlige prøvelse ligger en prøvelse af, om der er truffet en lovlig afgørelse. Det indebærer en vurdering af almene juridiske spørgsmål, fortolkning af gældende regler, overensstemmelse med forvaltningsretlige principper, sagsbehandlingen og vurderingen af de faktiske omstændigheder, herunder af om skønnet ligger inden for lovgivningens rammer for udøvelsen af skønnet, og om skønnet er foretaget lovligt, hvis der er tale om en skønsmæssig afgørelse. Ankestyrelsen skal derimod ikke foretage en prøvelse af selve skønnet, herunder om fx det ene eller det andet tilbud er mest hensigtsmæssigt, så længe kommunens skøn ligger inden for de retlige rammer herfor. På afgrænsede områder, hvor indsatserne er særligt indgribende for borgeren, foretager Ankestyrelsen dog en fuld prøvelse af en påklaget afgørelse, herunder også af skønnet, jf. § 69, stk. 2, i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (retssikkerhedsloven). Det gælder fx børne- og ungeudvalgets afgørelser efter barnets lov, afgørelser om flytning af borgere uden samtykke efter serviceloven og afgørelser om magtanvendelse efter serviceloven.

Boks 2.2 (fortsat)**Ankestyrelsen**

Ifølge Ankestyrelsens talportal har Ankestyrelsen i 2023 realitetsbehandlet 7.914 klagesager på socialområdet (i henhold til serviceloven) (Ankestyrelsen 2024). Det svarer gennemsnitligt til ca. 80 klager pr. kommune på et år. Dette skal holdes op imod det store antal afgørelser, der hvert år træffes i kommunerne på socialområdet. Størstedelen af sager behandles og genvurderes alene i kommunen, men hvis borger og kommune stadig er uenig, så videresendes klagen til Ankestyrelsen. Af de realitetsbehandlede sager i Ankestyrelsen i henhold til serviceloven blev kommunens afgørelse stadfæstet i 61,4 pct., mens kommunens afgørelse blev ophævet eller ændret i 9,9 pct. af sagerne. Endelig blev 28,7 pct. af sagerne hjemvist til fornyet behandling i kommunen.

For at illustrere antallet af klagesager i forhold til antallet af afgørelser, kan der henvises til en undersøgelse, som KL har gennemført i efteråret 2021 (KL 2022). I undersøgelsen har kommunale sagsbehandlere fra 12 kommuner talt de afgørelser, som de har truffet på børne- og voksenhandicapområdet i fire uger. Formålet var at blive klogere på, hvor mange og hvilke afgørelser, kommunerne træffer indenfor servicelovens område i forhold til børn, unge og voksne med handicap. Kommunernes optællinger viser, at kommunen i de fleste afgørelser bevilger, det borgeren har ansøgt om. Det gælder for 63 pct. af afgørelserne på børnehandicapområdet og 58 pct. på voksenhandicapområdet. Undersøgelsen viste endvidere, at de 12 kommuner i løbet af fire uger traf 518 afgørelser på børnehandicapområdet og 219 afgørelser på voksenhandicapområdet. I alt blev 1,1 pct. af afgørelserne på børnehandicapområdet og 2,3 pct. af afgørelserne på voksenhandicapområdet omgjort eller hjemvist af Ankestyrelsen (KL 2022).

Fortolkningsrummet i lovgivningen kan på den ene side give fleksibilitet til blandt andet fastsættelse af lokale serviceniveauer, og at der kan findes lokale løsninger i dialog mellem borger og kommune. På den anden side kan fortolkningsrummet gøre det svært for både borgere og kommunale sagsbehandlere at vurdere, hvad der er inden for og uden for reglerne. Det kan bidrage til tvivl, frustration og i værste fald konflikter og mistillid parterne imellem. Det danner grobund for forskellige opfattelser af, hvad borgeren har ret til, og det bidrager således til, at nogle borgere oplever, at de skal kæmpe med kommunen for at få den nødvendige hjælp. Det kan føre til en opdrift i antallet af klagesager og heraf kan lange sagsbehandlings-tider følge. Ekspertudvalget forventer, at en tydeliggørelse af grænserne for reglernes anvendelse primært kan bidrage til et bedre samarbejde mellem borgeren og kommunen, men også en bedre oplevelse af klagesystemet for såvel borger som kommune.

2.3.1 Klarhed om rammerne for reglernes anvendelse

Ekspertudvalget finder det u hensigtsmæssigt, hvis lovgivningen udarbejdes med uklare rammer for kommunernes og dermed også for Ankestyrelsens anvendelse og fortolkning af reglerne. Samtidig er det set, at Ankestyrelsens prøvelse efter lovens vedtagelse har ført til afgørelser, som indeholder væsentlig fordyrende elementer, der også ligger ud over det, som umiddelbart synes at have været den politiske intention, se eksempel i boks 2.3.

Det vurderes at være tilfældet for en række principmeddelelser, hvor lovgivningen, som ligger bag, efterlader et væsentligt fortolkningsrum. Der er til Ekspertudvalgets arbejde identificeret ni principmeddelelser, der er offentliggjort inden for det seneste årti, som Ekspertudvalget vurderer, at der er brug for at se nærmere på. En liste over disse principmeddelelser fremgår af *appendiks D*. Indholdet i disse principmeddelelser fremgår af en oversigt udarbejdet af KL

(KL 2023a). De ni principmeddelelser vurderes særligt relevante at se nærmere på, eftersom de har væsentlige økonomiske konsekvenser. Herunder kan eksempelvis nævnes Ankestyrelsens principafgørelse 97-17, som omhandler krav til indretning på botilbud til længerevarende ophold efter servicelovens § 108.

Boks 2.3

Ankestyrelsens fortolkning af loven

Ankestyrelsens afgørelser baseres på en fortolkning af de enkelte bestemmelser med udgangspunkt i bestemmelseordlyden. Ved fortolkning af bestemmelsen inddrages lovens forarbejder. Hvis en bestemmelses ordlyd eller fortolkningen af den ikke afspejler lovgivers intentioner, så risikerer Ankestyrelsen at fastlægge en praksis, der ikke nødvendigvis stemmer fuldt overens med det, som kommunerne er kompenseret for ved bestemmelsens indførelse.

Bestemmelsernes konkrete ordlyd er derfor afgørende, når rækkevidden af en konkret bestemmelse skal vurderes. Eksempelvis angiver ord som "væsentlig", at der er en vis rækkevidde, men det bliver sjældent konkretiseret, hvad der skal forstås ved "væsentlig", og dermed er det uklart, hvor grænsen går.

Der er set eksempler på afgørelser og principmeddelelser fra Ankestyrelsen, hvor ordlyden "ikke væsentligt dyrere" har ført til en vurdering af, at en økonomisk fordyrelse på 20-25 pct. ikke er væsentligt dyrere.

Ekspertudvalget anbefaler, at der på baggrund af de konkrete principmeddelelser gennemføres præciseringer af gældende lovgivning med henblik på at skabe øget tydelighed om bestemmelseordlyden og anvendelsesområdet, herunder at neutralisere eventuelle udgiftsdrivende udvidelser af lovbestemmelsernes anvendelsesområde som følge af konkrete principmeddelelser. Der skal i samme ombæring tages stilling til de afledte økonomiske konsekvenser. Der bør foretages en juridisk faglig gennemgang af de udvalgte principmeddelelser med henblik på oplæg til regeringen. Ekspertudvalget bemærker, at alternativet til neutralisering er at kompensere kommunerne for de eventuelle elementer, der går ud over, hvad kommunerne oprindeligt er økonomisk kompenseret for ved lovens vedtagelse, men en sådan anbefaling ligger uden for udvalgets kommissorium.

Ekspertudvalget anbefaler derudover, at Social-, Bolig- og Ældreministeriet fremadrettet har fokus på at sikre den nødvendige klarhed og tydelighed i beskrivelsen af grænserne for konkrete bestemmelsernes anvendelse, når der udarbejdes ny lovgivning. Det kan fx være klarere beskrivelser af rammerne for kommunernes skønsudøvelse og klarere beskrivelser af konsekvenserne af kan- henholdsvis skal-bestemmelser. Dette vil mindske tvivl om grænserne for de enkelte bestemmelsernes anvendelsesområder og skabe større gennemsigtighed og forudsigelighed for borgerne og de kommuner, der skal administrere lovens bestemmelser. Det vil således også bidrage til en klarere forventningsafstemning, som vil kunne mindske potentialet for konflikt og mistillid mellem borger og kommune.

Endelig anbefaler Ekspertudvalget, at vidensinddragelsen i Ankestyrelsens virke vedrørende principmeddelelser øges fremadrettet. Ekspertudvalget finder det afgørende, at Ankestyrelsens uafhængighed i styrelsens afgørelsesvirksomhed forbliver uantastet, men samtidig bør der ske en øget inddragelse af den viden om lovgivning og praksis, der findes på området,

med henblik på, at Ankestyrelsen får det bedst mulige grundlag for at udsende principmeddelelser. Det eksisterende Dialogforum mellem Ankestyrelsen og kommunerne vurderes af Ekspertudvalget at være centralt i den sammenhæng. I det nuværende set-up for Dialogforum kan Ankestyrelsen og kommuner drøfte principmeddelelser efter offentliggørelsen af principmeddelelserne (KL 2018). Med henblik på at understøtte at sagerne er fuldt oplyste, finder Ekspertudvalget det hensigtsmæssigt, at Dialogforums medlemmer fremadrettet får mulighed for at udtale deres principielle betragtninger forud for Ankestyrelsens offentliggørelse af de konkrete principmeddelelser. Ekspertudvalget anbefaler, ligeledes for at sikre grundig oplysning af sagerne, at Dialogforum fremadrettet udvides med Social-, Bolig- og Ældreministeriets departement med henblik på at øge viden om lovgivers intentioner med de enkelte bestemmelser i Dialogforum.

På den baggrund anbefaler Ekspertudvalget følgende:

Anbefaling 2.2

Tydeliggørelse af rækkevidden for de enkelte reglers anvendelse

For at tydeliggøre rækkevidden af anvendelsen af sociallovgivningens enkelte bestemmelser fremadrettet til gavn for både borgere og kommunerne anbefaler Ekspertudvalget følgende tre initiativer:

- **Øget klarhed i lovgivningen:** Ekspertudvalget anbefaler, at der fremadrettet sikres større klarhed om grænserne for de enkelte lovbestemmelers anvendelse, når ny lovgivning formuleres. Det vil skabe større gennemsigtighed for alle parter og bidrage til en klarere forventningsafstemning og mindske konfliktpotentialet mellem borger og kommune.
- **Stillingtagen til konkrete principmeddelelser:** Ekspertudvalget anbefaler, at der på baggrund af en gennemgang af en række principmeddelelser fra Ankestyrelsen tages stilling til en tydeliggørelse af rækkevidden af en række bestemmelser. Det skal blandt andet ske ved lovændring. Ekspertudvalget mener, at der samtidig skal tages stilling til de økonomiske konsekvenser, jf. DUT-princippet, for hver konkret lovændring.
- **Øget vidensinddragelse i forhold til principmeddelelser:** Ankestyrelsen skal fortsat være uafhængig, hvorfor hverken Dialogforum eller dets enkelte medlemmer skal have instruksbeføjelser i forhold til Ankestyrelsens afgørelsesvirksomhed. Dialogforum har dog en vigtig rolle, hvorfor Ekspertudvalget anbefaler, at Social-, Bolig- og Ældreministeriet indtræder i Dialogforum, samt at Dialogforum fremadrettet får mulighed for at udtale principielle betragtninger til principmeddelelser forud for offentliggørelsen heraf.

2.4 Styringsmuligheder på botilbudsområdet

Nogle borgere har behov for at flytte i botilbud som en boligmæssig ramme for de indsatser, som de skal modtage. Det kan fx skyldes, at borgeren har behov for støtte igennem hele døgnnet, og at behovet for støtten ikke nødvendigvis kan tidsfastsættes. Borgeren modtager derfor et midlertidigt eller længerevarende ophold i botilbud eller botilbudslignende tilbud på

grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer efter servicelovens §§ 107 og 108 eller almenboliglovens § 105.

Boks 2.4

Om botilbud til midlertidigt og længerevarende ophold samt botilbudslignende tilbud

Botilbud til midlertidigt døgnophold for voksne efter servicelovens § 107 er målrettet personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer. Botilbud til midlertidigt ophold efter servicelovens § 107 adskiller sig fra botilbud til længerevarende ophold efter servicelovens § 108 og fra almene ældre- og handicapboliger efter almenboliglovens § 105 ved, at det ved visitationen af en borger til et midlertidigt botilbud vurderes, at borgerens behov for et botilbud ikke er varigt, men fx har til formål at sikre rammen om en behandlingsmæssig indsats. Udgiften til botilbud efter servicelovens § 107 indeholder både udgifter til bodelen og udgifter til støtte og indsatser.

Botilbud til længerevarende døgnophold til voksne efter servicelovens § 108 er målrettet personer, som på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har behov for omfattende hjælp til almindelige, daglige funktioner eller pleje, omsorg eller behandling, og som ikke kan få dækket disse behov på anden vis. Udgiften til botilbud efter servicelovens § 108 indeholder både udgifter til bodelen og udgifter til støtte og indsatser. Borgerens egenbetaling fastsættes på grundlag af boligens omkostninger og på grundlag af beboerens indtægt

Botilbudslignende tilbud etableres i overvejende grad i boliger efter almenboliglovens § 105. De skal generelt omfatte en væsentlig andel af støtte efter servicelovens § 85, da det som udgangspunkt er den type hjælp, der gør, at tilbuddet kan sidestilles med botilbud efter servicelovens § 108. Målgruppen for botilbudslignende tilbud, er således også sidestillet med målgruppen for botilbud efter servicelovens § 108, og er personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer, der har behov for at modtage støtten i en botilbudslignende ramme. Botilbudslignende tilbud vil ofte være indrettet således, at hver beboer har sin egen bolig, og at der i tilknytning til boligen vil være en række fællesarealer, hvor beboerne eksempelvis spiser. Beboerne vil udover selve opholdet få støtte af personalet til eksempelvis praktiske gøremål, personlig pleje og sociale aktiviteter, afhængigt af beboernes behov. Beboerne betaler husleje, hvorfor kommunens udgift alene vedrører de faglige indsatser, der ydes.

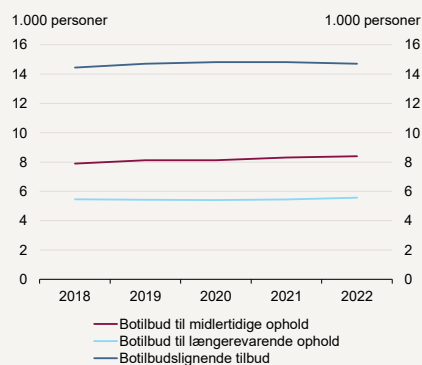
(Vejledning om botilbud m.v. til voksne 2023)

Botilbudsområdet står for en meget stor andel af de samlede udgifter på voksenområdet, hvilket skal ses i lyset af borgernes omfattende støttebehov. Botilbudsområdet står imidlertid også for 85 pct. af den samlede udgiftsvækst på voksenområdet i perioden 2018-2022, *jf. tabel 2.1*. Udgiftsstigningen på botilbudsområdet er på ca. 12 pct. i perioden 2018 til 2022 og kan overordnet ikke forklares af en tilsvarende stigning i antallet af modtagere i perioden fra 2018 til 2022, som er steget ca. 3 pct., *jf. figur 2.6*.

Tabel 2.1
Offentlige udgifter på voksenområdet,
2018-2022

Ændring 2018- 2022	Mia. kr.
Botilbud og botilbudslignende tilbud	2,4
Personlig støtte	0,3
Beskyttet beskæftigelse og aktivitets- og samværstilbud	0,1
Hjælpebidler mv.	-0,1
Personlig og praktisk hjælp	0,2
Forsorgshjem og kvindekrisecentre	0,6
Misbrugsbehandling	0,0
Øvrige	0,1
I alt	3,6

Figur 2.6
Modtagere af botilbud efter type, 2018-2022

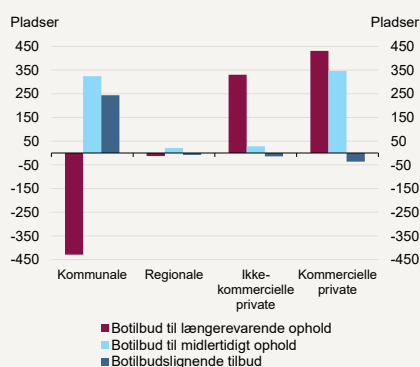


Anm: 2023-priser. Ændringen i de samlede udgifter til socialområdet i tabel 2.1 er opgjort på baggrund af kommunernes regnskaber fra den kommunale kontoplan. Udgifterne er opgjort som de samlede offentlige nettodriftsudgifter (dranst 1 i kontoplanen) opgjort uden statsrefusion (dvs. uden dranst 2). Der er ikke korrigering for meropgaver som følge af Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT). Udgifter er opgjort ekskl. tjenestemandspensioner. Opgørelsen i figur 2.6 omfatter personer, der indgår i befolkningsregisteret enten primo eller ultimo året, og som er 18 år eller derover ultimo året. Botilbud omfatter botilbud til midlertidigt ophold (SEL § 107), botilbud til længerevarende ophold (SEL § 108) og socialpædagogisk støtte (SEL § 85) i botilbudslignende tilbud (omfattet af § 4, stk. 1, nr. 3, i lov om social tilsyn).

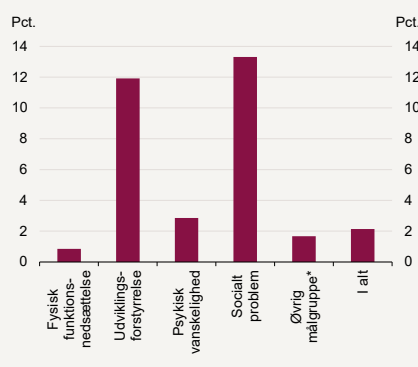
Kilde: Socialpolitisk Redegørelse 2023.

Der er derfor heller ikke kun tale om en stigning i de samlede udgifter til botilbud. Der er også tale om stigende enhedsudgifter, dvs. at de gennemsnitlige udgifter pr. modtager af botilbud stiger (se bilag 24). Hvorvidt dette afspejler stigende behov blandt modtagerne, kan ikke konkluderes, da det ikke er muligt at opgøre hverken behov eller udgifter pr. borger. Men det er tydeligt, at de stigende udgifter til botilbudsområdet ikke alene skyldes, at flere borgere har ophold i de omfattede tilbudstyper. Selvom der er indikationer på, at mange har sammensatte udfordringer, så er det imidlertid ikke muligt at slutte, at udgiftsstigningen alene skyldes øgede behov.

Figur 2.7
Udvikling i antal pladser til botilbud efter virksomhedsform og tilbudstype, 2018-2022



Figur 2.8
Udvikling i antal pladser til botilbud efter målgruppekategori, 2019-2022



Note: *) Øvrig målgruppe dækker over målgrupper til personer dømt til strafferetlig foranstaltning, flygtninge, krigsveteraner, personer med multipel funktionsnedsættelse og personer med sjældent forekommende funktionsnedsættelse samt personer med en Intellektuel/kognitiv forstyrrelse.

Anm.: Pladser til botilbud og botilbudslignende tilbud på Tilbudsportalen ultimo året. Omfatter botilbud til hhv. længerevarende ophold (SEL § 108) og midlertidigt ophold (SEL § 107) samt botilbudslignende tilbud efter §§ 83-87, 97, 98 og 102 i serviceloven, der under visse betingelser leveres i andre boligformer end tilbud efter serviceloven for eksempel i en almenbolig. Tilbuddene kan have pladser, der kan være godkendt som fleksible pladser, og som kan anvendes til flere tilbudstyper. Antallet af pladser, der potentielt kan anvendes til tilbudstypen, kan derfor afvige fra det antal, der er registreret på Tilbudsportalen. Pladserne er ikke knyttet op på målgrupper, men på tilbudstyper. Pladser viser således antallet af pladser til botilbud på afdelinger, der henvender sig til de forskellige målgruppekategorier. De samme pladser vil tælle med flere gange, hvis afdelingen henvender sig til flere målgruppekategorier. I tilfælde hvor afdelingerne anvendes som flere tilbudstyper, fx botilbud til midlertidigt ophold (§ 107) og herberger eller forsorgshjem (§ 110), er det ikke muligt at se, om målgrupperne knytter sig til den ene eller anden tilbudstype eller til begge to. Afdelingerne kan henvende sig til flere målgruppekategorier og derfor summer tabellen ikke til 100 pct.

Kilde: Egne beregninger på data fra Tilbudsportalen.

I første delrapport konkluderede Ekspertudvalget, at de nuværende regler for etablering og anvendelse af botilbud indeholder forskellige elementer, der kan være en barriere for faglig og økonomisk hensigtsmæssig drift af området, herunder:

- Udfordringer for den markedslignende ramme på botilbudsområdet, herunder kollektive handlingsproblemer, anlægsloft m.v., som blandt andet kan føre til et fordyrende underudbud af botilbudskapacitet.
- Regler for etablering af drift af forskellige botilbudsformer, som skaber en u hensigtsmæssig og fordyrende udvikling i sammensætningen af botilbudskapaciteten.
- Det faktum, at længerevarende ophold gør botilbuddet til borgerens hjem, hvilket underlægger borgeren særlig beskyttelse i internationale konventioner mod flytning i de tilfælde, hvor borgeren ikke er i stand til at give samtykke til flytning – også selvom faglige hensyn måtte tilsige det.

Begrænset data på området betyder, at det i det videre arbejde ikke har været muligt at konkludere, hvad der præcist ligger til grund for udgiftsudviklingen på området. Det er dog Ekspertudvalgets vurdering, at udgiftsstigninger på botilbudsområdet på linje med det øvrige socialområde også skal ses i lyset af udfordringer i den markedslignende struktur og enhedsudgifter, som på visse typer af tilbud er steget. Sammen med de lovgivnings- og konventionsmæssige rammer for botilbud gør det det vanskeligt for kommunerne at sikre, at en borger altid bor, hvor denne kan få den mest relevante støtte. Desuden giver det nogle vanskelige rammer for en effektiv konkurrence mellem leverandørerne. Udfordringerne udfoldes nedenfor.

Udfordringer i de markedslignende vilkår på botilbudsområdet

Botilbudspladser sælges i dag principielt under markedslignende vilkår, hvor private, kommercielle såvel som selvejende udbydere konkurrerer med hinanden og med regionale og kommunale udbydere om at dække kommunernes efterspørgsel. Etableringen af et marked for botilbud med private aktører er begrundet i et ønske om at høste fordelene ved konkurrence og klare incitamenter til at minimere omkostningerne.

Boks 2.5

Udfordringer i de markedslignende vilkår på botilbudsområdet

Dette afsnit bygger på en større teoretisk og empirisk litteratur om forudsætningerne for perfekte markeder og fuldstændige kontrakter mellem køber og sælger. Teoretisk beskriver Williamson (1996) i *The Mechanisms of Governance*, Oxford University Press, betingelserne for, hvornår det samfundsøkonomisk set er hensigtsmæssigt at en vare eller 'et gode' henholdsvis handles på et marked med konkurrence, fri etablering og fri prisdannelse; produceres og fordeles i en hierarkisk struktur, fx underlægges offentlig produktion; eller produceres og udveksles på en måde midt i mellem (et såkaldt kvasi-marked).

Konklusionen fra den eksisterende litteratur er, at jo mere varen er et homogent erfaringsgode (fx ligner en sko eller et glas marmelade), desto større er fordelene ved konkurrence med fri etablering og fri prisdannelse, og jo mere kompleks og svært overskuelig varens ydelse og kvalitet er, desto dårligere vil et frit konkurrencemarked klare sig i forhold til offentlig produktion set fra et samfundsøkonomisk perspektiv. Dette hænger blandt andet sammen med, at de ressourcer som medgår til at levere komplekse varer ikke så fleksibelt kan levere andre varer. Her er der taget højde for, at det er ekstra omkostningsfyldt at sikre effektivitet af offentlig produktion, som ikke skal konkurrere på markedsvilkår. Dette billede understøttes af den empiriske litteratur om emnet, jf. eksempelvis Petersen, Hjelmar & Vrangbæk (2018), Petersen & Houlberg (2017) og Jacobsen & Tranæs (2019).

Den ydelse, som et botilbud leverer, ligger som vare betragtet i den meget komplekse ende af skalaen, og er som udgangspunkt ikke egnet til køb og salg på et helt frit konkurrencemarked. En samfundsøkonomisk optimal løsning vil kalde på enten offentlig produktion, indgribende regulering eller et kvasi-marked med regulering. Endelig er det umuligt eller meget omkostningsfyldt at lave fuldstændige kontrakter vedrørende ydelser på det specialiserede område, som fx en botilbudsydelse, hvilket gør den uregulerede markedsløsning mindre oplagt, jf. eksempelvis Hart, Shleifer & Vishny (1997) og Jacobsen & Tranæs (2019).

En række forhold vedrørende *prisfastsættelse, kontraktindgåelse og kapaciteten* på botilbudsområdet vurderes imidlertid at hæmme mulighederne for at høste fordelene ved konkurrence og vil tendere til at være fordyrende for kommunerne. I et *prisfastsættelsesperspektiv* er botilbud langt fra at være et 'erfaringsgode', hvor beboer, dennes værge eller den forsyningspligtige kommune kan prøve sig frem mellem forskellige tilbud, indtil pris og kvalitet er tilfredsstillende. Samtidig er det vanskeligt for kommunen (køber) at observere den præcise sammenhæng mellem omkostninger og alle relevante aspekter af kvalitet og den ydelse, som botilbuddet skal levere. Kontrakter mellem den købende kommune og den sælgende udbyder af et botilbud vil derfor i sagens natur være ufuldstændige i ovennævnte forstand. Når det ydermere er sådan, at man almindeligvis kan opnå omkostningsreduktioner ved at forringe kvaliteten, så kan man ikke automatisk regne med at høste de samfundsmæssige gevinster ved konkurrence, og ved at aktørerne har et klart incitament til omkostningsminimering.

En tilstrækkelig *botilbudskapacitet* er et afgørende reguleringsredskab for de forsyningsansvarlige kommuner, som potentielt kan modvirke en fordyrende prisfastsættelse. Det er således vigtigt, at den købende kommune ikke forhandler om køb af botilbudsplads – hvad enten det er med en privat eller anden offentlig udbyder – uden at have alternativer på hånden. Derfor vil det være hensigtsmæssigt altid at have en vis ledig kapacitet. Hvis ikke kommunen har alternative ledige pladser, når der forhandles med en udbyder, vil det give en monopollignende stilling, der presser prisen op. Desuden vil det, hvis det er den almindelige situation, når kommunen køber ekstra pladser, betyde at kapaciteten udvides med 'marginale' eller lidt tilfældige pladser, og ikke som del af en samlet planlægning med de forventede fremtidige behov for øje. Man kan ikke generelt sige hvor megen ledig kapacitet, der er optimalt for en kommune, men ingen ledig kapacitet er ikke hensigtsmæssigt, ligesom den ledige kapacitet også kan blive for stor.

Der er, som beskrevet i Ekspertudvalgets første rapport, betydelige kollektive handlingsproblemer i forbindelse med etableringen af offentlig botilbudskapacitet. Essensen heri er, at det for den enkelte kommune typisk bedre kan betale sig at vente på, at andre kommuner etablerer botilbudspladser, da kommunen herved undgår at påtage sig den økonomiske risiko og træk på den kommunale anlægsramme. Ligeledes betyder de specialiserede behov, at et givent botilbud, uden betragtelige tilpasningsomkostninger, har begrænsede alternative anvendelser. Begge dele kan føre til et underbud af botilbudspladser og dermed til svag konkurrence – både på botilbudsområdet generelt og om de mest specialiserede pladser.

Kapacitetsstyring på det mest specialiserede område vanskeliggøres yderligere, idet der også kun er behov for ganske få aktører på området. Samtidig bidrager manglende fleksibilitet i kapacitetsstyring og -udnyttelse her i særlig grad til, at der er dårlige vilkår for, at indsatsen på tilbuddet kan tilpasses på en omkostningseffektiv måde, hvis støttebehovet ændrer sig eller ophører. Risikoen for at leverandører af botilbudspladser befinder sig i en monopollignende position, og bidrager til et opadgående pres på takst- og udgiftsniveauet, er derfor særligt udtalt på det område.

Udfordringer i indretningen af botilbudskapaciteten

Det er kommunen, der har forsyningspligten, dvs. pligt til at sørge for, at der er de nødvendige tilbud til deres borgere med handicap og sindslidelse. Kommunerne og regionen skal

hvert andet år indgå en rammeaftale om samarbejdet på det specialiserede social- og specialundervisningsområde. Formålet med rammeaftalen er at sikre fælles principper for styring og udvikling af det sociale område og koordinering af tilbud på tværs af kommuner og region. De private og selvejende tilbud og leverandører indgår ikke i rammeaftalen (Rammeaftalebekendtgørelsen 2023).

Der har de seneste år været et fald i antallet af kommunale pladser under serviceloven, mens antallet af private pladser og pladser i almene boliger er stigende. Over de seneste år er der oprettet flere botilbudslignende tilbud efter almenboligloven frem for botilbud til længerevarende og midlertidigt ophold efter serviceloven. Antallet af pladser i botilbudslignende tilbud er således over perioden 2015-2022 steget med 52 pct. fra knap 10.000 til godt 15.000 pladser, mens antallet af pladser i botilbud til midlertidigt ophold er steget med 12 pct. fra ca. knap 7.300 til knap 8.200. Antallet af pladser i botilbud til længevarende ophold er faldet med 13 pct. fra godt 6.400 til godt 5.600 pladser i samme periode. Af de samlet set godt 5.200 nye pladser i perioden udgør botilbudslignende tilbud således den største andel sammenlignet med øvrige botilbudsformer.

Udviklingen har forventeligt særligt rod i det forhold, at botilbudslignende tilbud efter almenloven modsat botilbud efter serviceloven ikke er underlagt anlægsrammen, og at dette kan give incitament til, at kommunerne opretter denne type tilbud frem for botilbud efter serviceloven. Det har desuden været ud fra et ønske om at give borgerne egnede og tidssvarende boliger med eget bad mv.

En mangel på midlertidige botilbudspladser kan potentielt medføre, at borgere med midlertidige behov visiteres til botilbudslignende tilbud, selvom et midlertidigt botilbud havde været mere hensigtsmæssigt. I så fald skabes der unødige bindinger på den enkelte borgers ophold, som mindsker fleksibiliteten for kommunerne i deres muligheder for at understøtte rette match mellem den enkelte borgers behov og tilbuddets kompetencer. Det kan bidrage til at gøre det dyrere at opfylde borgerens behov. Det er derfor nødvendigt at se nærmere på, om sammensætningen af botilbud afspejler behovet, og om de nuværende regler understøtter en hensigtsmæssig udvikling i kapacitetssammensætningen. Det gælder både vilkår for at etablere botilbud efter forskellige lovgivninger, men også fx lånevilkårene for selvejende udbydere af botilbud.

Udfordringer med fleksibel udnyttelse af kapaciteten på botilbud

Når borgeren får et ophold på et længerevarende botilbud, opfattes boligen som borgerens hjem. Det medfører, at borgeren er omfattet af en særlig konventionsretlig beskyttelse. Det indebærer blandt andet, at borgere kun i begrænset omfang kan flyttes i de tilfælde, hvor borgeren ikke er i stand til at samtykke til flytning, heller ikke selvom faglige hensyn måtte tilsige det. At tilbuddet bliver borgerens hjem, indebærer derfor nogle helt grundlæggende begrænsninger for kommunernes muligheder både i forhold til at sikre borgerne den bedst mulige støtte og i forhold til at styre området, hvilket således også giver begrænsninger for, hvilke styringsgreb Ekspertudvalget kan foreslå.

Ekspertudvalget har i sit videre arbejde afsøgt rammerne for at skabe større fleksibilitet i botilbud med henblik på en bedre udnyttelse af botilbudskapaciteten både ift. medarbejderkom-

petencer og de fysiske rammer. I forlængelse heraf har Ekspertudvalget fået afdækket mulighederne for at øge fleksibiliteten, herunder under hensyntagen til Danmarks internationale forpligtelser og borgerens retssikkerhed. Det har været en præmis for arbejdet, at øget fleksibilitet er afsøgt inden for disse rammer, herunder hensynet til at der er tale om borgerens hjem.

Ekspertudvalgets overvejelser om anbefalinger på botilbudsområdet

På baggrund af udfordringsbilledet vurderer Ekspertudvalget, at en faglig og økonomisk bæredygtig udvikling på socialområdet, herunder mulighederne for at undgå markante uprioriterede udgiftsstigninger, nødvendiggør bedre styringsmuligheder på botilbudsområdet. Det kræver tilstrækkelig botilbudskapacitet, en hensigtsmæssig prisfastsættelse af de botilbud, kommunerne køber, den rette sammensætning af kapaciteten af forskellige typer af botilbud og herunder en tilstrækkelig andel kommunale botilbudspladser, samt en effektiv anvendelse og drift af de eksisterende botilbud. Ekspertudvalget foreslår med afsæt heri følgende fire anbefalinger på botilbudsområdet:

- Anbefaling om nye rammer for kapacitetsstyring og etablering af botilbudspladser til borgere med særligt komplekse behov og udadreagerende adfærd (afsnit 2.4.1).
- Anbefaling om udvikling af nyt takstsystem for socialområdet (afsnit 2.4.2).
- Anbefaling om hensigtsmæssig udvikling af botilbudskapaciteten (afsnit 2.4.3).
- Anbefaling om bedre understøttelse af match mellem borger og botilbud (afsnit 2.4.4).

De første to anbefalinger har til hensigt at sikre bedre udgiftsstyring via styring af henholdsvis kapacitet og prisfastsættelse på botilbudsområdet. Det er således Ekspertudvalgets opfattelse, at der er behov for en betydelig indgribende regulering, hvis markedsudsættelse af botilbudsområdet på det specialiserede socialområde skal udgøre en varig samfundsmæssig gevinst uden væsentlige utilsigtede udgiftsstigninger. Det er ydermere Ekspertudvalgets opfattelse, at botilbud på det mest specialiserede område – botilbud for borgere med meget komplekse udfordringer – som udgangspunkt ikke er egnet til markedsudsættelse, hvorfor behovet for kapacitetsstyring og myndighedsdeltagelse er ekstra stort her. Det ses også på sundhedsområdet, hvor de mest specialiserede behandlinger foregår i offentligt regi, mens de mere standardiserede behandlinger er markedsudsatte. På socialområdet vurderer Ekspertudvalget, at det nærmest er omvendt i dag.

De sidste to anbefalinger skal modvirke fordyrende indsatser på botilbudsområdet ved at understøtte et bedre match mellem borgerens behov og det, botilbuddet kan tilbyde i forhold til den faglige indsats og de fysiske rammer. Det er ikke kun hensigtsmæssigt i et udgiftsstyringsperspektiv, men vil også kunne understøtte, at borgeren modtager den indsats, der er behov for. Anbefalingerne retter sig derfor dels mod at give øget fleksibilitet i reglerne for anvendelse af botilbud under hensyntagen til Danmarks internationale forpligtelser og borgerens retssikkerhed. Endvidere retter anbefalingerne sig mod at øge fokus på tildeling af midlertidige indsatser, som i højere grad er fleksible i forbindelse med udvikling i borgerens be-

hov. I forlængelse heraf retter anbefalingerne sig imod at understøtte en hensigtsmæssig udvikling i sammensætningen i botilbudskapaciteten, så den understøtter behovet, herunder behovet for midlertidige botilbudspladser.

Det er Ekspertudvalgets vurdering, at de samlede anbefalinger peger i retning af en faglig og økonomisk bæredygtig model, samt at der ud over de konkrete anbefalinger, som præsenteres her, kan være behov for yderligere ændringer på området, hvis det skal blive muligt at hindre yderligere udgiftsvækst på botilbudsområdet, som ikke følger af eksplicite politiske prioriteringer eller på anden vis er udtryk for lovgivers intention.

Ekspertudvalget har stadig sin tvivl om, hvorvidt den samlede juridiske ramme bestående af konventioner og lovgivning i tilstrækkelig grad har borgerens omsorg og livskvalitet for øje. Ekspertudvalget efterlyser i den sammenhæng en fordomsfri diskussion af, om botilbudsområdet kunne nytænkes med udsatte borgeres perspektiv som udgangspunkt, herunder i forhold til det store fokus på "eget hjem" versus værdien af fællesskab med andre borgere. Dette ligger imidlertid uden for det aktuelle kommissorium for udvalget.

2.4.1 Nye rammer for kapacitetsstyring og etablering af botilbudspladser til borgere med særligt komplekse behov og udadreagerende adfærd

Ekspertudvalget vurderer, at der generelt på botilbudsområdet er hensigtsmæssigt med tilstrækkelig offentlig kapacitet. Dels for at undgå lokale monopollignende situationer, med prispres som følge, og hvor drift af egne botilbud i passende omfang kunne fungere som et anker for taksterne generelt. Og dels for at sikre at kapacitetsudvidelse ikke hele tiden sker via eksisterende tilbuds marginale pladser.

Ekspertudvalget anbefalede i sin første rapport, at der blev afsat en lånepulje til etablering af kommunale botilbud generelt. De kollektive handlingsproblemer og begrænsninger via anlægsrammen, som var motivationen for denne anbefaling, er også stadig gældende. Det anbefales derfor, at der som led i udmøntningen af lånepuljen afdækkes, hvorvidt der er behov for en fornyelse af lånepuljen med henblik på at understøtte et hensigtsmæssigt offentligt kapacitetsniveau.

I etableringen af offentlige botilbudspladser bør der være et særligt fokus på borgere med komplekse behov og dyre indsatser. En nylig analyse viser, at der på landsplan anslås at være 1.676 borgere i Danmark, der modtager dag- og botilbudspladser, der koster over 2 mio. kr. årligt (KL 2023b). Selvom målgruppen kun udgør knap 6 pct. af borgere på botilbud, svarer det til 17,3 pct. af de af de samlede udgifter på området. Ekspertudvalget noterer sig, at tidligere analyser foreløbigt har indikeret, at borgere på botilbud, som får de dyreste tilbud, over tid får endnu dyrere tilbud, og at dette kan være med til at forklare udgiftsopdriften på botilbudsområdet.

Ekspertudvalgets analyser peger desuden på, at det særligt er på de private tilbud, at udgifterne stiger markant for de borgere, der får de dyreste indsatser. Analyserne viser, at de stigende udgifter til køb af botilbudspladser hos private og selvejende tilbud udgjorde 66 pct. af den samlede udgiftsvækst på botilbudsområdet i perioden 2018-2021, og udviklingen tyder

på, at kommunerne har oplevet en stigning i udgifterne til de borgere, der får de dyreste indsatser på især private tilbud (se bilag 24).

Det er Ekspertudvalgets vurdering, at udgiftsopdriften skal ses i lyset af, at kollektive handlingsproblemer i forbindelse med etableringen af offentlig botilbudskapacitet kan medvirke til et underudbud af botilbudspladser, der matcher borgerens behov. For borgere med særligt komplekse udfordringer og udadreagerende adfærd er de kollektive handlingsproblemer særligt vanskelige, fordi målgruppens behov kan være sjældne og svære at imødekomme. Det kan medføre et underudbud af botilbudspladser til denne type borgere.

Et utilstrækkeligt udbud af pladser svækker konkurrencen i den markedslignende struktur for køb og salg af pladser og giver leverandører af pladser til borgere med særligt komplekse behov et begrænset incitament til at anlægge et omkostningseffektivt serviceniveau. Det kan lede til et højt antal unødigt "dyre" indsatser for borgere med komplekse problemer og udadreagerende adfærd og et stigende udgiftsniveau forbundet med målgruppen mere generelt. Samtidig indebærer de internationale konventioner, at det kan være vanskeligt at flytte en borger, når først der er tilvejebragt en plads på et botilbud til borgeren, jf. afsnit 2.4.

Det er derfor Ekspertudvalgets vurdering, at de nuværende rammer ikke leverer de rette forudsætninger for et velfungerende marked, og at de markedslignende rammer grundlæggende ikke lever op til formålet, når det handler om borgere med særligt komplekse behov. Det er essentielt, at borgerne på baggrund af en individuel og konkret vurdering kan visiteres til pladser, som beskytter og støtter de berørte borgere, men ligeledes beskytter de øvrige beboere og personalet i botilbuddet, samt understøtter en omsorgsfuld, værdig, sikker og virkningsfuld indsats til alle borgere i tilbuddet.

Med afsæt i ovenstående udfordringsbillede anbefaler Ekspertudvalget, at der generelt sikres en tilstrækkelig offentlig botilbudskapacitet, og at der sættes nye rammer for kapacitetsstyring og etablering af offentlige botilbudspladser til borgere med særligt komplekse behov og udfordringer, herunder borgere, der i dag har en udadreagerende adfærd. De nye rammer skal understøtte et bedre udbud af botilbudspladser til særligt komplekse målgrupper og herigenom styrke støtten og øge livskvaliteten for denne målgruppe, samtidig med at muligheden for at styre udgifterne forbedres. De nye rammer skal understøtte, at kommunerne i højere grad kan sikre, at prisen svarer til kvaliteten, hvilket ikke i øjeblikket sikres af den markedslignede struktur, grundet en utilstrækkelig kapacitet og regulering heraf. Med ændringen ønskes at give kommunen bedre mulighed for at sikre, at den enkelte borger kan modtage den rette indsats, og samtidig at prisen svarer til den kvalitet, som borgeren modtager.

Ekspertudvalget anbefaler således, at der findes særlige løsninger for kapacitetsstyring og etablering af offentlige botilbudspladser, når det gælder borgere med særligt komplekse behov. Det indbefatter blandt andet, at der sikres en styrket kapacitetsstyring og koordinering af oprettelse af botilbudspladser for målgruppen. Det kan fx konkret ske i regi af rammeaftalesamarbejdet og kommunekontakttrådene (KKR), som kan få et øget ansvar for kapacitetsstyringen på området under inddragelse af viden fra Social- og Boligstyrelsen, herunder Den Nationale Koordinationsstruktur (NATKO). Det kan i forlængelse heraf undersøges, hvordan den samlede kapacitet på området, både offentligt og privat, fremover kan udvikles i et langt

tættere og mere forpligtende tværkommunalt samarbejde, der bygger oven på det rammeaftalesamarbejde, der i dag er imellem kommuner og regionerne som leverandører på socialområdet.

En omlægning og eventuel udvidelse af den offentlige botilbudskapacitet bør i højere grad end i dag tage højde for et tilstrækkeligt udbud af pladser til borgere med særligt komplekse behov. Dette er blandt andet et af formålene bag den nuværende botilbudspulje, der er aftalt i Aftale om kommunernes økonomi for 2024, *jf. Ekspertudvalgets tidligere anbefaling i delrapport 1*. Det bør desuden overvejes, hvordan de faglige rammer på de konkrete tilbud til borgere med komplekse behov og udadreagerende adfærd i højere grad skal tilpasses målgruppen på en måde, som understøtter progression for borgerne og dermed en afdæmpet takst- og prisudvikling for botilbudspladser til målgruppen. De faglige rammer skal dog samtidig bedst muligt understøtte en værdig, omsorgsfuld og sikker indsats for målgruppen samt sikre de øvrige beboere og personalet i botilbuddet sikkerhed.

Endvidere anbefaler Ekspertudvalget, at der som led i arbejdet med en ny takststruktur (anbefaling 2.4) også skal ses på muligheder for at sætte et takstloft for botilbud til borgere med særligt komplekse behov og udadreagerende adfærd, som ofte udgør de særligt dyre enkelt-sager.

På den baggrund anbefaler Ekspertudvalget følgende:

Anbefaling 2.3

Nye rammer for kapacitetsstyring og etablering af botilbudspladser til borgere med særligt komplekse behov og udadreagerende adfærd

Ekspertudvalget anbefaler, at der sættes nye rammer for etablering af offentlige botilbudspladser, og at der her er ekstra fokus på borgere med særligt komplekse behov og udfordringer, herunder borgere, der har en udadreagerende adfærd. De nye rammer skal understøtte et bedre udbud af botilbudspladser og herigennem en bedre mulighed for økonomistyring. Formålet er at sikre, at prisen svarer til de lavest mulige omkostninger for den ønskede og nødvendige indsats og kvalitet. Dette kan ikke forventes sikret i øjeblikket i den markedslignede struktur, der generelt er udfordret på botilbudsområdet. For botilbud til borgere med særligt komplekse behov er problemet særligt stort, og en markedslignede struktur kan grundlæggende ikke forventes at fungere, hvorfor der er behov for yderligere initiativer i forhold til botilbud til denne målgruppe.

Ekspertudvalgets anbefaling omfatter konkret, at der i lyset af et underudbud af pladser til borgere med særligt komplekse behov sikres en styrket kapacitetsstyring og koordinering af oprettelse af botilbudspladser for målgruppen. Dette indebærer, at der i omlægningen og eventuel udvidelse af den offentlige botilbudskapacitet i højere grad end i dag tages højde for et tilstrækkeligt udbud af pladser til borgere med særligt komplekse behov, og at det i den forbindelse overvejes, hvordan de faglige rammer på de konkrete tilbud i højere grad skal tilpasses målgruppen på en måde, som understøtter progression og dermed en afdæmpet takst- og prisudvikling for botilbudspladser til borgere i målgruppen.

Endvidere anbefaler Ekspertudvalgets, at der skal ses på muligheder for at sætte et takstloft for botilbud til borgere med særligt komplekse behov og udadreagerende adfærd, som ofte udgør de særligt dyre enkeltsager.

Endelig ser Ekspertudvalget, at der er behov for at sikre en tilstrækkelig offentlig botilbudskapacitet. I forlængelser heraf anbefaler Ekspertudvalget, at det skal afdækkes, om der er behov for at forny den lånepulje for etablering af kommunale botilbud, der blev aftalt i forbindelse med Aftale om kommunernes økonomi for 2024.

2.4.2 Udvikling af nyt takstsystem

Hver enkelt kommune kan i praksis ikke drive tilbud, der imødekommer alle de mangeartede behov hos udsatte borgere og borgere med funktionsnedsættelse i en given kommune. Kommunerne opfylder derfor deres forsyningsansvar ved at bruge egne tilbud eller ved at købe pladser hos andre kommuner, hos regionerne eller hos private leverandører.

Ydelser og tilbud på det sociale område finansieres som hovedregel ved takstbetaling, *jf. boks 2.6*. Taksten for et tilbud eller en ydelse skal afspejle udgifterne ved drift af tilbuddet eller levering af ydelsen. Den takst, som tilbuddet fastsætter, er imidlertid som udgangspunkt vejledende. Prisen, som den visiterende kommune skal betale, fastsættes i den konkrete aftale mellem kommunen og driftsherren om tilbud eller ydelser.

Imidlertid er gennemsigtigheden udfordret, fordi koblingen mellem takst og indsats er uklar. Eksempelvis kan den samlede takst for samme indsatspakke være forskellig på tværs af tilbud, fx fordi de samlede personalelønninger eller ejendomsomkostningerne er forskellige. Derfor er det i dag svært for kommunerne at gennemskue, hvad de konkret får for pengene, når de sammenligner tilbud. Det bemærkes, at en række omkostningselementer naturligt vil variere for samme indsats, blandt andet på grund af forskellige ejendomspriser på tværs af landet og forskellige investeringsniveauer i de fysiske rammer.

Boks 2.6

Nuværende lovgivning på området

Reglerne for beregningen af takster for ydelser og tilbud efter serviceloven fremgår af § 174 i serviceloven, § 195 i barnets lov og bekendtgørelse om finansiering af visse ydelser og tilbud efter lov om social service og barnets lov samt betaling for unges ophold i Kriminalforsorgens institutioner (herefter finansieringsbekendtgørelsen).

I dag er de overordnede rammer for beregningen af takster:

- At kommunale, regionale og private driftsherrer skal fastsætte vejledende takster, som ligger til grund for en efterfølgende forhandling og aftale om ydelse og pris (for boformer efter servicelovens §§ 109 og 110 er taksterne dog faste og kan ikke forhandles).
- At taksterne skal fastsættes på baggrund af samtlige budgetterede, direkte og indirekte langsigtede omkostninger ved levering af ydelsen eller drift af tilbuddet.
- At driftsherren skal fastsætte takster for de enkelte ydelser, som driftsherren leverer.
- At driftsherren kan fastsætte takster for ydelsespakker, der består af to eller flere ydelser. Taksten for ydelsespakker skal beregnes på baggrund af taksten for de enkelte ydelser.
- At der kan fastsættes flere takstniveauer for en ydelse eller en ydelsespakke, når taksten for de enkelte niveauer afspejler forskelligt indhold eller omfang af ydelsen eller ydelserne.
- At det skal fremgå tydeligt af beskrivelsen af ydelsespakken, hvilke ydelser der indgår i pakken.

Ekspertudvalget vurderer, at det nuværende takstsystem på socialområdet har stor betydning for udgiftsudviklingen på botilbudsområdet og ikke i tilstrækkelig grad understøtter kommunernes mulighed for at sikre rette match mellem borgerens behov, tilbud og pris for sociale tilbud. Det skal blandt andet ses i lyset af, at systemet indebærer en stor detaljeringsgrad i forhold til beregning af de enkelte delelementers bidrag, som ikke er synligt i selve taksten. Det bidrager til ugenomsigtighed for den køvende kommune. Samtidig er botilbudsområdet præget af en høj grad af informationsasymmetri som følge af, at tilbuddet ofte vil kende borgeren og dennes behov bedre end kommunen, når borgeren har haft ophold på tilbuddet i nogen tid. Samlet set bidrager dette til en manglende sammenlignelighed på tværs af indsatser, tilbud og takster, hvilket modvirker en effektiv konkurrence mellem tilgængelige leverandører af en given indsats eller et givent tilbud.

Ekspertudvalget vurderer derfor, at takstsystemet for sociale tilbud bør ændres til et system med en højere grad af standardisering, herunder med inspiration fra andre velfærdsområder. Et nyt og mere standardiseret takstsystem skal understøtte en bedre styring på området i forhold til kommunernes tilrettelæggelse af deres samlede indsats på området. Hertil kommer, at et nyt takstsystem skal understøtte effektiv konkurrence på pris og effekt med henblik på at sikre forudsætningerne for en rimelig prissætning. Her vil driften af egne botilbud i passende omfang kunne fungere som et anker eller en reference for taksterne generelt. Derved opnår man, at taksterne er baseret på konstaterede omkostninger og samtidig er uafhængig af de faktiske omkostninger på det givne botilbud, som kommunen ønsker at indgå kontrakt med. I forlængelse heraf bemærkes det i øvrigt, at kommuner, der selv driver sociale tilbud, får øget indsigt i og viden om forudsætninger for driften og de forskellige omkostningselementer, hvorved der opnås et bedre vidensgrundlag for en forhandling med andre tilbud.

Ekspertudvalget vurderer, at der er behov for at skelne mellem større, mere homogene målgrupper og små målgrupper med meget komplekse behov. Ekspertudvalget mener, at forudsætningerne for en markedslignende ramme ikke er tilstede for de små og mest komplekse målgrupper, hvorfor der anbefales, at der ikke anvendes samme reguleringsmekanismer til denne målgruppe.

På den baggrund anbefaler Ekspertudvalget følgende:

Anbefaling 2.4

Udvikling af nyt takstsystem for socialområdet

Ekspertudvalget anbefaler, at der foretages et opgør med det nugældende system, og at der etableres en ny struktur for takstsystemet for sociale tilbud, blandt andet med inspiration fra andre velfærdsområder. Det nye takstsystem anbefales at omfatte en højere grad af standardisering og ensartethed i takstfastsættelsen og at varetage en række væsentlige hensyn, som kan bidrage til øgede styringsmuligheder på socialområdet og dermed bedre muligheder for at sikre en politisk prioriteret udvikling på socialområdet. Grundlæggende skal et nyt takstsystem:

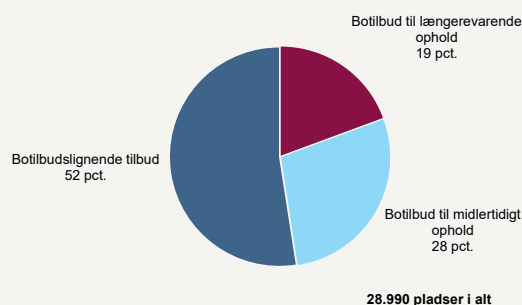
- understøtte gennemsigtighed i koblingen mellem indsats og pris med henblik på at sikre viden om den konkrete indsats, der betales for.
- understøtte sammenlignelighed med henblik på, at kommunerne på et oplyst grundlag skal kunne vælge alternativer, når der findes forskellige leverandører.
- tage højde for forskelle i specialiserings- og kompleksitetsniveau i indsatserne med henblik på at sikre, at sammenlignelige indsatser for borgere i samme målgruppe takseres efter ens forudsætninger.
- kunne understøtte regulering af prisfastsættelsen for botilbud med henblik på at kunne kompensere for manglende konkurrence, fx understøtte takstlofter, standardiserede takstelementer, centralt fastsatte vejledende takstniveauer mv.
- understøtte incitamenter til at arbejde med progression eller med at modvirke depression for borgeren med henblik på, at leverandørerne får en tilskyndelse til at bidrage hertil, når det er muligt.

Såfremt et nyt takstsystem skal kunne understøtte en regulering, der baseres på takstlofter, referencetakster eller lignende, anbefaler Ekspertudvalget, at ansvaret for at følge op på det nødvendige datagrundlag og samle de vejledninger, som skal bruges, placeres nationalt. Forslaget om takstlofter mv. skal ses i sammenhæng med Ekspertudvalgets tidligere anbefaling om taktloft for tilbud underlagt selvmøderprincip fra udvalgets delrapport 1.

2.4.3 Hensigtsmæssig udvikling af botilbudskapaciteten

Kommuner, regioner, selvejende og private leverandører etablerer en væsentlig andel af nye tilbud efter almenboligloven. 52 pct. af den samlede botilbudskapacitet er i dag oprettet som botilbudslignende tilbud i boliger etableret efter almenboligloven. Botilbudslignende tilbud etableret i boliger efter almenboliglovens § 105 har karakter af længerevarende tilbud, hvor borgeren indgår i et lejeforhold. Der er således begrænsede muligheder for at benytte botilbudslignende tilbud efter almenboligloven til midlertidige ophold. Det er en udfordring i en situation, hvor der vurderes at være behov for flere midlertidige pladser, *jf. figur 2.9*.

Figur 2.9
Pladser til botilbud efter tilbudstype, 2022



Anm.: Pladser til botilbud og botilbudslignende tilbud på Tilbudsportalen ultimo året. Omfatter botilbud til hhv. længerevarende ophold (SEL § 108) og midlertidigt ophold (SEL § 107) samt botilbudslignende tilbud efter §§ 83-87, 97, 98 og 102 i serviceloven, der under visse betingelser leveres i andre boligformer end tilbud efter serviceloven for eksempel i en almenbolig. Tilbuddene kan have pladser, der kan være godkendt som fleksible pladser, og som kan anvendes til flere tilbudstyper. Antallet af pladser, der potentielt kan anvendes til tilbudstypen, kan derfor afvige fra det antal, der er registreret på Tilbudsportalen. Grundet afrunding summer andelene i figuren ikke til 100 pct.

Kilde: Egne beregninger på data fra Tilbudsportalen.

En mangel på midlertidige botilbudspladser kan potentielt medføre, at borgere med midlertidige behov visiteres til botilbudslignende tilbud, selvom et midlertidigt botilbud havde været mere hensigtsmæssigt. I så fald skabes der unødige bindinger på den enkelte borgers ophold, som mindsker fleksibiliteten for kommunerne i deres muligheder for at understøtte rette match mellem den enkelte borgers behov og tilbuddets kompetencer, hvilket vil gøre det dyre for kommunen og dårligere for borgeren.

Kommunerne har i dag et væsentligt økonomisk incitament til at oprette tilbud efter almenboligloven. Det skyldes, at etablering af tilbud efter almenboligloven ikke er underlagt kommunernes anlægsramme, mens oprettelse af tilbud efter serviceloven direkte er underlagt anlægsrammen. Der er derfor forventeligt en asymmetri i etableringen af nye botilbud, men der er ikke overblik over de faglige, styringsmæssige og økonomiske konsekvenser ved denne incitamentsstruktur. Det er på nuværende tidspunkt blandt andet ikke klarlagt, hvorvidt et eventuelt overudbud af pladser i botilbudslignende tilbud etableret i boliger efter almenboliglovens § 105 har betydning for kommunernes visitation af borgere, samt om anvendelsen af pladser på botilbudslignende tilbud efter almenboligloven er dyrere end sammenlignelige pladser på botilbud efter serviceloven.

På den baggrund anbefaler Ekspertudvalget følgende:

Anbefaling 2.5

Hensigtsmæssig udvikling af botilbudskapaciteten

Ekspertudvalget anbefaler, at der gennemføres en undersøgelse af de økonomiske og lovgivningsmæssige rammer forbundet med etablering, drift og anvendelse af henholdsvis botilbudslignende tilbud etableret i boliger efter almenboliglovens § 105 og botilbud efter servicelovens §§ 107 og 108. Undersøgelsen skal bidrage til en grundig forståelse af de faktorer, der driver kommunernes, regionernes og private leverandørers beslutninger ved etablering af tilbud, samt en forståelse for de samlede, langsigtede udgifter til både etablering og drift af botilbud. I forlængelse heraf skal analysen, blandt andet:

1. Klarlægge mulige potentialer for forbedringer, så de lovgivningsmæssige rammer kan understøtte en mere hensigtsmæssig udvikling i botilbudskapaciteten på sigt
2. Afdække muligheder for en mere fleksibel udnyttelse af botilbudslignende tilbud etableret i boliger opført efter almenboligloven

Endvidere anbefaler Ekspertudvalget øget vejledning til kommunerne om de aktuelle muligheder for en mere fleksibel udnyttelse af botilbudslignende tilbud etableret i boliger opført efter almenboligloven inden for den eksisterende lovgivningsmæssige ramme, så den samlede botilbudskapacitet udnyttes på den mest hensigtsmæssige måde også på kort sigt.

Ekspertudvalget noterer sig, at en balanceret udvikling af botilbudskapaciteten på lang sigt kræver lovgivning, der giver hensigtsmæssige rammer herfor, hvilket kan støttes af den foreslåede undersøgelse. Samtidig anerkender Ekspertudvalget, at denne løsning har et langt tidsperspektiv, og at der også er behov for tiltag, som kan bidrage til en fleksibel benyttelse af den samlede kapacitet på kort sigt. Derfor foreslår Ekspertudvalget også, at mulighederne for en mere fleksibel udnyttelse af botilbudslignende tilbud, etableret i boliger opført efter almenboligloven, undersøges med henblik på at sikre en mere hensigtsmæssig udnyttelse på kort sigt.

Ekspertudvalget anbefaler, at den foreslåede undersøgelse skal identificere potentialer for ændringer i de lovgivningsmæssige rammer med henblik på, at de kan understøtte en mere hensigtsmæssig udvikling i den samlede botilbudskapacitet på sigt. Undersøgelsen skal omfatte en vurdering af anlægs- og driftsudgifter, likviditetsbelastning og langsigtede økonomiske konsekvenser for kommuner, regioner og stat ved etablering og drift af botilbud og botilbudslignende tilbud. Analysen skal munde ud i mulige modeller for justeringer af de lovgivningsmæssige rammer, der kan understøtte hensigtsmæssige incitamenter for etablering og drift af botilbud, fx etablering af midlertidige botilbudslignende tilbud. En sådan model svækker imidlertid statens styring af anlægsaktiviteter i kommunerne, hvilket kan medføre et opadgående pres på de offentlige udgifter. For hver model skal de forventede konsekvenser for etablering af pladser samt den offentlige udgiftsstyring derfor skitseres, ligesom eventuelle øvrige afhængigheder skal klarlægges.

Ekspertudvalget anbefaler desuden, at analysen afdækker mulighederne for mere fleksibel udnyttelse af botilbudslignende tilbud inden for Danmarks internationale forpligtelser. Analysen bør også afdække, hvorvidt det er muligt at skabe mere fleksible kriterier for udvisitering fra botilbudslignende tilbud, etableret i boliger opført efter almenboligloven for borgere, som ikke længere er i målgruppen herfor, fordi deres behov for støtte og pleje har ændret sig.

2.4.4 Bedre understøttelse af match mellem borger og botilbud

Botilbudsområdet dækker over nogle af de mest udsatte og sårbare grupper i samfundet, herunder mennesker med alvorlige handicap eller sociale udfordringer. Det er samtidig på botilbudsområdet, at de dyreste indsatser findes, og hvor et begrænset udbud af pladser samt konventioner og magtanvendelsesregler udfordrer mulighederne for at sikre et godt match mellem borger og tilbud for både kommunen og borgeren.

Ekspertudvalget vurderer derfor, at der er behov for at sikre øget fleksibilitet i reglerne vedrørende muligheder for at flytte borgere, hvis behov ikke matcher det tilbud, de er på. Den øgede fleksibilitet skal således skabe grobund for at sikre et bedre match mellem den enkelte borgers konkrete behov og tilbuddets faglige specialisering med henblik på, at borgeren får det tilbud, der bedst matcher borgerens aktuelle og fremtidige behov og udfordringer, så borgerens potentiale hjælpes bedst på vej.

En øget fleksibilitet i reglerne for at flytte borgeren fra et tilbud til et andet, når borgerens behov ændres og tilsiger dette, vil samtidig forbedre kommunernes mulighed for at sikre bedre udnyttelse af den eksisterende kapacitet på botilbudsområdet, såvel som at give bedre forudsætninger for den fremadrettede kapacitetsplanlægning med henblik på at kunne sikre tilbud til alle borgere, under hensyntagen til deres forskellige behov for sociale indsatser.

På den baggrund anbefaler Ekspertudvalget følgende:

Anbefaling 2.6

Bedre understøttelse af match mellem borger og botilbud

Ekspertudvalget på socialområdet anbefaler fire tiltag, som skal understøtte bedre match mellem den enkelte borgers behov og tilbuddets kompetencer. De fire tiltag har til formål at øge fleksibiliteten i reglerne for anvendelsen af botilbud:

- 1. Øget anvendelse af fleksible botilbudspladser:** Ekspertudvalget anbefaler, at de eksisterende muligheder for at få botilbudspladser godkendt efter både servicelovens §§ 107 og 108 anvendes i højere grad, så den samlede kapacitet vil kunne bruges mere fleksibelt fremadrettet.
- 2. Indførelse af mulighed for at målrette botilbud i serviceloven:** Ekspertudvalget anbefaler, at der ses på mulighederne for, inden for Danmarks internationale forpligtelser, at skabe flere typer af målrettede botilbud, som det kendes fra servicelovens § 108 a. Formålet er at skabe hjemmel til at målrette botilbud til borgere ud fra sagligt begrundede objektive kriterier, fx for borgere inden for et bestemt aldersinterval eller målrettet borgere med bestemte sociale udfordringer. Forslaget skal bidrage til at skabe miljøer for borgeren, som omfatter borgere med tilsvarende udfordringer, ligesom det skal fordr en løbende vurdering af borgerens behov, så der til enhver tid sikres et godt match mellem tilbud og borger.
- 3. Større fleksibilitet i reglerne om flytning uden samtykke i serviceloven:** Ekspertudvalget anbefaler, at servicelovens § 136 f udvides, så den omfatter alle borgere under værgemål, uanset årsagen til nedsat funktionsevne. Herudover anbefales reglerne for flytning uden samtykke efter servicelovens § 129 a ændret, så den nedsatte psykiske funktionsevne ikke nødvendigvis skal være en følge af en sindslidelse.
- 4. Øget praksisorienteret oplysning til kommunerne vedrørende flytning uden samtykke efter servicelovens § 129:** Ekspertudvalget anbefaler, at Familieretshuset i højere grad understøtter, at kommunerne har tilstrækkelig viden om mulighederne for flytning uden samtykke efter serviceloven. Dette vil fx kunne ske gennem øget vejledningsindsats, herunder fx webinarer og bedre muligheder for løbende rådgivning mv.

Ekspertudvalget anbefaler derudover, at mulighederne for anvendelse af intensiv bostøtte afdækkes, da det for nogle borgere kan udgøre et bedre alternativ til botilbudsindsatser.

Øget anvendelse af fleksible botilbudspladser

Typisk godkendes et botilbuds pladser alene til anvendelse efter én paragraf, fx enten længerevarende eller midlertidigt ophold. Imidlertid kan et botilbuds pladser efter gældende regler på baggrund af en konkret vurdering fra socialtilsynet godkendes med flere juridiske grundlag. Der kan eksempelvis være tale om, at tilbuddets pladser kan anvendes til både midlertidigt døgnophold efter servicelovens § 107 og længerevarende døgnophold efter servicelovens § 108. Det er dog en forudsætning for pladsernes godkendelse til fleksibel anvendelse på tværs af paragraffer, at botilbuddet samlet set har den fornødne kvalitet. Hvis flere botilbudspladser godkendes som fleksible pladser, vil det indebære en øget fleksibilitet for kommunerne i deres udnyttelse af den eksisterende kapacitet.

Det er imidlertid vurderingen, at muligheden anvendes i begrænset udstrækning i dag, hvorfor Ekspertudvalget ser et styringsmæssigt potentiale i en øget anvendelse af de eksisterende muligheder. Ekspertudvalget opfordrer derfor til, at flere botilbudspladser godkendes til anvendelse efter både §§ 107 og 108 i serviceloven. Forslaget vurderes samtidig at bidrage til øget tilgængelighed af midlertidige pladser efter servicelovens § 107. Dog skal økonomien forbundet med godkendelse til flere paragraffer undersøges nærmere.

Indførelse af mulighed for at målrette botilbud i serviceloven

Ekspertudvalget anbefaler, at botilbud efter serviceloven, i højere grad end det er tilfældet i dag, bør kunne målrettes specifikke målgrupper med henblik på at sikre, at tilbuddets specialisering ikke udvandes, i takt med at forskellige beboeres behov over tid udvikler sig i forskellige retninger. Det vil også give plads til fx at etablere egentlige unge- eller seniormiljøer, som kan være til gavn for borgeren, samtidig med at det giver kommunen, borgeren og eventuelle pårørende mulighed for at genoverveje botilbudspladsen, når den unge eller senioren nærmer sig en aldersgrænse.

Ekspertudvalget noterer sig, at der i dag eksisterer botilbud målrettet unge under 35 år med henblik på at understøtte, at personerne kan leve et ungdomsliv, jf. servicelovens § 108 a. Med inspiration herfra anbefaler Ekspertudvalget, at der ses på mulighederne for inden for Danmarks internationale forpligtelser at skabe flere typer af målrettede botilbud. Det vil skabe forudsætninger for at sikre, at borgeren bor på et tilbud, som matcher borgerens behov. Det bør i det lovgivningsmæssige forarbejde afdækkes, hvorvidt andre sagligt begrundende objektive kriterier ud over alder kan bruges som kriterie for målgruppeinddeling i et hjemmelsgrundlag, fx bestemte sociale udfordringer.

Ekspertudvalget er opmærksom på, at tilbud afgrænset ved specifikke objektive kriterier kan give andre udfordringer, når borgeren skal flytte til et andet passende tilbud, når vedkommende ikke længere er en del af tilbuddets afgrænsede målgruppe. Der er derfor også alene tale om at øge fleksibiliteten, og at muligheden skal stilles til rådighed for kommunerne. Ekspertudvalget anbefaler ikke, at der stilles krav om særlige pladser. Effekten af anbefalingen kan derfor heller ikke vurderes nærmere.

Større fleksibilitet i reglerne om flytning uden samtykke i serviceloven

Flere kommuner fremhæver udfordringen for borgere, som ikke er i stand til at samtykke til flytning. Det kan være en stor udfordring for borgeren, som ikke får det rette tilbud, såvel som for kommunen, som langt hen ad vejen er forpligtet til at tilpasse tilbuddet til borgerens behov, når dette udvikler sig.

Ekspertudvalget har derfor gennemført en række analyser og undersøgelser, herunder blandt andet en vurdering af det konventionsretlige rum for flytning uden samtykke, en ambassadehøring om andre sammenlignelige landes håndtering af de konventionsmæssige rammer, en rapport om erfaringerne fra et frikommuneforsøg om flytning uden samtykke og en kortlægning af anmodninger om flytning uden samtykke i Familieretshuset. Samlet set indikerer analyserne, at der inden for Danmarks konventionsretlige forpligtelser er et potentiale for at skabe forandringer i praksis ved at lempe kravene til flytning af borgere under værgemål, hvor værgen samtykker til flytningen, og borgeren ikke modsætter sig. Det omfatter således

også borgere, som ikke er i stand til at give samtykke. Endvidere tyder kommunale eksempler på, at problemstillingen ofte vedrører borgere under værgemål, eller borgere, som formentlig burde være under værgemål.

Der har i perioden 2016-2020 været gennemført et frikommuneforsøg, hvor seks kommuner fik mulighed for at behandle flyttesager for borgere under værgemål, som ikke kan give informeret samtykke, jf. servicelovens § 129, dvs. at afgørelseskompetencen blev flyttet fra Familieretshuset til kommunen. VIVE's evaluering af forsøgene viser, at kommunerne har gode erfaringer med at behandle sagerne, og at både kommunale sagsbehandlere og borgernes værger er tilfredse. I den kommune, som oftest udnyttede de fleksible rammer, blev der flyttet ca. 30 personer. Det kan bemærkes, at den gennemsnitlige udgift til botilbuddet steg lidt for de borgere, som blev flyttet i frikommuneforsøget (VIVE 2021a).

Der er i dag lempeligere regler for flytning af personer med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, som er en konsekvens af demens eller anden erhvervet og fremadskridende mental svækkelse. For denne målgruppe gælder servicelovens § 136 f, som giver kommunalbestyrelsen hjemmel til at træffe afgørelse om flytning, når borgeren ikke modsætter sig flytningen og borgerens værge eller fremtidsfuldmægtige samtykker til kommunens indstilling. Det er en forudsætning for flytningen, at ophold i et botilbud med tilknyttet service er påkrævet, for at den pågældende kan få den nødvendige hjælp, og at flytning vurderes mest hensigtsmæssig af hensyn til omsorgen for pågældende.

Ekspertudvalget anbefaler derfor en harmonisering af reglerne på socialområdet og demensområdet. Det foreslås gjort ved, at reglerne om flytning efter servicelovens § 136 f udvides til at omfatte alle borgere under værgemål, uanset årsagen til borgerens nedsatte funktionsevne. Det er en forudsætning for anvendeligheden af denne anbefaling, at der er et tilstrækkeligt antal værger, herunder at der er mulighed for at få tildelt en værge inden for en rimelig tidsperiode. Udvalget anbefaler endvidere at lempe reglerne for flytning uden samtykke efter servicelovens § 129 a, ved at målgruppen for optagelse i et bestemt botilbud uden samtykke ved væsentlig fare for andre eller særligt truende eller særligt chikanerende adfærd ændres, så flytning kan ske uden, at den nedsatte psykiske funktionsevne nødvendigvis skal være en følge af en sindslidelse.

Øget praksisorienteret oplysning til kommunerne vedrørende flytning uden samtykke efter servicelovens § 129

Ekspertudvalget har gennem sit arbejde erfaret, at det er uklart for mange kommuner, hvad der kræves af oplysninger for at kunne indgive en fyldestgørende og korrekt indstilling om flytning uden samtykke efter servicelovens §§ 129 og 129 a til Familieretshuset. Der vurderes derfor at være behov for mere praksisorienteret oplysning fra Familieretshuset om de nuværende regler og herunder krav til korrekt oplysning af ansøgningerne. Ekspertudvalget anbefaler derfor, at Familieretshuset efter dialog med KL om format og indhold inden for eksisterende rammer iværksætter en vejledningsindsats, der sikrer, at kommunerne har tilstrækkelig viden om gældende forudsætninger for flytning uden samtykke efter serviceloven. Dette vil fx kunne ske gennem øget vejledningsindsats, herunder fx webinarer og bedre muligheder for løbende rådgivning mv.

Afdækning af barriere for anvendelse af intensiv bostøtte som alternativ til botilbudsindsatser
Ekspertudvalget noterer sig, at visse kommuner gør brug af matrikelløse indsatser i form af intensiv bostøtte, hvor kommunen tilbyder en række indsatser i eget hjem frem for fx ophold på et botilbud. Indsatser kan således udgøre et bedre alternativ til botilbudsindsatser for visse borgere, ligesom tilgangen giver øget fleksibilitet i tilrettelæggelsen af indsatsen.

Ekspertudvalget er i dialogen med aktører på området blevet gjort opmærksom på, at kommunerne oplever visse lovgivningsmæssige barrierer for anvendelsen af intensiv bostøtte i eget hjem. Der er dog ikke kendskab til omfanget af problemstillingen samt anvendelsen af matrikelløse indsatser, hvor der pt. er en meget begrænset viden. Ekspertudvalget anbefaler derfor, at mulighederne for anvendelse af matrikelløse indsatser afdækkes.

2.4.5 Revision af magtanvendelsesreglerne

Regler for magtanvendelse skal sikre, at borgere ikke får krænket deres rettigheder, og at magt derfor kun anvendes som alternativ til en pædagogisk indsats, når det er absolut nødvendigt. Det er afgørende, at der er klare regler i forhold til at sikre respekten for individets integritet, og at reglerne varetager et vigtigt og nødvendigt beskyttelseshensyn af borgeren over for myndigheder. I det daglige arbejde på tilbuddene kan reglerne imidlertid også udgøre en udfordring for de fagligt rigtige løsninger, ligesom reglerne indebærer bureaukrati, som tager vigtig tid fra kerneopgaven – nemlig borgerens velfærd. Magtanvendelsesreglerne sætter rammerne og dermed også grænser for myndighedernes udøvelse af magt over for borgerne, *jf. boks 2.7*.

Boks 2.7 **Magtanvendelsesreglerne**

Magtanvendelsesreglerne fastsætter de lovgivningsmæssige rammer for lovlig udøvelse af magt og andre indgreb over for borgeren, når pædagogiske indsatser ikke er tilstrækkeligt for at nå målet. Der er her tale om indgreb, der involverer magt, med henblik på at kunne tage vare på borgers eget tarv eller passe på andre borgere eller medarbejdere i umiddelbar nærhed. Lovlig magtanvendelse kan således eksempelvis omfatte, at tilbuddet kan anvende stofseler til kørestol eller andet hjælpemiddel, seng, stol eller toilet for at hindre fald, når der er nærliggende risiko for, at en person udsætter sig selv for at lide væsentlig personskade. Dette kan fx være, hvis borgeren har mistet evnen til at gå, men til trods herfor til stadighed forsøger at gå med potentiel personskader til følge. I så fald vil man kunne anvende stofseler som beskyttelse mod fx benbrud, hjernerystelse og lignende. Et andet eksempel er, at personalet kan fastholde, tilbageholde eller føre en person tilbage til boligen eller til et andet opholdsrum, når personen udviser en adfærd, der er til fare for den pågældende selv eller andre, fx hvis vedkommende er kommet i fysisk konflikt med en anden borger.

Samtidig har kommunerne en lovgivningsmæssig forpligtelse til at sikre omsorg, værdighed og tryghed for denne gruppe af borgere, som ikke alle kan tage vare på sig selv eller overskue konsekvenserne af deres egne handlinger, og derfor har behov for hjælp med det. Ekspertudvalget vurderer på baggrund af sin dialog med praksissektoren, at reglerne i nogle tilfælde medfører, at medarbejderne på tilbuddene forhindres i at varetage borgernes omsorg og tryghed på bedste måde. Derfor er Ekspertudvalget også interesseret i reglerne om magtanvendelse.

Social-, Bolig- og Ældreministeriet har ultimo februar 2024 sendt et forslag til revision af reglerne om magtanvendelse over for voksne med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne i høring. Baggrunden for forslaget er en evaluering af de reviderede regler om magtanvendelse over for voksne med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne i kraft, der trådte i kraft den 1. januar 2020. De reviderede regler er, som aftalt i forbindelse med lovændringen, efterfølgende blevet evalueret af Rambøll Management Consulting. Evalueringen har undersøgt konsekvenserne af lovændringen, herunder i hvilket omfang de reviderede regler for magtanvendelse er implementeret, samt om de nye regler opfylder deres formål. Evalueringen blev offentliggjort i efteråret 2023 (Rambøll Management Consulting 2023). Herudover har Ankestyrelsen i 2023 undersøgt medarbejdere og lederes oplevelse af opgaverne generelt på botilbud for Ekspertudvalget. Formålet med undersøgelsen var at afdække, hvilke opgaver medarbejdere oplever, at de anvender deres arbejdstid på, herunder belyse deres dokumentationspraksis og de krav til dokumentation, der påvirker medarbejdernes arbejdsopgaver (Ankestyrelsen 2023).

Ekspertudvalget har forholdt sig til rapporter og i kølvandet på evalueringen af sidste regelændring fulgt den offentlige debat om magtanvendelse, som ledte op til de politiske forhandlinger om en ny revision af magtanvendelsesreglerne. I efteråret 2023 samlede Ekspertudvalget derfor sine observationer om de nuværende magtanvendelsesregler i et brev til social- og boligministeren med ønske om, at udvalgets betragtninger kan fungere som indspil til udformningen af de nye regler (se bilag 32). Ekspertudvalgets samlede betragtninger på magtanvendelsesområdet er afspejlet og kondenseret i nedenstående anbefaling.

Ekspertudvalget vurderer på baggrund af sin dialog med praksissektoren, at magtanvendelsesreglerne i dag ikke i tilstrækkelig grad understøtter, at man i sociale tilbud kan yde den omsorg, borgerne har behov for. Ekspertudvalget anbefaler derfor, at reglerne revideres, så de i højere grad understøtter en indsats, der sikrer borgernes retssikkerhed og ret til omsorg, tryghed og privatliv samt beskyttelse af de nære omgivelser, herunder andre borgere på et botilbud og dets medarbejdere. Samtidig bør reglerne understøtte, at behovene imødekommes på en økonomisk hensigtsmæssig måde.

På den baggrund anbefaler Ekspertudvalget følgende:

Anbefaling 2.7

Revision af magtanvendelsesreglerne

Ekspertudvalget foreslår, at der i en revision af magtanvendelsesreglerne tages hensyn til lovgivningsmæssige udfordringer og dilemmaer under følgende fem temaer:

1. U hensigtsmæssige barrierer for brug af velfærdsteknologi.
2. Øget sikkerhed for borgere og personale ved begrænsning af adgang til personfarlige genstande.
3. Trygge rammer for borgere ved aflåsning af døre til udearealer.
4. Øgede muligheder for flytning, når borger ikke kan samtykke.
5. Mindre bureaukrati ved klogere indretning af dokumentationskrav.

Ekspertudvalget fremhæver således fem temaer, hvor en revision af magtanvendelsesreglerne vurderes at kunne understøtte kommunernes opgaveløsning på området, samtidig med at reglerne i højere grad vil kunne sikre ret til omsorg, tryghed og privatliv. De lovgivningsmæssige udfordringer i forhold til disse fem temaområder beskrives herunder.

Uhensigtsmæssige barrierer for brug af velfærdsteknologi

Botilbuddene har ifølge magtanvendelsesreglerne ikke altid mulighed for at anvende velfærdsteknologi, som kan bidrage til at sikre den enkelte borgers tryghed og omsorg. Eksempelvis kan teknologiske muligheder for at observere borgeren i visse situationer være hensigtsmæssige for at kunne håndtere, hvis en borger står op om natten og har brug for støtte og hjælp. Alternativet hertil er i dag konstant fysisk tilstedeværelse af personale. I sådanne situationer kan velfærdsteknologi opleves mindre indgribende i forhold til borgerens privatliv og øge borgerens livskvalitet, samtidig med at det kan bidrage til bedre ressourceudnyttelse og effektiv drift af tilbuddet. Regeringen bør her være opmærksom på snitfladeproblematikker og sikre hensigtsmæssige lovgivningsmæssige rammer vedrørende blandt andet databeskyttelse.

Øget sikkerhed for borgere og personale ved begrænsning af adgang til personfarlige genstande

Det kan i nogle tilfælde udgøre en trussel mod personalets og borgerens fysiske og psykiske helbred, hvis borgere på botilbud har fri adgang til fx knive og andre personfarlige genstande, de ikke har tilstrækkelig funktionsevne til at håndtere. De gældende magtanvendelsesregler tillader imidlertid ikke aflåsning af skabe med personfarlige genstande i de få borgeres bolig, hvor dette kan udgøre en fare for borgeren, andre borgere på botilbuddet eller personalet. Derfor kan der være situationer, hvor det vil være hensigtsmæssigt, at aflåsning af disse borgeres skabe kan forhåndsgodkendes.

Trygge rammer for borgere ved aflåsning af døre til udearealer

Alle borgere på botilbud skal have ret til at bevæge sig inden for trygge rammer, og pårørende skal kunne stole på, at botilbuddet er tilpasset borgenes behov. Derfor bør personale kunne lave enkle tiltag, der beskytter borgeren, når der er risiko for, at borgeren bringer sig selv i farlige situationer, som personen ikke kan overskue, fx at løbe ud i trafikken. Dette kan opnås ved at give mulighed for brug af særlige døråbnere, ligesom det skal være muligt at aflåse den direkte dør til fællesarealer, hvis det vurderes nødvendigt. Det er ikke muligt under de gældende magtanvendelsesbestemmelser. Borgeren skal fortsat have mulighed for at forlade matriklen – men under det opsyn, som borgerens behov tilsiger, *jf. boks 2.8.*

Boks 2.8

Brug af særlig døråbner

En særlige døråbner skal forsinke beboere, som er i nærliggende risiko for væsentlig personskade, i at forlade afdelingen uden en ledsager. I et frikommuneforsøg fra 2017-2020 har udvalgte kommuner fået mulighed for at placere den særlige døråbner på døren til afdelingen i stedet for hoveddøren, som ellers er den mulighed, der findes i den eksisterende lovgivning (VIVE 2021d).

Den særlige døråbner på afdelingsdøren anvendes for at skabe sikkerhed for beboere, der ikke er trafik-sikre, og som ikke selv vil kunne finde tilbage til plejecenteret. Flere plejecentre har uden held forsøgt at afhjælpe problemet, fx ledsagede gåture, afledning, pædagogiske tiltag og demensbrik. Den særlige døråbner kan give nogle beboere mere bevægelsesfrihed på afdelingen, fordi de ikke hele tiden skal være under opsyn af en medarbejder.

Øgede muligheder for flytning, når borger ikke kan samtykke

Som foreslået i anbefaling 2.6, bør de lovgivningsmæssige rammer for flytning uden samtykke revideres for at sikre, at borgere, som mangler evnen til at give et informeret samtykke, kan få den nødvendige hjælp. Der er i dag eksempler på personer med psykisk funktionsnedsættelse, som ikke kan flyttes til et andet botilbud, fordi betingelserne i enten §§ 129 eller 129 a i serviceloven ikke er opfyldte, men hvor både kommunen og værge er enige om, at det ville være det bedste for borgeren for at sikre den nødvendige eller rette hjælp. Ekspertudvalget understreger dog, at en ændring af reglerne skal ske under overholdelse af Danmarks konventionsretlige forpligtelser.

Mindre bureaukrati ved klogere indretning af dokumentationskrav

Registreringer og krav om dokumentation og indberetninger af magtanvendelser over for borgeren tager tid og ressourcer fra kerneopgaven. Det gælder særligt dokumentation i forbindelse med forhåndsgodkendte og gentagne magtanvendelser som fx spænding af stofsele i kørestol, som typisk flere gange om dagen skal registreres på minuttet. En ændring af reglerne vil derfor frigøre tid og ressourcer, som kan bruges til at sikre mere omsorg, værdighed og tryghed for borgerne. Dette skal ske på en måde, der fortsat værner om borgerens retssikkerhed.

2.4.6 Styringsudfordringer på krisecenterområdet

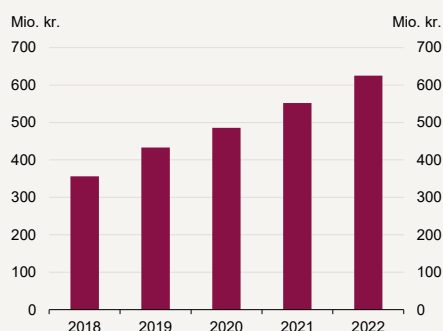
Krisecentre er akuttilbud til en udsat målgruppe med akut beskyttelsesbehov. Derfor er disse tilbud omfattet af selvmøderprincippet, som indebærer, at borgeren har ret til at få ophold uden forudgående kommunal visitation. I stedet er det lederen af boformen, der træffer afgørelse om optagelse og udskrivning. Det er dog fortsat kommunen, der har myndigheds- og finansieringsansvaret for borgeren. Det er afgørende for Ekspertudvalget at slå fast, at det skal være muligt for borgere med et akut beskyttelsesbehov selv at møde op på et krisecenter og lade sig indskrive af lederen uden forudgående kommunal visitation. Det, mener Ekspertudvalget, er en afgørende forudsætning for at kunne imødekomme denne målgruppes særlige behov, herunder særligt behovet for akut beskyttelse.

Ekspertudvalget vurderer dog, at der med respekt for behovet for, at borgeren skal have let adgang til et tilbud, der akut kan sikre den nødvendige beskyttelse, er behov for at sikre bedre muligheder for, at kommunen kan hjælpe borgeren og dennes eventuelt ledsagende børn tilbage til en selvstændig tilværelse uden vold, når der ikke længere eksisterer et akut beskyttelsesbehov.

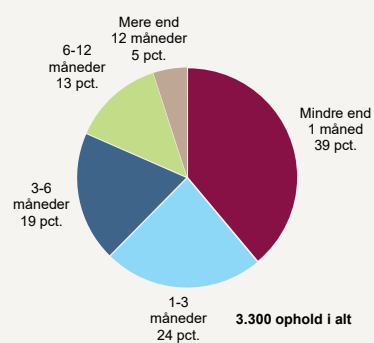
Som følge af lederens indskrivningsret kan kommunen ikke stille krav til eller betingelser for lederens afgørelse om optagelse eller udskrivning, så længe borgeren er i målgruppen. Kommunerne kan derfor ikke styre varigheden af opholdet, selvom kommunerne har betalingsforpligtelsen og myndighedsansvaret for borgeren. Det er en afvigelse fra det grundlæggende princip om, at det er den, der træffer afgørelse om indsatsen, der finansierer den. Som følge af kommunernes begrænsede styringsmuligheder dækkes 50 pct. af kommunens udgifter gennem en særskilt refusionsordning herfor. Reguleringen af krisecentre har således en række særlige karakteristika, der afviger fra reguleringen af fx botilbudsområdet.

Udgifterne til krisecentre er steget betragteligt de seneste år fra ca. 356 mio. kr. i 2018 til ca. 625 mio. kr. i 2022. Derudover kan det konstateres, at knap en femtedel af opholdene på krisecentrene i 2022 varede mere end seks måneder, og knap 5 pct. af opholdene havde en længde på mere end et år, *jf. figur 2.11*. Dette på trods af, at krisecentrene i udgangspunktet udgør et akuttilbud. En analyse af opholdsvarighed på krisecentre viser yderligere, at det gennemsnitlige antal overnatninger på kvindekrisecentre i 2022 er 87 dage pr. kvinde (se bilag 26).

Figur 2.10
Offentlige nettodriftsudgifter til
kvindekrisecentre, 2018-2022 (2023-priser)



Figur 2.11
Længden på ophold på krisecentre med
minimum én dag i 2022



Anm: 2023-priser. Opgjort som de samlede offentlige nettodriftsudgifter uden statsrefusion (dvs. dranst 1 uden dranst 2) ekskl. tjenestemandspensioner. Udgifterne til krisecentre er opgjort som funktion 5.38.42 gruppering 002 inkl. en forholdsmæssig fordeling af udgifterne på gruppering 092 og 999. Der er ikke korrigeret for meropgaver som følge af DUT. Kvinder på 18 år og derover, som havde ophold på et kvindekrisecenter efter servicelovens § 109 på et tidspunkt i løbet af året. Opgørelsen i figur 2.11 omfatter alle ophold med minimum én dag i 2022 inklusive ophold, hvor kvinden er anonym. For ophold som ikke var afsluttet pr. 31. december 2022 vil opholdslængden være underestimeret. Statistikken indeholder ikke oplysninger om ophold, der er påbegyndt før 1. januar 2017, selvom disse potentielt går ind i 2022

Kilde: Socialpolitisk Redegørelse 2023 og egne beregninger på Danmarks Statistiks registerdata.

Ekspertudvalget vurderer, at lange ophold på krisecentre i udgangspunktet ikke er ønskværdigt. Den voksne skal tilbage til en selvstændig tilværelse uden vold i egen bolig, og eventuelt ledsagende børn skal have en normal opvækst med skolegang og fritidsaktiviteter. Derfor mener Ekspertudvalget, at endemålet altid må være en så hurtig tilbagevenden til en selvstændig tilværelse uden for et krisecenter som muligt under hensyn til borgerens konkrete situation og behov.

På den baggrund anbefaler Ekspertudvalget følgende:

Anbefaling 2.8

Bedre styring på krisecenterområdet

Ophold på krisecenter er en akut foranstaltning, og målet er en så hurtig tilbagevenden som muligt til en sikker og selvstændig tilværelse uden for krisecentret. Ekspertudvalget anbefaler, at det skal undersøges nærmere, hvordan man bedre kan understøtte en tryk – og i visse tilfælde også hurtigere – overgang til en selvstændig tilværelse uden vold efter endt krisecenterophold. Undersøgelsen skal ske under hensyntagen til, at det fortsat skal være muligt at blive indskrevet på et krisecenter ved akut henvendelse og uden forudgående kommunal visitation.

Tilsvarende må der ikke gås på kompromis med formålet om at sikre de kriseramtes sikkerhed, hvorfor undersøgelsen ligeledes skal foretages under respekt for formålet med ophold på et krisecenter, herunder det akutte beskyttelsesbehov. Forslaget skal også ses i sammenhæng med Ekspertudvalgets tidligere anbefaling om takstloft for tilbud underlagt selvmøderprincippet.



Kapitel 3. Styrket forebyggelse på socialområdet

Såvel kommuner som civilsamfundsorganisationer har over de senere år haft et stort fokus på tidlige, forebyggende indsatser. Der pågår således allerede i dag et omfattende arbejde på socialområdet, som tager sigte mod at hjælpe børn, unge og voksne med sociale problemer, psykiske vanskeligheder eller funktionsnedsættelser gennem en bred vifte af forskellige forebyggende indsatser.

Selvom det er svært at pege på det ene initiativ, som forebygger socialt udsathed eller sygdom, så peger Ekspertudvalgets afdækning på, at der kan være et potentiale på socialområdet ved at investere i tidlige forebyggende indsatser. Det gælder både menneskeligt, hvis indsatsen fx fører til, at en udsat ung ikke bliver udsat som voksen, og økonomisk. De forebyggende indsatser risikerer dog at blive bortprioriteret, hvis effekten er usikker, ligesom de stigende udgifter på blandt andet botilbudsområdet kan betyde, at det er vanskeligt lokalt at fastholde en investeringstankegang. Dertil kommer, at der er en række af de forebyggende indsatser, som kommunerne ikke har lovgivningsmæssig pligt til at levere. Det er indsatser, som kommunen kan vælge at levere. Det kan imidlertid være svært at prioritere kan-opgaver, hvis det er svært at få økonomien til at slå til i forhold til levering af skal-opgaver.

For at indløse potentialerne ved forebyggende indsatser er det derfor vigtigt, at de forebyggende indsatser, som igangsættes, rent faktisk virker og gør en forskel for borgeren, der kan måle sig med den omkostning, som indsatsen er forbundet med. Det kan være en barriere for at igangsætte en potentielt omkostningstung forebyggende indsats, hvis gevinsten er usikker. Derfor er det relevant at få opbygget, udbredt og forankret forebyggende indsatser, som har en dokumenteret effekt, som står mål med indsatsens omkostninger. Samtidig vurderes der at kunne være et potentiale i at effektivisere og genbesøge nogle af de eksisterende forebyggende indsatser på socialområdet gennem et styrket vidensgrundlag.

I forhold til at kunne arbejde med effektive forebyggende indsatser, er det en udfordring, at der stadig mangler viden om de afledte effekter for såvel borgere som budget og samfundsøkonomi ved at investere mere i forebyggelse på socialområdet. Det skal blandt andet ses i lyset af, at der kun i nogen grad findes viden, som kan understøtte tilrettelæggelsen af effektive forebyggende indsatser på området. Den eksisterende viden dækker desuden langt fra alle målgrupper. Det hænger også sammen med, at børn, unge og voksne, der modtager forebyggende indsatser på socialområdet, udgør en relativt stor og heterogen gruppe, hvor udfordringerne kan være meget forskelligartede.

Endelig hører det med til det samlede billede, at der kan være et behov for bedre incitamenter til at investere i effektfulde og omkostningseffektive forebyggende indsatser. Det kan blandt andet være bedre rammer for sociale investeringer, som kan øge kommunernes incitamenter til og muligheder for at investere i forebyggelse, samt bedre dataunderstøttelse og

øget digitalisering for at sikre viden om, hvad der virker, hvilket er en udfordring for socialområdet i dag.

Det sammenfattende billede er således, at selvom der kan være et stort potentiale på socialområdet ved at investere i forebyggelse og tidlige indsatser, som virker, så mangler der i vid udstrækning viden om både de kort- og langsigtede gevinster for såvel borgere som for samfundet som helhed.

Ekspertudvalget foreslår derfor to anbefalinger, som tager sigte mod at imødegå nogle af de udfordringer, der er identificeret i forbindelse med Ekspertudvalgets afdækning af området, og hvor der vurderes at være tilstrækkelig viden til at pege på konkrete anbefalinger, som kan styrke den forebyggende indsats i dag. Herudover foreslår Ekspertudvalget yderligere to anbefalinger, som tager sigte mod at tilvejebringe og få udbredt større viden om forebyggende indsatser med en dokumenteret effekt.

De fire anbefalinger er:

1. Anbefaling om øget fleksibilitet for tilpasning af forebyggende indsatser efter barnets lov.
2. Anbefaling om større fokus på understøttelse af overgangen til voksenlivet for udsatte unge.
3. Anbefaling om etablering af en statslig resultatbetalingsfond.
4. Anbefaling om opbygning og udbredelse af viden om forebyggende indsatser.

Anbefalingerne er uddybet og begrundet i de følgende afsnit.

3.1 Tidlige indsatser til børn, unge og familier med særlige behov

Det kan have stor betydning for den enkeltes trivsel, udvikling og livsmuligheder og samtidig være forbundet med væsentlige samfundsøkonomiske gevinster, når der sættes tidligt ind med en virksom forebyggende indsats, før problemerne vokser sig store. Den tidlige forebyggende indsats skal blandt andet sikre, at børn og unge fastholdes i deres skole, uddannelse, fritidsliv og familieliv som bærende arenaer for mere vedvarende at sikre deres positive udvikling og trivsel. En forudsætning og central udfordring er her, at kommunerne får opsporet og hjulpet udsatte målgrupper så tidligt i problemfasen som muligt.

I en kulegravning af reglerne på området for udsatte børn og unge i 2021 gav en række kommuner udtryk for, at en større fleksibilitet i lovgivningen i forhold til at justere en konkret indsats, vil kunne bidrage til kortere og bedre sagsforløb for børn, unge og familier med særlige behov (Social- og Ældreministeriet et al. 2021).

Som reglerne er på området i dag, skal der træffes en ny afgørelse hver gang, at sagsbehandlerne foretager væsentlige justeringer af den forebyggende hjælp og støtte til børn og unge fra én indsats til en anden. Hvis en familie eksempelvis modtager praktisk, pædagogisk eller anden støtte i hjemmet, men indsatsen ikke ser ud til at opfylde det ønskede mål, vil en ændring af hjælpen til en anden familieorienteret indsats kræve, at kommunen træffer en ny

afgørelse, foretager ny partshøring mv.¹ Det kan opleves som en ressourcekrævende og ufleksibel arbejdsgang for både sagsbehandlere og borgere, ligesom det i visse tilfælde kan gøre det sværere at sætte hurtigt og effektivt ind med den rette forebyggende hjælp og støtte til børn, unge og familier med særlige behov.

Ekspertudvalget har blandt andet noteret sig, at man har gjort sig gode erfaringer i frikommuneforsøget i Ikast-Brande Kommune, hvor en gruppering af udvalgte indsatser bidrog til at reducere ventetiden for borgerne i visse sager, så barnet, den unge og familien hurtigere fik tildelt den forebyggende hjælp og støtte (Ikast-Brande Kommune 2023). Erfaringerne fra forsøget er opridset i *boks 3.1*.

Boks 3.1

Frikommuneforsøg: Helhedsperspektiv på den iværksatte støtte

Ikast-Brande Kommune har gennemført to frikommuneforsøg fra 2018 til 2023 med målet om at øge trivslen for udsatte børn, unge og familier. I forsøgsperioden fik Ikast-Brande Kommune tilladelse til at samle de fire forebyggende indsatserne i servicelovens § 52, stk. 3, nr. 2, 3, 6 og 9 under én samlet indsats kaldet "familieorienteret indsats". Erfaringerne fra frikommuneforsøgene viste blandt andet: (1) at der blev skabt en mere fleksibel og gennemskuelig indsats over for udsatte familier, (2) at der i højere grad blev anlagt en helhedsbetragtning på støtten til barnet, den unge og familien og (3) at der blev sparet tid på unødigt bureaukrati og dokumentation i socialrådgiverens arbejde. Det betød helt konkret for familierne, at de i høj grad følte sig inkluderet, og at visse familier oplevede, at ventetiden blev reduceret, så de hurtigere fik tildelt den nødvendige forebyggende hjælp og støtte (Ikast-Brande Kommune 2023).

Ekspertudvalget ser således potentialer i, at kommunerne får mere fleksible rammer for udvalgte indsatser efter barnets lov, så sagsbehandlerne hurtigere og mere effektivt kan justere fra én forebyggende indsats til en anden, uden at der skal træffes en ny og til tider ressourcekrævende afgørelse.

¹ Såfremt der er tale om en fuldt ud begunstigende afgørelse, skal forvaltningslovens krav om blandt andet skriftlighed, begrundelse og klagevejledning dog ikke opfyldes.

På den baggrund anbefaler Ekspertudvalget følgende:

Anbefaling 3.1

Øget fleksibilitet for tilpasning af forebyggende indsatser efter barnets lov

Ekspertudvalget anbefaler, at der gives mulighed for samtidig visitation til et antal udvalgte indsatser efter barnets lov, så kommunerne hurtigere og mere effektivt kan tilpasse den forebyggende indsats til børn, unge og familier med særlige behov for hjælp og støtte.

Ekspertudvalget anbefaler desuden, at det afdækkes, om lignende former for fleksibilitet kan indbygges i forebyggende indsatser til udsatte voksne og personer med funktionsnedsættelse.

Ekspertudvalget har identificeret fire konkrete forebyggende indsatser efter barnets lov, som kan omfattes af anbefaling 1, *jf. boks 3.2*. Et væsentligt hensyn er her, at det skal være op til de enkelte kommuner selv at vurdere, i hvilken udstrækning de ønsker at gøre brug af den øgede fleksibilitet. Kommunerne får således et fagligt råderum til selv at afgøre, hvilke af de udvalgte indsatser der meningsfuldt kan grupperes set i forhold til de lokale behov, herunder styringsmuligheder og serviceniveauer i kommunen. Det er imidlertid ikke en mulighed i dag, hvor en justering i den forebyggende indsats kræver en ny sagsproces og afgørelse i kommunen, som tager tid og administrative ressourcer, og som følge deraf kan forsinke iværksættelsen af en indsats, som er bedre tilpasset borgerens behov. En afgørelse om grupperede indsatser vil imidlertid skulle træffes efter en konkret vurdering af, at barnet, den unge eller familien kan have behov for at skifte mellem de grupperede indsatser.

I løbet af 2022 var der godt 36.100 børn og unge i alderen 0-17 år, som modtog én eller flere af de fire udvalgte indsatser. Heraf modtog godt 6.500 børn og unge svarende til 18 pct. mere end én af de fire udvalgte indsatser i 2022, og det er netop i disse tilfælde, at man kan opnå en række fordele, når barnet overgår fra én indsats til en anden, *jf. figur 3.1 og 3.2*.

Anbefalingen kan senere udvides til at omfatte flere forebyggende indsatser efter barnets lov, såfremt det underbygges af ny viden på området. Ud fra hensynet til barnets, den unges og familiens retssikkerhed, herunder klagemuligheder, bør anbefalingen dog alene omfatte indsatser, som iværksættes med borgerens samtykke. Såfremt forældremyndighedsindehaveren eller barnet, der er fyldt 15 år, trækker sit samtykke tilbage i forbindelse med en ændring i indsatsen, og kommunen fortsat vurderer, at indsatsen er nødvendig, vil der skulle træffes en ny afgørelse.

Herudover anbefaler Ekspertudvalget, at det bør afdækkes om lignende former for fleksibilitet kan indbygges i forebyggende indsatser til udsatte voksne og personer med funktionsnedsættelse. Det skal også ses i lyset af, at indsatserne på området for udsatte voksne og personer med funktionsnedsættelse ikke i samme grad er sammenlignelige, som de udvalgte indsatser til udsatte børn og unge.

Boks 3.2**Indsatser efter barnets lov, som kan omfattes af anbefaling 3.1**

Ekspertudvalget har identificeret fire indsatser, som kommunerne kan iværksætte efter barnets lov, og som kan omfattes af anbefaling 1. De fire indsatser er:

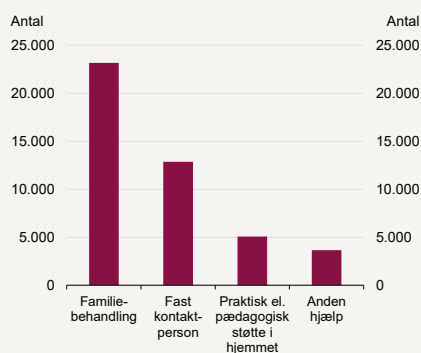
- Praktisk, pædagogisk eller anden støtte i hjemmet efter barnets lov § 32, stk. 1, nr. 2.
- Familiebehandling eller behandling af barnets eller den unges problemer efter barnets lov § 32, stk. 1, nr. 5.
- Udpegning af en fast kontaktperson for barnet eller den unge eller for hele familien efter barnets lov § 32, stk. 1, nr. 3.
- Anden hjælp, der har til formål at yde rådgivning, behandling og praktisk og pædagogisk støtte efter barnets lov § 32, stk. 1, nr. 8.

Målgruppe

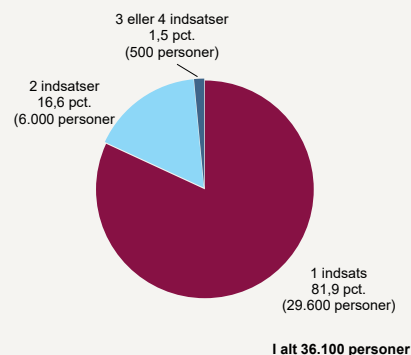
I løbet af 2022 var der godt 36.100 børn og unge i alderen 0-17 år, som modtog én eller flere af ovenstående indsatser, jf. figur 3.1. Heraf modtog godt 6.500 børn og unge mere end én af de udvalgte indsatser i 2022, jf. figur 3.2.

Figur 3.1

Antal børn og unge med udvalgte indsatser efter serviceloven i alderen 0-17 år, 2022

**Figur 3.2**

Antal børn og unge i alderen 0-17 år, som modtog flere af de udvalgte indsatser i 2022



Anm.: Figur 3.1: Antal børn og unge, der på et tidspunkt i løbet af 2022 modtog en forebyggende indsats efter servicelovens §§ 52, stk. 3 nr. 2, 3, 6 og 9. Nogle børn og unge har modtaget flere forskellige indsatser i løbet af samme år og indgår således mere end én gang i opgørelsen. Figur 3.2: Antal indsatser til børn og unge i alderen 0-17 år, som i løbet af 2022 modtog én eller flere af de udvalgte indsatser, der indgår i figur 3.1.

Kilde: Egne beregninger på Danmarks Statistiks registerdata.

3.2 Bedre støtte til udsatte unge i overgangen til voksenlivet

For børn og unge, der befinder sig i udsatte positioner, og i særdeleshed unge, der har været anbragt uden for hjemmet i barndommen, kan overgangen til voksenlivet være en særligt sårbar periode. Her skal man blandt andet træffe nogle væsentlige og betydningsfulde valg, som ofte har stor betydning for ens voksenliv, herunder beslutninger i forhold til uddannelse, beskæftigelse, egen bolig mv. Mange udsatte unge har imidlertid ikke et ressourcestærkt eller stabilt netværk, som kan hjælpe med råd og vejledning i de svære valg, støtte op om uddannelse og beskæftigelse, eller hjælpe med at finde egen bolig (VIVE 2022a).

Hvis udsatte unge omvendt ikke modtager den rette hjælp og støtte, kan det potentielt have store menneskelige og samfundsøkonomiske konsekvenser. Udsatte unge står oftere end andre unge uden for arbejdsmarkedet som voksne, ligesom de i langt større grad end andre unge får problemer i voksenlivet i form af misbrug, kriminalitet og hjemløshed mv. (VIVE 2022a).

Aftalen om Børnene Først fra maj 2021 omfatter blandt andet en ny barnets lov, der trådte i kraft den 1. januar 2024, og som har medført en række ændringer i regler for sager om særlig støtte til udsatte børn, unge og deres familier. Det betyder også, at indsatser til børn og unge med særlige behov i dag har hjemmel i barnets lov frem for i serviceloven.

Kommunerne har blandt andet mulighed for at tilbyde ungestøtte efter barnets lov for at lette overgangen til voksenlivet. Ungestøtte er et tilbud efter §§ 113-116 i barnets lov til udsatte unge, der har haft en fast kontaktperson eller været anbragt uden for hjemmet umiddelbart før, de fyldte 18 år. Indsatserne som led i ungestøtte er nærmere beskrevet i boks 3.3 og 3.4.

Ekspertudvalget har noteret sig, at det med aftalen om Børnene Først blev besluttet, at området for ungestøtte skal nytænkes, så de eksisterende midler, der bruges på området, anvendes bedre med fokus på at få den unge i uddannelse, beskæftigelse og bolig samt opbygge netværk og relationer. Ekspertudvalget bakker fuldt op om dette arbejde, men ønsker af hensyn til områdets kompleksitet og udvalgets begrænsede tid ikke at komme med meget håndfaste anbefalinger.

Ekspertudvalget er dog enig i, der fortsat er betydelige udfordringer i forhold til ungestøtten i dag. Det viser en række analyser fra forskellige forskningsinstitutioner og konsulentbureauer, herunder VIVE (2022b), Deloitte (2017), PwC (2022), samt Ankestyrelsen (2022a).

Boks 3.3**Ungestøtte efter barnets lov**

Kommunen kan yde forskellige typer af ungestøtte til unge i alderen 18-22 år, hvis den unge er indforstået hermed og er omfattet af betingelserne i §§ 113-116 i barnets lov. Formålet med ungestøtten er at bidrage til en god overgang til en selvstændig tilværelse, herunder med fokus på den unges udvikling, trivsel, uddannelse, beskæftigelse og øvrige relevante forhold, blandt andet anskaffelse af selvstændig bolig. For unge, der er eller var anbragt uden for hjemmet umiddelbart inden det fyldte 18. år, kan kommunen jf. § 114, stk. 1 i barnets lov, træffe afgørelse om følgende indsatser:

- Opretholdelse af et døgnophold på et anbringelsessted
- Udpege eller opretholde en fast kontaktperson
- Etablering af en udslusningsordning i det hidtidige anbringelsessted
- Andre former for støtte, der har til formål at bidrage til en god overgang til en selvstændig tilværelse for den unge.

For unge, der umiddelbart inden det fyldte 18. år har haft en fast kontaktperson, kan kommunen træffe afgørelse om, at ordningen opretholdes, jf. § 114, stk. 2 i barnets lov. Indsatser som led i ungestøtte skal ophøre, når de ikke længere opfylder deres formål, eller når den unge fylder 23 år. Ungestøtte kan tildeles eller genetableres frem til den unge fylder 23 år, hvis den unge fortryder at have afvist støtte, eller hvis den unges situation ændrer sig, så der senere bliver brug for støtte.

I løbet af 2022 var der godt 16.400 unge i alderen 18-22 år, som var i målgruppen for efterværn efter serviceloven (ungestøtte efter barnets lov), *jf. boks 3.4.*

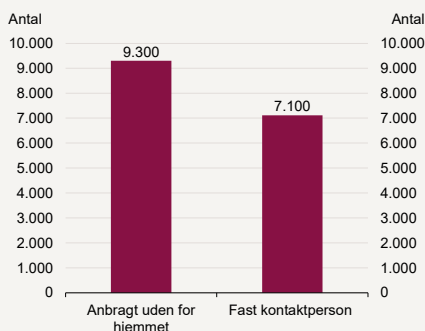
Boks 3.4**Modtagere af ungestøtte**

Opgørelserne nedenfor er baseret på senest tilgængelige registerdata, mens serviceloven stadig var gældende ret på børne- og ungeområdet. I løbet af 2022 var der godt 16.400 18-22-årige unge i målgruppen* for efterværn efter serviceloven (ungestøtte efter barnets lov). Heraf havde ca. 9.300 været anbragt uden for hjemmet op til det 18. år, mens ca. 7.100 havde haft en fast kontaktperson op til det 18. år, *jf. figur 3.3*.

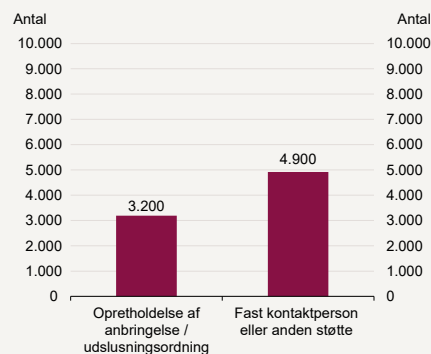
I løbet af 2022 modtog godt 8.100 unge i alderen 18-22 år hjælp og støtte i form af et efterværn. Det omfatter ca. 3.200 unge med et opretholdt døgnophold på et anbringelsessted eller en udslusningsordning samt ca. 4.900 unge med en fast kontaktperson eller anden støtte, *jf. figur 3.4*.

Figur 3.3

Unge i målgruppen* for efterværn (ungestøtte), 2022

**Figur 3.4**

Antal unge i efterværn (ungestøtte) efter type af efterværn, 2022



Anm.: Figur 3.3: *Målgruppen for efterværn er opgjort som unge i alderen 18-22 år i 2022, som var anbragt uden for hjemmet eller havde en fast kontaktperson som 17½-årig. Figur 3.4: 18-22-årige som i løbet af 2022 modtog en indsats som led i et efterværn efter serviceloven. Ca. 1.250 unge havde både et opretholdt døgnophold på et anbringelsessted / udslusningsordning samt en fast kontaktperson eller anden form for støtte. De indgår i gruppen "Opretholdelse af anbringelse / udslusningsordning".

Kilde: Egne beregninger på Danmarks Statistiks registerdata.

Nogle af de centrale udfordringer på området i dag er blandt andet:

- **Sektoropdelinger og sene beslutninger:** Flere udsatte unge har i undersøgelserne en oplevelse af, at de i højere grad selv bliver ansvarlig for koordinationen mellem fx social-, beskæftigelses- og uddannelsessystemerne, når de fylder 18 år. Set fra de unges perspektiv er de forskellige forvaltninger ikke altid i dialog sammen (VIVE 2022b). Udfordringerne skal samtidig ses i lyset af den Kommunale Ungeindsats (KUI), som blandt andet er udviklet til at sikre koordinering af indsatser mellem sektorområder. Implementeringen heraf har imidlertid været præget af visse udfordringer (Danmarks Evalueringsinstitut 2021).

- **Lavt kendskab til indsats typer på andre forvaltningsområder:** De mest anvendte indsatser er opretholdelse af døgnophold og kontaktperson, mens udslusningsordning og andre former for støtte kun anvendes i begrænset omfang. Det er til trods for, at sagsbehandlere på området ser positivt på at anvende "andre former for støtte", da de her ofte kan være mere fleksible i forhold til den unges konkrete behov og hverdagsudfordringer. Mange sagsbehandlere har dog i den sammenhæng vanskeligt ved at gennemskue, hvilke former for støtte, der kan bevilliges (Deloitte 2017). Analyser fra VIVE peger også på, at sagsbehandlere har begrænset indsigt i de tilbud, der findes i andre forvaltninger, såsom voksenområdet samt fx beskæftigelses- og uddannelsesområdet. De kan derfor finde det udfordrende med en helhedstænkning omkring de unge, hvor indsatsen til den unge kan "falde mellem stole" (VIVE 2021b, VIVE 2022c).

Det fremgår af reglerne for ungestøtte, at indsatsen skal bidrage til en god overgang til en selvstændig tilværelse. Ekspertudvalget er i den forbindelse opmærksom på, at der skal tages højde for hensynet til uddannelse og beskæftigelse ved udarbejdelsen af ungeplanen efter barnets lov § 108.

For visse unge kan den mest hensigtsmæssige overgang indebære indsatser, der "forlænges", fx opretholdelse af anbringelse. For andre kan det være mere hensigtsmæssigt at give en anden form for støtte, fx på uddannelses-, beskæftigelses- eller boligområderne, der i højere grad "forbereder" den unge på en ny selvstændig tilværelse. Nogle unge, som modtager en "forlængende" indsats, kan dog, som følge af blandt andet ovenstående udfordringer med sektoropdelinger og lavt kendskab til indsatstyper på andre forvaltningsområder, opleve en uforholdsmæssig brat overgang, når ungestøtten ophører. Det kan fx være, at der ikke opleves tilstrækkelig støtte til at finde egen bolig ved afslutningen på et opretholdt døgnophold.

Ekspertudvalget ser derfor potentialer i, at man udvider og tydeliggør kommunernes indsatspalette for tildeling af ungestøtte efter barnets lovs § 114. Det drejer sig blandt andet om indsatser vedrørende a) den unges boligsituation, b) den unges uddannelse og beskæftigelse og c) den unges netværk og relationer.

Ekspertudvalget noterer sig, at kommunerne allerede i dag har en række muligheder for at tildele indsatser inden for de forskellige områder i serviceloven samt lovgivning på øvrige sektorområder. Med henblik på at understøtte en øget anvendelse samt tværgående tænkning ser Ekspertudvalget imidlertid en række fordele i, at indsatsmulighederne indskrives og tydeliggøres i reglerne om ungestøtte. I forlængelse heraf bør den førnævnte nytænkning af området se på følgende:

- **Overgang til egen bolig:** Indførelse af mulighed for, at kommunen kan skrive den unge op i almene boligorganisationer. Det kan eksempelvis være fra 15-årsalderen, så flere udsatte unge har adgang til at få deres egen bolig, når de fylder 18 år. Dertil tydeliggørelse af kommunernes muligheder for at hjælpe unge med et opretholdt døgnophold på et anbringelsessted over i egen bolig gennem en boligsocial indsats efter principperne i Housing First, der er dokumenteret virkningsfulde (VIVE 2017).

- **Tilknytning til uddannelse og beskæftigelse:** Indsatser på beskæftigelses- og uddannelsesområdet skal ses i sammenhæng med øvrige indsatser. Det kan være relevant at indsatsen samtænkes med indsatsen i fx jobcenteret, herunder brobyggerforløb, mentorstøtte, nytteindsats mv. såvel som indsatser på den unges uddannelsesinstitution omkring trivsel og fastholdelse. En tættere kobling af indsatsområderne vurderes at kunne bidrage til et større fokus på og en bedre hjælp til, at flere udsatte unge kommer og forbliver i uddannelse og beskæftigelse. Hensigten er ikke, at sagsbehandlere på socialområdet skal have et indgående kendskab til lovgivningen på uddannelses- og beskæftigelsesområdet.
- **Fællesskaber, netværk og varige relationer:** Tydeliggørelse af mulighederne for at yde eksempelvis vejledning og økonomisk støtte til fritidsaktiviteter mv. Dette med henblik på at understøtte indsatser, der har særligt fokus på at skabe værdifulde og varige relationer hos de udsatte unge, som kan strække sig ind i voksenlivet.

På baggrund af ovenstående anbefaler Ekspertudvalget følgende:

Anbefaling 3.2

Større fokus på understøttelse af overgangen til voksenlivet for udsatte unge

Ekspertudvalget anbefaler, at en nytænkning af området for ungestøtte udvider og tydeliggør kommunernes indsatspalette for ungestøtte i barnets lov § 114, så kommunerne kan give indsatser inden for bolig, uddannelse og beskæftigelse samt netværk og relationer.

Med ovenstående anbefaling ønsker Ekspertudvalget at understøtte, at de eksisterende midler, der anvendes på ungeindsatser, bruges bedre med fokus på uddannelse, beskæftigelse, egen bolig og varige relationer. Det vil indebære, at visse udsatte unge modtager en anden ungeindsats end i dag.

3.3 Forsøg med resultatbetalingsfond

Kommunerne har det samlede myndigheds-, finansierings- og forsyningsansvar på socialområdet. Det betyder blandt andet, at det som udgangspunkt er deres opgave at vurdere, hvilken forebyggende indsats der bedst matcher borgerens behov for hjælp og støtte – det gælder både ud fra såvel faglige som økonomiske hensyn.

Forebyggende indsatser, der virker, er først og fremmest investeringer i mennesker, deres trivsel og livsmuligheder.

En central problemstilling i den forbindelse er dog, at forebyggende indsatser kan være forbundet med høje udgifter på kort sigt, mens gevinsterne i nogle tilfælde kan være langsigtede og meget usikre. Samtidig kan en del af gevinsterne ved forebyggende indsatser, særligt de økonomiske gevinster, tilfalde andre områder eller forvaltningsenheder. Det kan eksempelvis være sundhedsområdet, hvis indsatsen forbedrer borgerens sundhed, eller på beskæftigelsesområdet, hvis indsatsen får borgeren i uddannelse eller beskæftigelse. Det betyder med

andre ord også, at selvom kommunerne investerer meget i forebyggende indsatser til eksempelvis børn og unge, som i nogle tilfælde kan være med til at forebygge udsathed i voksenlivet, så tilfalder de økonomiske gevinster ved disse investeringer ikke nødvendigvis kommunen selv. Fx vil en virksom social indsats, som løfter en udsat borger ud af sin udsathed, ikke nødvendigvis indebære færre kommunale udgifter til borgeren, men der kan være store besparelser på sundhedsområdet. Det kan derfor være en central barriere for, at kommunerne prioriterer igangsættelse af sociale indsatser, herunder forebyggende indsatser, der vil gavne den samlede offentlige økonomi, hvis der ikke er en økonomisk gevinst i kommunerne.

I forbindelse med aftalen om Børnene Først fra maj 2021, blev der nedsat en taskforce, der skulle afdække barrierer forbundet med at foretage sociale investeringer, herunder pege på mulige løsninger. Taskforcen har i 2023 interviewet en række centrale aktører, der blandt andet peger på, at en resultatbetalingsfond kan være en del af løsningen på problematikken med, at gevinsten af en indsats ikke nødvendigvis tilfalder den aktør, der igangsætter og finansierer indsatsen (Social-, Bolig- og Ældreministeriet 2024b).

Den Sociale Investeringsfond og Bikubenfonden har desuden fået udarbejdet en undersøgelse, der blandt andet har afdækket på hvilke områder, resultatbetalingsfonde er særligt fordelagtige. Undersøgelsen peger blandt andet på, at etablering af en resultatbetalingsfond i Danmark bør omfatte afgrænsede målgrupper, eksempelvis udsatte unge i hjemløshed, da det vil mindske kompleksiteten for aktørerne. Når kommunerne lykkes med at hjælpe udsatte unge ud af hjemløshed kan en resultatbetalingsfond fx udbetale sparede refusionsudgifter til kommunerne, og derigennem skabe et endnu stærkere incitament hos kommunerne for at sikre virksomme indsatser (Implement Consulting Group 2024).

Med en resultatbetalingsfond afsættes der midler i en "fond", som kan betale for på forhånd definerede resultater, eksempelvis på socialområdet. I sin grundessens er en resultatbetalingsfond dermed en finansieringsmekanisme, der har til hensigt at finansiere indsatser inden for et område og på den måde forbedre incitamentsstrukturen. Dermed adskiller en resultatbetalingsfond sig fra en investeringsfond, som fx Den Sociale Investeringsfond, der finansierer opstarten af en social indsats og dermed påtager sig risikoen ved igangsættelsen.

Konkret betyder dette, at en resultatbetalingsfond eksempelvis kan udbetale den statslige gevinst af en investering på socialområdet til den aktør, som har foretaget investeringen og som har opnået det på forhånd definerede resultat gennem indsatser til borgerne. En resultatbetalingsfond kan både udbetale gevinster i sociale investeringsprogrammer under fx Den Sociale Investeringsfond og til aktører, fx kommuner, der selv har lavet en investering i en social indsats inden for egen ramme. Dermed kan en resultatbetalingsfond være med til at sikre, at flere udsatte borgere og personer med funktionsnedsættelse får hjælp og støtte i form af virksomme indsatser, samtidig med at den samlede offentlige økonomi ikke påvirkes eller eventuelt forbedres alt efter de politiske prioriteringer.

Ekspertudvalget har blandt andet noteret sig, at man har gjort sig gode erfaringer med resultatbetalingsfonde i andre lande. Den første resultatbetalingsfond blev etableret i Storbritannien i 2012, og siden da er i alt 17 resultatbetalingsfonde blevet konstrueret globalt. Internationalt har der overordnet set været tre forskellige formål med oprettelsen af resultatbetalingsfonde (Social-, Bolig- og Ældreministeriet 2024b):

1. At forbedre og understøtte bedre liv og resultater for en specifik og afgrænset målgruppe;
2. At skabe innovation og opbygge viden og erfaringer med indsatser inden for et specifikt område eller målgruppe; eller
3. At fremme investeringstankegangen og resultatbetingede betalinger, samt opbygge et marked for sociale effektinvesteringer.

Ekspertudvalget ser et potentiale ved at etablere en resultatbetalingsfond i Danmark og anbefaler, at der på forsøgsbasis etableres en resultatbetalingsfond, der på et afgrænset område giver mulighed for at indgå aftaler med flere kommuner om at udbetale statslige gevinster. Det anbefales, at forsøgene særligt bør fokusere på velafprøvede indsatser med dokumenterede effekter. I mange tilfælde vil der være behov for at afprøve, om indsatserne også viser dokumenterede effekter på længere sigt såvel som i andre kontekster, før de kan udvides i større skala. Effekter skal her forstås bredt som alle tilsigtede og ikke tilsigtede effekter, som vedrører borgeren og dennes omgivelser eller i øvrigt har samfundsmæssig relevans.

Der kan tages udgangspunkt i erfaringerne fra henholdsvis afrapporteringen fra taskeforcen i forbindelse med aftalen om Børnene Først og undersøgelsen udarbejdet af Implement for Den Sociale Investeringsfond og Bikubenfonden (Implement Consulting Group 2024, Social-, Bolig- og Ældreministeriet 2024b). Forsøget skal evalueres med henblik på at vurdere muligheden for at etablere en permanent resultatbetalingsfond, der eventuelt kan udbetale resultatbetalinger på flere forskellige områder. Det vil være en forudsætning for forsøget, at det er udgiftsneutralt for den samlede offentlige økonomi.

På ovenstående baggrund anbefaler Ekspertudvalget følgende:

Anbefaling 3.3

Etablering af en statslig resultatbetalingsfond

Ekspertudvalget anbefaler, at der på forsøgsbasis etableres en resultatbetalingsfond, der på et afgrænset område giver mulighed for at indgå aftale med flere kommuner om at udbetale budgetgevinster for de offentlige kasser. Fonden skal bidrage til, at der igangsættes flere virksomme indsatser ved at overkomme barrieren omkring, at den økonomiske gevinst ved at igangsætte særligt forebyggende indsatser, tilfalder andre. Forsøget skal indsamle erfaringer, der kan danne grundlag for en vurdering af hensigtsmæssigheden af en permanent resultatbetalingsfond, der udbetaler resultatbetalinger på flere forskellige områder.

3.4 Opbygning og udbredelse af viden om forebyggende indsatser

Der er bred enighed på tværs af aktører og interessenter på socialområdet om, at der kan være et potentiale ved at investere i tidlige forebyggende indsatser. For at indløse et sådant potentiale er det imidlertid essentielt, at de forebyggende indsatser, som igangsættes, rent faktisk virker og gør en forskel i forhold til den omkostning, som indsatsen er forbundet med.

Selvom man over en længere årrække har bevæget sig mere i retning mod at få udviklet og implementeret virksomme indsatser på socialområdet, herunder evidensbaserede socialfaglige metoder, så eksisterer der fortsat et vidensgab på socialområdet.

Ekspertudvalgets litteratur- og vidensopsamling peger blandt andet på, at udfordringerne med vidensgabets er todelt. For det første er socialområdet kendetegnet ved, at der mangler viden om forebyggelse og effekten heraf for de store brede målgrupper. Der er derfor behov for at få opbygget mere og ny viden om virksomme indsatser til alle målgrupper på socialområdet, som kan anvendes af kommuner, civilsamfundsorganisationer mv. Der finder allerede i dag en omfattende forebyggende indsats sted – både på almen- og socialområdet, men hvor effekten ikke altid er klar. Børn, unge og voksne, der modtager forebyggende indsatser på socialområdet, udgør en relativt stor og heterogen gruppe, hvor udfordringerne kan være meget forskelligartede. For nogle målgrupper findes der i dag veldefinerede og afgrænsede indsatser med dokumenteret effekt. For andre målgrupper mangler der imidlertid viden om konkrete forebyggende indsatser, som virker i praksis.

For det andet er der på socialområdet et stort behov for, at den viden, som allerede findes i dag, i større grad kommer ud og bliver forankret hos de mange aktører og medarbejdere, som på daglig basis arbejder for at give borgere med særlige behov for støtte og hjælp en bedre hverdag. Der er allerede et arbejde i gang med at udbrede viden om dokumenteret effekt, blandt andet i form af vidensbanker såsom Viden På Tværs (VPT) og Socialt Udviklingscenter (SUS) m.fl. Der kan være et potentiale i at udbrede kendskabet til og anvendelsen af blandt andet disse vidensbanker yderligere. Ligeledes stiller Social- og Boligstyrelsen viden til rådighed på platformen social.dk. Platformen indeholder blandt andet data om målgrupper, der gør det muligt at monitorere udviklingen på det sociale område nationalt og kommunalt, samt viden om forskellige målgrupper og virksomme indsatser mv.

Ekspertudvalget ser således et stort samfundsøkonomisk potentiale i på den længere bane at understøtte kommunerne i at arbejde målrettet og langsigtet med indsatser med dokumenteret effekt, herunder forebyggelsesinitiativer. Dette kan blandt andet opnås gennem mere målrettet forskning og understøttelse af vidensudbredelse, hvilket også berøres i kapitel 5.

Ekspertudvalget ser ligeledes væsentlige potentialer i, at der på den korte bane sker en mere systematisk opsamling og udbredelse af eksisterende indsatser med gode erfaringer blandt kommunerne med henblik på at styrke vidensopbygningen om forebyggelse på socialområdet. Kort sagt, skal der gøres mere af dét, som der allerede i dag er viden om, virker i praksis. Og der skal være større viden om, hvad der virker, og hvad der ikke gør. Eksempelvis peger Ekspertudvalgets litteratur- og vidensopsamling på, at en øget anvendelse af systematiske screeninger kan være med til at sikre, at flere børn og unge med behov for en forebyggende indsats opspores tidligere, end det sker i dag (se bilag 21-22). Det kan eksempelvis være

screeninger i form af sprogvurderinger af alle børn i dagtilbud, eller anvendelse af validerede måleinstrumenter som led i sagsbehandlingen i forbindelse med forebyggende indsatser.

Der kan desuden være et forebyggelsespotentialt ved at investere i forebyggende indsatser til specifikke målgrupper baseret på målgruppespecifikke metoder. Et konkret eksempel på børne- og ungeområdet er Cool Kids, der er et behandlingsprogram rettet mod børn med angst (VIVE 2021c). Et andet konkret eksempel på voksenområdet er KLAPJob til voksne med kognitive handicap (Social- og Boligstyrelsen 2023).

På den baggrund anbefaler Ekspertudvalget følgende:

Anbefaling 3.4

Opbygning og udbredelse af viden om forebyggende indsatser

Ekspertudvalget anbefaler, at der som led i en forskningsstrategi på socialområdet på den længere bane opbygges mere praksisnær viden om forebyggende og omkostningseffektive indsatser med en dokumenteret effekt i forhold til at forebygge udvikling eller forværring af problemstillinger hos de forskellige målgrupper.

Ekspertudvalget anbefaler desuden, at der sker en mere systematisk opsamling og udbredelse af eksisterende viden om forebyggende indsatser til de forskellige målgrupper på socialområdet, fx via platformen social.dk og vidensbanker som Viden På Tværs (VPT) og Socialt Udviklingscenter (SUS).

Formålet med forskningsstrategien er, at der på længere sigt kommer ny forskning, der kan understøtte en virksom og omkostningseffektiv praksis for de mange målgrupper med forskelligartede behov, og at der sker en systematisk opsamling og formidling af viden om forebyggelse, som gøres let tilgængelig for relevante aktører, herunder kommuner og fagpersoner på området. Ekspertudvalget anbefaler, at forskningsstrategien anlægger et bredt fokus på viden på socialområdet generelt, men at viden om forebyggelse skal indgå som et centralt element i den samlede forskningsstrategi, hvilket er nærmere beskrevet i kapitel 5. Den anbefalede forskningsstrategi i kapitel 5 står centralt i forhold til at opbygge viden om forebyggende indsatser.



Kapitel 4. Fokus på kerneopgaven

Der har i de senere år været et stigende fokus på afbureaukratisering på velfærdsområderne med henblik på at mindske administrationen, hvor det er muligt at frigøre ressourcer til den nære velfærd. Det gælder i høj grad også på socialområdet, hvor der er et stort politisk ønske om at fjerne unødvendige registreringer og overflødig dokumentation i kommunerne og på de specialiserede tilbud, så frontpersonalet sikres mest mulig tid til kerneopgaven med at yde hjælp og støtte til borgere. Ekspertudvalget har således fået i opdrag at afdække, hvad medarbejderne i dag anvender deres arbejdstid på, og hvordan forskellige arbejdsopgaver enten gavner eller er en barriere i forhold til kerneopgaven. Dette med henblik på at kunne pege på anbefalinger, der skaber mere fokus på kerneopgaven på socialområdet under fortsat respekt for borgernes retssikkerhed.

Ekspertudvalget har i sine drøftelser med aktører på området noteret sig, at det kan være vanskeligt at definere kerneopgaven, blandt andet fordi kerneopgaven kan forstås på flere forskellige måder. Socialområdet omfatter en række forskelligartede tilbud og indsatser, som henvender sig til børn, unge og voksne med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer. Derfor kan kerneopgaven også variere afhængigt af kontekst og målgruppe. Eksempelvis vil kerneopgaven blandt medarbejderne på botilbud primært bestå i at skabe de bedste rammer for borgerne og borgernes udvikling, trivsel og livskvalitet. For en plejefamilie til et anbragt barn kan den primære kerneopgave derimod være at skabe en tryk og omsorgsfuld ramme for barnets opvækst og skolegang. For sagsbehandlerne i kommunen er kerneopgaven at sikre, at borgerne får tildelt den støtte og hjælp, som de har ret til og behov for osv.

Et muligt udgangspunkt for at afgrænse kerneopgaverne på socialområdet er alle *borgerrettede* opgaver, der tager sigte mod at hjælpe personer med sociale indsatser. Med borgerrettede opgaver forstås først og fremmest opgaver, hvor medarbejderne, fx personale på botilbud, bruger tid sammen med den enkelte borger, herunder personlig pleje og støtte, samvær, hjælp til måltider og medicinering, transport mv. Borgerrettede opgaver kan imidlertid også forstås bredere, idet flere opgaver tager sigte mod at hjælpe borgeren, men uden at der er egentlig kontakt mellem borger og medarbejder. Det kan eksempelvis omfatte faglig sparring med kollegaer, pårørendesamtaler, tværfagligt samarbejde. Her kan opgaverne hjælpe borgeren mere indirekte, eksempelvis ved at højne den faglige kvalitet i indsatsen. Kerneopgaven behøver således ikke udelukkende at omfatte opgaver, der udføres *sammen med borgeren*. Ekspertudvalget mener, at kerneopgaven bør forstås som opgaver, der skaber *værdi for borgeren*.

Det er også en central pointe, at der knytter sig nogle væsentlige dilemmaer til diskussionen af kerneopgaven. Eksempelvis kan lovkrav om dokumentation og indberetninger på socialområdet på den ene side tage tid fra de borgerrettede kerneopgaver, men på den anden side være med til at sikre, at borgernes retssikkerhed bliver tilgodeset. Et andet eksempel kan

være efteruddannelse og kurser for medarbejderne, som på den ene side tager tid fra de borgerrettede kerneopgaver, men på den anden side kan kompetenceudvikling være med til at højne kvaliteten af indsatserne og i nogle tilfælde skabe større effekt af indsatsen med færre ressourcer.

Ekspertudvalget har i sit arbejde haft stort fokus på botilbudsområdet, da udgiftsvæksten på socialområdet primært ses her. Ekspertudvalget har blandt andet bedt Ankestyrelsen om at undersøge medarbejders opgaver på botilbud som et led i arbejdet. Ankestyrelsens afrapportering viser, at medarbejderne bruger en stor del af deres arbejdstid på at administrere borgernes hverdag, eksempelvis ved at arrangere og koordinere transporter eller håndtere borgernes økonomi (Ankestyrelsen 2023).

Ekspertudvalget vurderer, at medarbejderne i videst mulig udstrækning bør anvende deres tid på borgerrettede opgaver, og at medarbejdernes faglighed bringes bedst og mest muligt i spil i samværet med den enkelte borger. De rette medarbejdere og fagligheder bør således løse de rette opgaver.

Her ser Ekspertudvalget et potentiale for, at en myndighed påtager sig et overordnet ansvar for at rationalisere og koordinere mange af de administrative opgaver, der skal løses på botilbuddene. Det kan eksempelvis handle om at udbrede anvendelsen af teknologiske løsninger, der giver mulighed for smidig koordination, eller at sikre, at gode løsninger udbredes på tværs af kommunerne.

Ydermere viser analysen, at medarbejdere på botilbud bruger meget tid på dokumentation af magtanvendelser og på opgaver relateret til tilsyn. Ekspertudvalget ser blandt andet på den baggrund et potentiale i en revision af magtanvendelsesreglerne med henblik på at mindske dokumentationskrav, jf. også afsnit 2.4.5 i kapitel 2.

Herudover ser Ekspertudvalget også fortsat et behov for regelforenkling på flere ydelser på socialområdet. I den første delrapport anbefalede Ekspertudvalget en nytænkning af merudgiftsydelsen, da den nuværende model kræver meget administration og dokumentation af såvel sagsbehandlere som borgere. Ekspertudvalget ser også, at man med fordel kunne skabe hensigtsmæssige regelforenklinger på andre ydelser, herunder borgerstyret personlig assistance (BPA) og tabt arbejdsfortjeneste.

Ekspertudvalget har i sit arbejde med temaet om kerneopgaven udarbejdet to anbefalinger, ud over anbefalingen i kapitel 2 om at mindske dokumentationskrav i forhold til dokumentation på magtanvendelsesområdet. De to anbefalinger er:

1. Anbefaling om regelforenklinger i sagsbehandlingen og mere tid til kerneopgaven.
2. Anbefaling om forenkling af tilsyn gennem ny model for socialtilsynets tilsyn med sociale tilbud.

Anbefalingerne er uddybet og begrundet i de følgende afsnit.

4.1 Regelforenklinger i sagsbehandlingen og mere tid til kerneopgaven

Kommuner, borgere og interessenter på socialområdet har kritiseret, at reglerne for visitation til visse ydelser er komplekse og skaber unødigt bureaukrati. Det bidrager til, at myndighederne skal bruge tid på omfattende administrative opgaver frem for at bruge tid på deres kerneopgave, dvs. at kommunen i dialog med borgeren og inden for rammerne af lovgivningen visiterer borgeren til den hjælp, der matcher borgerens behov. Lange processer for sagsbehandling kan desuden give borgerne en følelse af at komme i klemme i systemet, ligesom komplekse regler kan skabe unødig konflikt mellem borger og kommune.

Baseret på klagestatistik og dialog med blandt andet Ankestyrelsen finder Ekspertudvalget det hensigtsmæssigt at de eksisterende regel- og visitationsgrundlag, herunder tildelingsprocedurer og -kriterier for følgende ordninger, forenkles på en hensigtsmæssig måde, så det bliver lettere for både kommuner og borgere at manøvrere i. Ordningerne er forbundet med mange klagesager hos Ankestyrelsen og et stort dokumentationsbehov, ligesom der er tale om ordninger af en vis volumen, *jf. boks 4.1*.

- **Borgerstyret personlig assistance (BPA):** Tilskud til dækning af udgifter ved ansættelse af hjælpere til pleje, overvågning og ledsagelse af borgere med varigt og betydeligt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne.
- **Tabt arbejdsfortjeneste:** Hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste til personer, som passer et barn eller en ung med varigt og betydeligt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller indgribende kronisk eller langvarig lidelse.
- **Hjælpebidler:** Støtte til hjælpebidler til personer med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, når hjælpebidlet i væsentlig grad kan afhjælpe de varige følger af den nedsatte funktionsevne, lette den daglige tilværelse i hjemmet eller er nødvendigt for, at den pågældende kan udøve et erhverv.

Behovet for at forenkle ordningerne nærmere skal også ses i sammenhæng med, at ordningerne ofte er udskældte for at være svære at gennemskue, ligesom Ankestyrelsen modtager relativt mange klager vedrørende særligt BPA, tabt arbejdsfortjeneste og hjælpebidler. Set i sammenhæng med merudgiftsydelsen, som Ekspertudvalget foreslog omlagt i første delrapport, udgør disse knap 60 pct. af klagesagerne på handicapområdet (Ankestyrelsen 2024 og bilag 29). Udfordringerne vedrørende disse ydelser beskrives nærmere i *boks 4.1*.

Boks 4.1**Faktaboks om udfordringer vedrørende BPA, tabt arbejdsfortjeneste og hjælpemidler****Borgerstyret personlig assistance (BPA):**

Ankestyrelsens klagestatistik viser, at Ankestyrelsen i 2023 har hjemvist 39,4 pct. af alle påklagede sager om BPA (Ankestyrelsen 2024). Det kan eksempelvis skyldes, at Ankestyrelsen finder, at kommunernes begrundelser for afgørelsen ikke er tilstrækkelige, og at der er behov for at oplyse sagerne yderligere. Herudover viser statistikken, at Ankestyrelsen omgør 44,9 pct. af de påklagede sager (Ankestyrelsen 2024). Omgørelsesprocenterne i de påklagede sager kan være udtryk for, at det juridiske grundlag er vanskeligt at fortolke og/eller, at kommunerne ikke oplyser sagerne tilstrækkeligt. Samtidig kan det være udtryk for, at øget kompleksitet og fokus på helheden i sagerne har skabt et større behov for dokumentation.

Tabt arbejdsfortjeneste:

Klagestatistikken viser, at Ankestyrelsen hjemviser 33,6 pct. af alle påklagede sager vedrørende tabt arbejdsfortjeneste, mens de omgør 48,4 pct. af de påklagede sager (Ankestyrelsen 2024). Ankestyrelsen offentliggjorde endvidere en praksisundersøgelse om udmåling af tabt arbejdsfortjeneste i 2022. Den viser, at kommunerne gennemgående har svært ved at få oplyst sagerne tilstrækkeligt, når der skal udmåles tabt arbejdsfortjeneste til en forælder. Samtidig bliver afgørelser om tabt arbejdsfortjeneste relativt ofte påklaget, og sager om tabt arbejdsfortjeneste er det største sagsområde på handicapområdet i Ankestyrelsen (Ankestyrelsen 2022b).

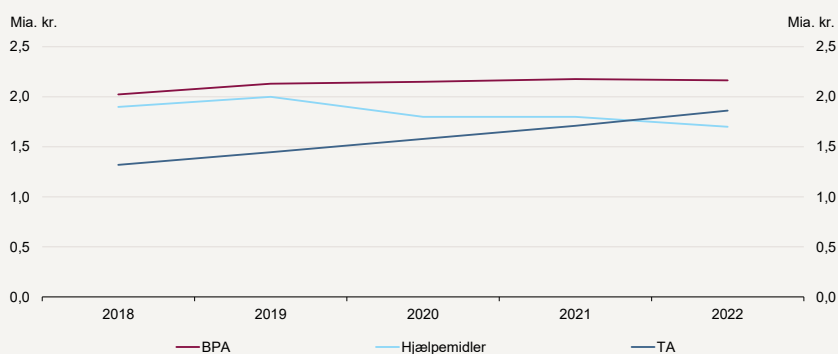
Hjælpemidler:

Hjælpemidler er i kraft af målgruppens størrelse et område, som kræver store ressourcer hos kommunale sagsbehandlende ergoterapeuter mv. En opgørelse fra 2018 viser, at ca. 5 pct. af den danske befolkning havde et hjælpemiddel, som var udleveret fra et kommunalt hjælpemiddelsdepot efter servicelovens § 112 (Social-, Bolig- og Ældreministeriet 2023). En stor del af kommunerne arbejder med såkaldte "kvikskranker", hvor borgerne kan henvende sig uden forudgående henvisning for rådgivning og udlevering af visse hjælpemidler.

Ovenstående tyder på, at der er et væsentligt dokumentationsbehov i klagesager om BPA og tabt arbejdsfortjeneste, eftersom Ankestyrelsen hjemviser mange sager. Samtidig er det tydeligt, at lovgrundlaget er vanskeligt at administrere. Således viste praksisundersøgelsen om tabt arbejdsfortjeneste også, at ydelsen gives til personer, som ikke er i målgruppen herfor. Udgifterne og målgruppetørrelserne for disse ydelser er uddybet i *boks 4.2* nedenfor.

Boks 4.2**Faktaboks om udgifter og målgrupper ift. BPA, tabt arbejdsfortjeneste og hjælpemidler**

Udgifterne til tabt arbejdsfortjeneste udgjorde i 2022 knap 1,9 mia. kr., hvilket er en stigning på godt 0,5 mia. kr. siden 2018, hvor udgifterne var 1,3 mia. kr. Udgifterne til BPA udgjorde knap 2,2 mia. kr. i 2022, hvilket er en mindre stigning på 0,1 mia. kr. siden 2018, hvor udgifterne var 2,0 mia. kr. Udgifterne til hjælpemidler mv. var 1,7 mia. kr. i 2022, hvilket er et fald på 0,2 mia. kr. siden 2018, *jf. figur 4.1.*

Figur 4.1**Samlede nettodriftsudgifter til BPA, hjælpemidler og tabt arbejdsfortjeneste, 2018-2022**

Anm.: 2023-priser. Opgjort som de samlede offentlige nettodriftsudgifter uden statsrefusion (dvs. dranst 1 uden dranst 2) ekskl. tjenestemandspensioner. BPA er opgjort som funktion 5.38.39 gpr. 002 inkl. en forholdsmæssig fordeling af udgifterne på gpr. 200 og 999. Hjælpemidler mv. er opgjort som funktion 5.38.41. Tabt arbejdsfortjeneste er opgjort som funktion 5.57.72 gpr. 015.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Udgifterne dækker dog over forskellige målgruppestørrelser. Mens der i 2022 var ca. 15.800 personer, der modtog tabt arbejdsfortjeneste, var der i samme år 1.560 personer, der modtog BPA. Antallet af modtagere af BPA har været faldende siden 2018, og er samlet faldet med 60 personer siden 2018. Antallet af modtagere af tabt arbejdsfortjeneste er steget med 1.400 personer siden 2018, *jf. tabel 4.1.*

Tabel 4.1**Antal modtagere af BPA og tabt arbejdsfortjeneste, 2018-2022**

	2018	2019	2020	2021	2022
	----- Antal -----				
BPA	1.620	1.610	1.590	1.580	1.560
Tabt arbejdsfortjeneste	14.400	14.600	15.600	15.200	15.800

Anm.: Antal er afrundet til nærmeste 100.

Kilde: Danmarks Statistiks registerdata, Statistikbanken og egne beregninger.

Der er ikke registerdata tilgængelig i de gældende år angående antal modtagere af hjælpemidler. En opgørelse viser, at ca. 288.000 personer havde ét eller flere hjælpemidler i 2018, der var bevilliget efter servicelovens § 112, og som blev udleveret via kommunernes hjælpemiddeldepoter. Det svarer til 5 pct. af den danske befolkning.

Det er således Ekspertudvalgets samlede vurdering, at der er brug for at justere regel- og visitationsgrundlaget for tildeling af ydelser om borgerstyret personlig assistance (BPA), tabt arbejdsfortjeneste og hjælpemidler. Sigtet er i første omgang at tydeliggøre administrationsgrundlaget samt at mindske uhensigtsmæssigt ressource- og tidsforbrug på administrative opgaver for både myndigheder og berørte borgere.

Ekspertudvalget noterer sig, at regeringen, som led i udspillet på ældreområdet, lægger op til at udarbejde en såkaldt 'positivliste', der omfatter de hjælpemidler, som ældre kan få udleveret uden visitation. Ekspertudvalget anbefaler at afdække, hvorvidt en forenkling af visitationen inspireret af modellen på ældreområdet kan fungere på socialområdet.

På den baggrund anbefaler Ekspertudvalget følgende:

Anbefaling 4.1

Regelforenklinger i sagsbehandlingen og mere tid til kerneopgaven

Ekspertudvalget på socialområdet anbefaler, at det eksisterende regel- og visitationsgrundlag, herunder tildelingsprocedurer og -kriterier for borgerstyret personlig assistance (BPA) og tabt arbejdsfortjeneste forenkles på en hensigtsmæssig måde.

I dag indebærer ordningerne væsentlig administration og mange klagesager, uden at det står klart, om borgerne herved stilles værre eller bedre. Derfor kan der være et potentiale i at forenkle ordningerne. En potentiel forenkling vil kunne bidrage til at gøre det mere gennemskueligt for borgerne, hvilken hjælp de kan forvente, samt bidrage til at mindske kommunernes tidsforbrug på administrative opgaver forbundet med ordningerne.

Ekspertudvalget noterer sig, at regeringen lægger op til at udarbejde en såkaldt 'positivliste', der omfatter de hjælpemidler, som den ældre uden visitation kan få udleveret. Ekspertudvalget anbefaler at afdække, hvorvidt en forenkling af visitationen inspireret af modellen på ældreområdet kan fungere på socialområdet.

Formålet med anbefalingen er at mindske administrationen forbundet med ovenstående ordninger og samtidig skabe større tillid mellem borgere og myndigheder. Ekspertudvalget vurderer, at enklere procedure- og dokumentationskrav for borgerstyret personlig assistance (BPA), tabt arbejdsfortjeneste og hjælpemidler potentielt kan understøtte en bedre dialog mellem borger, kommune og interessenter og reducere konfliktniveauet i forbindelse med blandt andet klagesager.

4.2 Forenkling af tilsyn gennem ny model for socialtilsynets tilsyn med sociale tilbud

Statens Analyser og Implementering (SAI) har i efteråret 2023 gennemført en analyse af tilsyn med sociale tilbud på efterspørgsel fra Ekspertudvalget (Økonomistyrelsen 2024a, 2024b). Analysen viser, at der er en række forhold vedrørende de fem kommunale socialtilsyns tilsyn med sociale tilbud, som bidrager til at øge udgiftsniveauet, samt forhold, som kan

virke egentlig udgiftsdrivende og således bidrager til den generelle udgiftsvækst på socialområdet. Hertil kan de være med til at begrænse mulighedsrummet for økonomistyring med de sociale tilbud og den lokale fastlæggelse af et konkret serviceniveau. Analysen tegner dertil et billede af, at de sociale tilbud bruger mange ressourcer på bureaukrati og dokumentation i forbindelse med tilsynene, som ellers kunne være blevet brugt på mere borgernære opgaver.

Analysen peger på, at en række af de udgiftsdrivende faktorer på tilsynsområdet er særligt knyttet til socialtilsynene, som udgør det primære tilsyn med sociale tilbud og dækker over halvdelen af udgifterne til tilsyn på området. Samtidig gennemføres 98 pct. af tilsynsbesøgene uden, at tilsynet træffer afgørelse om sanktioner over for tilbuddet. Dette skal dog ses i lyset af, at tilsynet i forbindelse med et tilsyn i udgangspunktet går i dialog med tilbuddet om evt. kritisable forhold. Hvis tilbuddet ikke på baggrund af dialogen retter op på forholdene, kan tilsynet fx udstede et påbud eller i sidste ende bringe godkendelsen af tilbuddet til ophør. Det bemærkes dog, at socialtilsynets kvalitetsvurderinger tegner et billede af en generel høj kvalitet på de sociale tilbud. Den gennemsnitlige score for sociale tilbud på tværs af temaer i socialtilsynenes kvalitetsmodel er 4,4 og er dermed relativt høj (score fra 1-5).

De fem socialtilsyn har til formål at føre løbende driftsorienteret tilsyn med, at de sociale tilbud har den fornødne kvalitet og skal som led heri aflægge tilsynsbesøg i alle omfattede tilbud mindst en gang om året. Formålet med at føre tilsyn med sociale tilbud er, at tilbuddene har den fornødne kvalitet, så udsatte borgere og borgere med handicap kan få den rette hjælp og omsorg. Socialtilsynene skal ud fra en risikobaseret tilgang tilrettelægge den samlede tilsynsintensitet på baggrund af systematisk inddragelse af viden. Her bruger tilsynene eksisterende viden om de sociale tilbud i forhold til den risikobaserede tilgang og anvender blandt andet viden om tilbuddenes økonomi, magtanvendelser, observationer fra tidligere besøg og eventuelle henvendelser til whistleblower-ordningen. Ud over kontrolopgaven har socialtilsynene en opgave i at understøtte udviklingen af kvaliteten i tilbuddene.

SAI har på baggrund af spørgeskemaundersøgelse samt en række interviews med tilsynsmyndigheder og udvalgte tilbud undersøgt tilsyn blandt 1.253 sociale tilbud. Analysen viser, at de 1.253 sociale tilbud estimeres til at have haft udgifter forbundet med tilsynsforløb med socialtilsynene på i alt 158 mio. kr. i løbet af 12 måneder, hvilket udgør over halvdelen af udgifterne forbundet med samtlige tilsyn med sociale tilbud på i alt 286 mio. kr. identificeret inden for undersøgelsens afgrænsning. Udgifterne dækker blandt andet over det konkrete tidsforbrug på tilsynsforløbet (herunder forberedelse, afvikling, indsamling og udveksling af oplysninger og øvrige administrative opgaver), opfølgning på anbefalinger og ekstern hjælp. Udgifterne omfatter således også tidsforbruget forbundet med efterlevelse af sanktioner, men omfatter ikke udgifter direkte forbundet med selve efterlevelsen af sanktioner (fx investeringer i fysisk inventar mv.).

Udgifterne skal blandt andet ses i lyset af kvalitetsmodellen, der i sin nuværende udformning kan medføre en udgiftsvækst, der ikke er prioriteret lokalt. Det gælder både i forhold til omfattende dokumentationskrav samt kvalitetsmodellens nuværende score. Den kan danne grundlag for en udgiftsvækst, der udspringer af en forventning fra tilbuddene om, at de skal have et højt serviceniveau for at opnå en høj score, eller i hvert fald tilskynder tilbuddene til at opnå en endnu højere score, hvilket kan resultere i øgede udgifter. Ekspertudvalget vurderer, at

der kan være en udgiftsdrivende dynamik i samspillet mellem kvalitetsmodellen og det nuværende takstsystem, hvor takster skal afspejle udgifterne ved drift af tilbuddet eller levering af ydelsen. Her har kommunerne ikke mulighed for at styre tilbuddenes udgifter relateret til socialtilsynets anbefalinger og besøg. Problemstillingen skal dermed ses i sammenhæng med Ekspertudvalgets anbefaling om en ny takststruktur og et takstloft for tilbud underlagt selvmoderprincippet, samt undersøgelse af mulighederne for takstlofter på botilbud i øvrigt, navnlig botilbud til borgere med særligt dyre indsatser og komplekse behov. Disse anbefalinger kan også bidrage til at sætte begrænsninger for en ikke prioriteret udgiftsvækst for så vidt angår stigende serviceniveauer, herunder i forbindelse med tilsynsbesøg.

SAI's analyse har identificeret en række faktorer, som virker udgiftsdrivende for de sociale tilbud i analysens målgruppe. Herunder fremhæves de mest væsentlige for Ekspertudvalgets anbefaling:

- **Kvalitetsmodellen for socialtilsynene:** Det vurderes som led i analysen, at kvalitetsmodellens bedømmelsessystem, hvor kvaliteten i tilbuddene i dag scores på en skala fra 1 til 5 af socialtilsynene, kan have en udgiftsdrivende effekt. Dette skal ses i lyset af, at 28 pct. af de sociale tilbud i meget høj eller høj grad har foretaget ændringer i drift mv. for at få en højere score. Kun 9 pct. af de sociale tilbud svarer, at de slet ikke har foretaget ændringer for at opnå en højere score. Dette skaber ifølge rapporten en risiko for, at tilbuddene har et uforholdsmæssigt stort fokus på at fremme initiativer, der kan løfte deres score, frem for initiativer, der er efterspurgt lokalt.
- **Tilsynsintensitet:** En højere tilsynsintensitet forventes ifølge analysen at medføre højere udgifter forbundet med tilsyn, da hvert tilsynsforløb medfører en betydelig udgift for det enkelte tilbud i form af blandt andet forberedelse, afvikling og opfølgning på anbefalinger. Herved er det både de direkte og afledte udgifter af et tilsynsforløb, hvoraf en del af udgifterne er varige, der kan nedbringes, hvis tilsynsintensiteten nedbringes ved eksempelvis at afskaffe kravet om et årligt tilsynsbesøg.
- **Anbefalinger:** Over halvdelen af tilbuddenes udgifter forbundet med socialtilsynene udspringer af anbefalinger fra socialtilsynene, som de sociale tilbud kan vælge at følge, men som de ikke pålægges at følge. Heraf udgør cirka 25 pct. af udgifterne varige midler til fx ekstra personale mv. Udgifterne skal ses i lyset af, at størstedelen (76 pct.) af de sociale tilbud, som har modtaget anbefalinger i forbindelse med tilsynsforløb med socialtilsynene, har ændret eller forventer at foretage ændringer som følge af anbefalingerne. Dette til trods for, at anbefalinger alene er noget, som tilbuddene kan vælge at følge. De varige udgifter, som socialtilsynenes anbefalinger giver anledning til, vurderes at være en væsentlig årsag til en fortsat udgiftsvækst på området.

- **Tilbudsportalen:** Tilbuddene påpeger, at opgaven med at opdatere Tilbudsportalen er tidskrævende, særligt på grund af tekniske udfordringer og lav brugervenlighed. Tilbudsportalen tager lang tid at betjene, når tilbuddene skal registrere oplysninger i forbindelse med godkendelsen eller et tilsynsforløb. Ifølge bekendtgørelse om Tilbudsportalen skal de sociale tilbud registrere 204 forskellige virksomhedsoplysninger på Tilbudsportalen. Oplysningerne skal registreres i forbindelse med godkendelsen. For hvert tilbud skal der minimum en gang om året indberettes ændringer af oplysningerne, såfremt der er sket ændringer. Ændringer i oplysninger om tilbudstype, målgruppe, antal pladser, ydelser og adresse/fysiske rammer skal dog indberettes straks. Alle oplysninger skal godkendes af tilsynsførende myndighed, inden de offentliggøres på Tilbudsportalen.

Ekspertudvalget vurderer et behov for en ny model for socialtilsynet, som målretter socialtilsynets midler og indsats på de sociale tilbud, hvor behovet er størst. Modellen bør baseres på en gennemgribende revision af kvalitetsmodellen med henblik på at forenkle socialtilsynets praksis blandt andet gennem en mere dialogbaseret tilgang, så der frigøres tid fra registrering og dokumentation, som kan bruges på borgernære opgaver. Ekspertudvalget mener, at revisionen af kvalitetsmodellen blandt andet bør indebære, at man overgår til en binær score (godkendt/ikke godkendt) med henblik på at øge tilbuddenes lokale prioriteringsrum. Desuden kan det som led i den dialogbaserede tilgang overvejes, at anbefalinger som udgangspunkt alene gives mundtligt, mens sanktioner, fx påbud og skærpet tilsyn gives skriftligt. Modellen vil dermed kunne bidrage til, at socialtilsynets ressourcer bruges der, hvor der er størst behov.

En ny model for det løbende socialfaglige tilsyn bør desuden omfatte en mere risikobaseret udvælgelse af tilbud, der skal have tilsynsbesøg, som erstatning for det årlige lovpligtige tilsynsbesøg for alle omfattede tilbud. Dette vil forventeligt samlet set mindske de sociale tilbuds udgifter og tidsforbrug på tilsynsrelaterede opgaver. Gentænkning af modellen skal dog ske under fortsat hensyntagen til formålet med socialtilsynet, som er at understøtte borgernes retssikkerhed og at sikre, at sociale tilbud har den fornødne kvalitet. I forhold til disse hensyn er den eksisterende whistleblower-ordning central, da socialtilsynene ad den vej i vidt omfang får relevante oplysninger af betydning for deres tilsynsarbejde. En lavere tilsynsintensitet vil samtidig frigøre mere tid til kerneopgaven for personalet på sociale tilbud. Det bemærkes, at de foreslåede ændringer alene fokuserer på det løbende socialfaglige tilsyn og ikke det økonomiske tilsyn.

På den baggrund anbefaler Ekspertudvalget følgende:

Anbefaling 4.2

Forenkling af tilsyn gennem ny model for socialtilsynets tilsyn med sociale tilbud

Ekspertudvalget anbefaler med afsæt i det nylige eftersyn med tilsyn på socialområdet, at tilsyn med de sociale tilbud i højere grad fokuseres der, hvor udfordringen er størst, blandt andet for at frigive tid til kerneopgaven. Konkret anbefales det derfor, at tilsynstrykket forbundet med socialtilsynene og de takstfinansierede udgifter hertil sænkes væsentligt med afsæt i en ny model for socialtilsynenes tilsyn med sociale tilbud. Den nye model skal bidrage til at nedbringe både de direkte og de afledte udgifter forbundet med tilsyn med sociale tilbud og samtidig sikre, at tilsynene bliver mere målrettede og dermed klogere og mere effektive.

Ekspertudvalget anbefaler, at en ny model for socialtilsynenes tilsyn med sociale tilbud baseres på en gennemgribende revision og forenkling af kvalitetsmodellen, hvor man blandt andet overgår til en binær score (godkendt/ikke godkendt) samt en mere risikobaseret udvælgelse, som også kan indebære, at man afskaffer det lovpligtige årlige tilsynsbesøg. Derudover kan der foretages en tydeligere skelnen mellem anbefalinger og påbud fx ved, at det kun er sanktioner, der gives skriftligt, imens anbefalinger leveres mundtligt. Desuden skal den nye tilsynsmodel forenkle tilsynsbesøgene, så det enkelte tilsyn er mindre ressourcekrævende for de sociale tilbud, og tilsynene skal samtidig ikke bidrage til en uhensigtsmæssig udgiftsvækst på området. I udformningen heraf foreslås det, at man tager afsæt i de udfordringer, som eftersynet med tilsyn har fremhævet i afrapporteringen og ser på ældreområdet forsøg med fælles tilsyn.

Ekspertudvalget opfordrer til at det afdækkes, hvordan Tilbudsportalen kan optimeres under hensyntagen til uændrede varige IT-driftsudgifter, således at den bliver mere funktionel, brugervenlig og driftssikker for sagsbehandlere og tilbud. Optimeringen af tilbudsportalen bør desuden have til formål at understøtte den markedsnærende ramme på socialområdet og medvirke til, at der er sammenlignelighed, gennemsigtighed og konkurrence mellem tilbud.

Hovedformålet med omlægningen er, at socialtilsynenes tilsyn med de sociale tilbud skal føres klogere og mere effektivt, så det samlede tilsynstryk nedbringes, tilbuddene i højere grad kan fokusere på kerneopgaven, og både de direkte (takstfinansiering) og afledte udgifter forbundet med tilsynene mindskes.

Anbefalingen forventes at bidrage til, at socialtilsynets midler og indsatser målrettes mod de sociale tilbud, hvor behovet er størst. Dernæst må man forvente, at anbefalingen kan medføre øget handlefrihed for de sociale tilbud, der i højere grad vil have mulighed for at fastsætte et serviceniveau på baggrund af lokale behov. Samtidig forventes blandt andet revidering af kvalitetsmodellen sammen med en ny model for anbefalinger at medføre mindre dokumentation og administration, og det vil dermed bidrage til at give de sociale tilbud et større lokalt handlerum og frigøre mere tid til borgernære aktiviteter. Omvendt kan den foreslåede model med mere risikobaseret tilsyn alt andet lige øge risikoen for, at en højere andel af tilbud ikke har den fornødne kvalitet, og at kritiske forhold ikke opdages tidstidsnok. For at imødekomme dette kan den eksisterende whistleblower-ordning på området med fordel synliggøres over for borgere, pårørende og medarbejdere. Risikoen skal også ses i lyset af, socialtilsynets kvalitetsvurderinger tegner et billede af en generelt høj kvalitet på de sociale tilbud. Det

bemærkes, at man efter pilotprojekterne på ældreområdet om fælles tilsyn bør overveje, om en lignende model kan indføres på socialområdet.

Desuden opfordrer Ekspertudvalget til, at det afdækkes, hvordan Tilbudsportalen kan optimeres, således at den bliver mere funktionel, brugervenlig og driftssikker for sagsbehandlere og tilbud og fremover vil kunne levere bedre dataudtræk vedrørende tilbud på det sociale område. De potentielle udgifter ved en sådan optimering vil dog skulle udbøres nærmere og vejes op imod de potentielle tidsbesparelser for brugerne samt de potentielle effekter af en bedre understøttelse af den markedslignende ramme.



Kapitel 5. Styrket fokus på en virksom socialpolitik

Der har over en årrække været fokus på at udvikle data- og vidensgrundlaget på socialområdet og dermed sikre en mere vidensbaseret social indsats til gavn for udsatte borgere og borgere med funktionsnedsættelser. Det har særligt omfattet et strategisk arbejde med at sikre et mere dækkende og aktuelt datagrundlag af høj kvalitet, analysearbejde, der giver et større indblik i målgrupper, indsatser og udgifter til sociale indsatser, samt udvikling og udbredelse af virksomme indsatser.

Desværre er vi langt fra at være i mål. Det er en grundlæggende og central udfordring på socialområdet i dag, at vi ved for lidt om, hvad der virker. Der er fortsat væsentlige videnshuller i forhold til, hvilke indsatser, som hjælper de meget forskelligartede målgrupper på området. Vi ved eksempelvis, at der har været en udgiftsudvikling på socialområdet, men vi ved ikke nok om hvilke underliggende årsager, der driver udviklingen. Mere viden om, hvad der virker for udsatte borgere kan ikke kun skabe forudsætninger for en endnu større faglighed på området, men mere evidensbaseret socialpolitik og en bedre dialog mellem myndighed og borger men også bidrage til øgede styringsmuligheder i tilrettelæggelsen af socialområdet lokalt og nationalt. En bedre faglig og økonomisk styring af socialområdet hænger sammen med større viden om- og mere forskning i, hvilke indsatser som virker i praksis.

Sammenlignet med de andre store velfærdsområder såsom sundheds- og beskæftigelsesområdet, er videns- og datagrundlaget på socialområdet fortsat underudviklet. Der er således behov for en ambitiøs og langsigtet data- og digitaliseringsstrategi på socialområdet. Derudover forskes der relativt lidt på socialområdet og der mangler egentlige, sammenhængende forskningsmiljøer, der igennem målrettet og kontinuerlig forskning kan konsolidere, opdatere og udvide vidensgrundlaget på socialområdet. Det kommer blandt andet til udtryk ved kortsigtede og afgrænsede forskningsprojekter, som sjældent bygger bro på tværs af fagligheder. Der er behov for en fælles forskningsstrategi, der kan igangsætte en tydeligere organisatorisk forankring af socialforskningen i Danmark og forde et mere stabilt output af forskning, som på sigt skal blive både fagligt og økonomisk "selvbærende".

Socialområdet er ydermere kendetegnet ved, at der er en svag kobling mellem forskning og praksis. Ny viden fra forskning kan være svært at anvende direkte, og har samtidig svært ved at nå ud til de medarbejdere, der har den direkte borgerkontakt. Der er ikke en tradition for vekslen mellem forsknings- og praksissektoren blandt medarbejdere og ledelse på socialområdet. Der er behov for at gentænke og fokusere på, hvordan forskningen formidles til praksis, herunder hvordan man omsætter et forskningsresultat til en virksom indsats.

Et ufuldstændigt data- og vidensgrundlag har også medført en række udfordringer for Ekspertudvalgets arbejde. Det gælder særligt de spor, hvor effekten af indsatserne vejer tungt, men også i forhold til Ekspertudvalgets mulighed for at opgøre potentialer ved de forskellige

forslag, da der oftest er tale om gennemsnitsudgifter, og årsagssammenhænge kan være uklare.

Det sammenfattende billede er således, at der fortsat er behov for bedre data, mere forskning, og en styrket formidling og forankring af viden på socialområdet. Det styrkede vidensgrundlag skal bidrage til, at flere personer med behov for særlig støtte får den rette hjælp på det rette tidspunkt – og hermed de bedste forudsætninger for at leve et så selvstændigt og indholdsrigt liv som muligt. Hvis indsatserne på området bliver mere virksomme, og de mest virksomme indsatser udbredes, kan det samtidig have positive effekter for samfundsøkonomien og bidrage til den økonomiske styring af området. Dertil kommer, at styringsrelevante data, blandt andet udgifts- og aktivitetsdata på individniveau, både for den enkelte kommune og nationalt, vil bidrage til at belyse udgiftsudviklingen og til, at relevante og virksomme styringsgreb kan identificeres.

Ekspertudvalget foreslår derfor tre anbefalinger, der skal styrke data- og vidensgrundlaget på socialområdet. Det kan anvendes til at styrke og videreudvikle styringsmodellen på socialområdet såvel som til, at politikudvikling og de fagprofessionelles arbejde baseres på solid og velunderbygget viden. Det vil både komme samfundet og den enkelte til gode.

De tre anbefalinger er:

1. Anbefaling om en ny og sammenhængende forskningsstrategi på socialområdet.
2. Anbefaling om en ny data- og digitaliseringsstrategi på socialområdet for 2025-2030.
3. Anbefaling om en styrket formidling og anvendelse af viden i praksis på socialområdet.

Disse tre anbefalinger udgør hver deres centrale hjørnesten, men er samtidigt tæt forbundne. Hvis ambitionerne om mere sammenhængende og ambitiøse forskningsmiljøer for socialområdet skal realiseres, så endnu flere med behov for særlig støtte kan få hjælp i form af virksomme sociale indsatser med dokumenterede effekter, er det fuldstændig afgørende med gode og valide data. For at den nye viden kommer ud at leve, er det centralt, at formidlingen af viden om, hvad der virker formidles og kobles til praksis på socialområdet.

Anbefalingerne er uddybet og begrundet i de følgende afsnit.

5.1 En ny og sammenhængende forskningsstrategi på socialområdet

Mere viden om, hvad der virker for udsatte borgere kan skabe forudsætninger for en endnu større faglighed på området, en mere evidensbaseret socialpolitik, en bedre dialog mellem myndighed og borger og øgede styringsmuligheder i tilrettelæggelsen af socialområdet lokalt og nationalt. En bedre faglig og økonomisk styring af socialområdet hænger således uløseligt sammen med større viden og mere forskning i hvilke indsatser, som virker i praksis.

I dag forskes der imidlertid relativt lidt på socialområdet sammenlignet med de andre store velfærdsområder såsom sundheds- og beskæftigelsesområdet. På sundhedsområdet støttes

forskning blandt andet af de store fonde, ligesom der i Danmark har været længere tradition for forskning på beskæftigelsesområdet. Eksempelvis bevilgede alene Novo Nordisk Fonden 1,8 mia. kr. i 2023 til et initiativ med fokus på forskning og udvikling af vacciner (Novo Nordisk Fonden 2024). Sundheds- og beskæftigelsesområdet er desuden kendetegnet ved en bedre dataunderstøttelse, eksempelvis i form af forløbsdatabasen DREAM på beskæftigelsesområdet. Historisk har socialområdet været forskningsmæssigt bagud, hvilket kan tilskrives flere forskellige udfordringer og barrierer, men fraværet af solide forskningsmiljøer og tilgængelige finansieringsmuligheder udgør en stor del af forklaringen. Konsekvensen er, at der mangler en fælles dagsorden for udviklingen af forskningsfeltet på socialområdet. Det kommer blandt andet til udtryk ved fragmenterede, kortsigtede og afgrænsede forskningsprojekter, som sjældent bygger bro på tværs af fagområder. Det gør det samtidig vanskeligt at tiltrække og fastholde forskere til at forske på socialområdet og sikre en løbende vidensproduktion af høj forskningsmæssig kvalitet.

Der er behov for at finde nye veje for forskningen på socialområdet for at knytte forskning og praksis tæt sammen. Det skal for det første være med til at sikre, at den viden, der bliver genereret, også adresserer de behov, som samfundet står over for, og for det andet være med til at sikre, at resultaterne også efterfølgende bliver omsat i praksis. Der er i dag en relativt svag kobling mellem forskning og praksis, hvilket blandt andet skal ses i lyset af, at praksisfeltet er præget af mange forskellige fagligheder. Forskere og praktikere kommer med mange forskellige uddannelsesbaggrunde, og det er i modsætning til eksempelvis sundhedsområdet sjældent at se forskere med praksiserfaring fra socialområdet, som gennemfører deres forskning parallelt med-, og som en integreret del af deres arbejde i praksis. Derfor har forskningsresultaterne i højere grad end på sundhedsområdet, vist sig svære for praktikerne at omsætte i de borgernære indsatser; dels har forskningen i mindre grad handlet om praksissituationer og dels har sektorens fagprofessionelle i mindre grad været involveret.

Ekspertudvalget ser således potentialer i at understøtte en mere systematisk, sammenhængende og kontinuerlig vidensopbygning på socialområdet gennem en ny forskningsstrategi. Strategien skal være med til at generere mere praksisnær forskning af høj videnskabelig kvalitet, herunder socialøkonomisk forskning, som kan understøtte et bedre og mere vidensbaseret grundlag for såvel faglig styring som økonomiske prioriteringer på området.

På den baggrund anbefaler Ekspertudvalget følgende:

Anbefaling 5.1

En ny og sammenhængende forskningsstrategi på socialområdet

Ekspertudvalget anbefaler, at der etableres en ny forskningsstrategi på socialområdet med henblik på, at der skabes stærkere og mere sammenhængende forskningsmiljøer på området.

Indledningsvist bør forskning på voksenområdet kortlægges i lighed med kortlægningen af forskningen i udsatte børn og unge. På den baggrund bør der udformes en konkret samlet forskningsstrategi på tværs af aldersgrupper og tages stilling til, hvilke initiativer der kan være behov for på lang sigt for at understøtte den overordnede målsætning for forskningsstrategien.

Parallelt, og i sammenhæng hermed, anbefaler Ekspertudvalget, at der iværksættes et antal initiativer på kort sigt, som på en gang kan kickstarte forskningen på området og samtidig "gøde jorden" for implementering af en langsigtet strategi for forskning på socialområdet. Det er centralt, at forskningsinitiativerne kobles tæt til praksis fx gennem samarbejde med praksis før-, under og efter forskningen, herunder at forskningsresultater gøres let tilgængelig for de relevante uddannelser, arbejdspladser og foreninger samt for relevante ledere, medarbejdere og kommuner på socialområdet.

Konkret foreslår udvalget:

1. At der på forsøgsbasis i en 4-årig periode afsættes en pulje til at støtte praksisnær videnskabelig forskning på voksenområdet.
2. At der som led heri uddeles 5-10 ph.d.-stipendier i praksisnær forskning på det sociale område.

Den nye forskningsstrategi skal blandt andet være med til at skabe rammerne for etableringen af egentlige, sammenhængende forskningsmiljøer, der igennem en mere målrettet og kontinuerlig forskning kan konsolidere, opdatere og udvide vidensgrundlaget på socialområdet. Strategien skal udstikke veje til en tydeligere organisatorisk forankring af socialforskningen i Danmark og fordrer et højere og mere stabilt output af forskning, som på sigt er både fagligt og økonomisk "selvbærende".

Ekspertudvalget foreslår, at forskningen på voksenområdet indledningsvist bliver kortlagt i lighed med kortlægningen af forskningen på området for udsatte børn og unge. Uddannelses- og Forskningsstyrelsen udarbejdede en kortlægning af forskning i udsatte børn og unge, som opfølgning på den politiske aftale om fordeling af forskningsreserven for 2022.

Formålet med kortlægningen var at give et overblik over omfanget og karakteren af forskning i udsathed blandt børn og unge i Danmark samt belyse behovet for yderligere forskning på området, og hvordan forskningsområdet kan styrkes. Kortlægningen viser blandt andet, at forskning i udsathed blandt børn og unge i Danmark er spredt over en bred vifte af faglige miljøer og at behovet for yderligere forskning på området særligt gælder praksisnær forskning og forskning i effekter, virkninger og forebyggelse (Uddannelses- og Forskningsstyrelsen 2023). Kortlægningerne skal til sammen danne grundlag for at udforme en konkret og samlet forskningsstrategi for hele socialområdet.

Ekspertudvalget har drøftet mulige greb til at kickstarte yderligere forskning på socialområdet på kort sigt samt mulige initiativer for at fremme implementeringen af en langsigtet forskningsstrategi. Her forslår Ekspertudvalget følgende konkrete tiltag:

1. At der på forsøgsbasis afsættes en pulje til praksisnær, videnskabelig forskning på voksenområdet over en 4-årig periode. Forsøgsordningen har inspiration i Partnerskabet for børneforskning, *jf. boks 5.1*. Princippet for et partnerskab for socialforskning bør være et relativt bredt emnefelt i kombination med tydelige kriterier for, at det skal være praksisnær forskning, som eksplicit involverer forskningsinstitutioner, uddannelsesinstitutioner, praksisfeltet og/eller de planlæggende og styrende myndigheder. Praksisnær forskning skal i denne kontekst forstås bredt og kan eksempelvis både omfatte forskning om effekter af konkrete sociale indsatser, men også forskning vedrørende organisering, finansiering og prioritering inden for på socialområdet.
2. At der uddeles 5-10 ph.d.-stipendier i relation til partnerskabet. Stipendierne skal have fokus på anvendelsesorienteret forskning og kan evt. kobles med relevante professionsuddannelser, kommuner, regioner og andre relevante aktører på området. Det skal blandt andet være med til at understøtte større og mere ambitiøse forskningsmiljøer på socialområdet, som kan fastholde de dygtigste forskere og sikre en løbende vidensproduktion af høj forskningsmæssig kvalitet.

Boks 5.1

Partnerskab for børneforskning, 2021-2024

Partnerskab for børneforskning blev etableret i 2021 med henblik på at understøtte praksisrettet forskning, som kan styrke fagligheden på pædagoguddannelsen samt styrke vidensgrundlaget om kvalitet i dagtilbud og betydningsfulde faktorer for små børns udvikling. Partnerskabet består af en bestyrelse, et repræsentantskab samt to vurderingspaneler – et videnskabeligt panel og et praksispanel. Partnerskabet fik bevilliget 200 mio. kr. over en 4-årig periode via midler fra forskningsreserven for 2021 (Uddannelses- og Forskningsministeriet 2023).

Ekspertudvalget bemærker, at ovenstående anbefaling vedrørende en ny og sammenhængende forskningsstrategi for socialområdet vil medføre merudgifter, og at anbefalingen således ikke opfylder kriteriet om udgiftsneutralitet, som er beskrevet i kommissoriet for udvalgets arbejde. Det er dog samtidig pålagt Ekspertudvalget i kommissoriet at komme med en anbefaling til en ny forskningsstrategi. Herudover er det udvalgets vurdering, at en ny forskningsstrategi er helt central for en bedre faglig prioritering og økonomisk styring på socialområdet, som udvalget har fået i opdrag at bidrage til. Derfor er det valgt at komme med en anbefaling, der vil medføre midlertidige merudgifter.

5.2 Et bedre datagrundlag på socialområdet

Selvom datagrundlaget på socialområdet er styrket betydeligt over de senere år, har manglende individhenførbare data alligevel vist sig som en væsentlig udfordring i forbindelse med Ekspertudvalgets arbejde. Det eksisterende datagrundlag har bidraget til, at Ekspertudvalget har kunnet identificere områder med de største udgiftsstigninger fx botilbudsområdet, men det har kun i begrænset omfang været muligt at pege på, *hvorfor* udgifterne stiger. Det skyldes blandt andet, at det i dag ikke er muligt med registerdata at koble udgifter på individniveau til de forskellige ydelser og til det enkelte botilbud.

For Ekspertudvalget er det væsentligt, at datagrundlaget på socialområdet styrkes yderligere og mere markant, så det kan bidrage til øget viden om indsatsers kvalitet, resultater, økonomi mv. til brug for lokal og national politisk prioritering og styring. En ny datastrategi skal bidrage til at sikre, at datagrundlaget på socialområdet fortsat udvides med henblik på at tilvejebringe mere data af høj kvalitet og øge vidensniveauet om indsatsers kvalitet, resultater og økonomi, herunder at bygge videre på det igangværende arbejde om individhenførbare udgifter. Det skal blandt andet medvirke til, at der over tid etableres dækkende og konsistente økonomidata for alle centrale indsatser på socialområdet. Målet er, at der på sigt vil være et bedre vidensgrundlag til bedre at understøtte indsatsen til borgeren, en bedre prioritering og styring på socialområdet og bedre mulighed for samarbejde på tværs af myndigheder. Det skal også ses i sammenhæng med de udfordringer, som Ekspertudvalget er stødt på i forhold til fx at identificere årsagerne til, at udgifterne på socialområdet vokser.

Ekspertudvalget vurderer derfor, at der er et meget stort potentiale for at skabe en bedre sammenhæng i data og få lukket nogle af de oplagte datahuller. Ekspertudvalget ser det samtidig som en grundlæggende præmis, at et bedre datagrundlag ikke skal indebære unødige registreringer og uforholdsvist bureaukrati i kommunerne. Arbejdet med data skal derfor i størst muligt omfang baseres på fagligt meningsfuld dokumentation, som indgår naturligt i sagsarbejdet. Det er i den forbindelse vigtigt, at forskere og andre brugere kan få adgang til data med henblik på at kunne bruge data og generere mere viden om effekter såvel som udgiftsstyring på socialområdet. Det arbejde kræver imidlertid en samlet og koordineret indsats.

På den baggrund anbefaler Ekspertudvalget følgende:

Anbefaling 5.2

Ny data- og digitaliseringsstrategi på socialområdet for 2025-2030

Ekspertudvalget på socialområdet anbefaler, at der udarbejdes en data- og digitaliseringsstrategi på socialområdet for 2025-2030, som sætter en strategisk retning for, hvordan datainfrastrukturen skal videreudvikles de kommende år.

Ekspertudvalget vurderer det helt centralt, at der med en ny strategi tages politisk stilling til, hvordan man på længere sigt vil komme i mål med at understøtte en bedre faglig og økonomisk styring på socialområdet. Det skal blandt andet ske ved at sikre større ensretning af relevant dokumentation samt mulighed for sikker datadeling, digital kommunikation og anvendelse af data både lokalt og nationalt. Her skal fokus være på udvikling, styring og bedre grundlag for eventuel politisk prioritering, økonomisk som faglig, af den sociale indsats. Udvikling af strategien skal ske i samarbejde mellem stat, kommuner og eventuelt andre relevante aktører.

Konkret fokuseres på to overordnede områder:

1. Data: Initiativer, der sikrer en bedre faglig og økonomisk styring af socialområdet, herunder sikre muligheden for at have sammenlignelige og individhenførbare data.
2. Digitalisering: Initiativer og retningslinjer, der sikrer øget digitalisering i dialogen mellem tilbud og myndighed samt på tværs af den offentlige sektor med henblik på en mere smidig, ensartet og sikker digital kommunikation på socialområdet. Det kan samtidig bidrage til, at borgerens overblik over eget sagsforløb understøttes yderligere.

Arbejdet kan kobles sammen med det fællesoffentlige arbejde om datainfrastrukturen på socialområdet, som er igangsat i fællesskab mellem Social-, Bolig- og Ældreministeriet og KL i forlængelse af Aftale om kommunernes økonomi for 2024 (Regeringen & KL 2023).

Arbejdet med en ny data- og digitaliseringsstrategi skal bygge oven på allerede aftalte initiativer på området i blandt andet tidligere års økonomiaftaler mellem regeringen og kommunerne og det datastrategiske samarbejdsudvalg, som allerede er igangsat, og hvor eksperterne vil opfordre til, at relevante initiativer implementeres med henblik på at fortsætte og understøtte vidensgrundlaget på socialområdet.

Ekspertudvalget opfordrer til, at arbejdet med en ny data- og digitaliseringsstrategi tænkes sammen med anbefalingen om at afdække erfaringerne med at anvende standardiserede mål for borgernes livskvalitet og progression som beskrevet i kapitel 6. En sammentænkning af konsistente data og standardiserede mål kan blandt andet give et bedre grundlag for tværkommunale sammenligninger af borgernes progression inden for sammenlignelige målgrupper og indsatser, herunder når kommunerne arbejder med faglig omstilling og nye tilgange. Ekspertudvalget vurderer, at en ny data- og digitaliseringsstrategi vil være udgiftsneutral, men implementeringen af et styrket fokus på data og en ny og udbygget datainfrastruktur forudsætter finansiering. Udgiftsomfanget vil afhænge af udformningen og implementering af

strategien. Ekspertudvalget vurderer samlet, at en bedre økonomisk og faglig styring forudsætter bedre data på socialområdet.

5.3 En styrket formidling og anvendelse af viden i praksis

Forskning og anden viden kan ikke i alle tilfælde anvendes direkte i praksis. Det kræver i nogle tilfælde at blive "oversat" og formidlet bredt på en let tilgængelig måde, så det kan anvendes af praktikere og ledere i kommunerne til at skabe reelle forandringer for borgere med særlige behov for støtte og hjælp. Det indebærer også, at den viden som findes lokalt i kommuner, civilsamfundsorganisationer og andre aktører på socialområdet, bliver indsamlet og formidlet bredt til de faggrupper og aktører, for hvem det måtte være relevant.

Ekspertudvalget ser derfor potentialer i at understøtte en styrket formidling og anvendelse af eksisterende forskning og anden viden på socialområdet. Det kan have stor betydning for personer med særlige støttebehov, hvad enten det skyldes sociale problemer, psykiske vanskeligheder eller en funktionsnedsættelse, at de bliver mødt af fagprofessionelle og indsatsere, som tager udgangspunkt i den nyeste og bedste viden på området. Her er det fortsat en betydelig udfordring på socialområdet at få den nyeste viden ud til praktikerne. Det hænger blandt andet sammen med den svage kobling mellem forskning og praksisfeltet, som beskrevet i afsnit 5.1.

På den baggrund anbefaler Ekspertudvalget følgende:

Anbefaling 5.3

Styrket formidling og anvendelse af viden i praksis på socialområdet

Ekspertudvalget anbefaler en styrket formidling og anvendelse af eksisterende forskning samt anden viden på socialområdet i praksis. Anbefalingen skal blandt andet være med til at sikre, at borgere med særlige behov for hjælp og støtte i højere grad bliver mødt med den nødvendige omsorg og en fagligt velfunderet indsats, som tager afsæt i den bedste viden på området.

Ekspertudvalget ser potentialer i følgende konkrete tiltag:

1. At der dannes og vedligeholdes et overblik over den nyeste forskning på området samt viden fra aktører, såsom kommuner, civilsamfundsorganisationer mv.
2. At formidling af denne viden faciliteres, herunder at den eksisterende forskning bliver "oversat", så den løftes fra papiret og kan anvendes i praksisnære indsatser.
3. At der videreudvikles på, hvordan læringsindsatser og opkvalificering af medarbejdere i praksis faciliteres samt at dette foregår med en tydeligere kobling til forskning.

Ekspertudvalget er opmærksom på, at der allerede findes en række tiltag på socialområdet og andre områder, der understøtter, at viden fra blandt andet forskning formidles og anvendes.

des i praksis. Ekspertudvalgets anbefaling om at styrke formidlingen og anvendelsen af eksisterende forskning og anden viden på socialområdet i praksis skal således ses i forlængelse af de tiltag, som allerede er igangsat på området. Eksempelvis er der oprettet en række videnscentre med særligt fokus på at udvikle og omsætte viden i praksis, hvilket blandt andet omfatter Videnscenter om børneinddragelse og udsatte børns liv, ligesom at der også findes en række vidensbanker såsom Viden På Tværs (VPT) og Socialt Udviklingscenter (SUS) m.fl. Ligeledes stiller Social- og Boligstyrelsen viden til rådighed på platformen social.dk. Platformen indeholder blandt andet opgørelser af målgrupper, der gør det muligt at monitorere udviklingen på det sociale område nationalt og kommunalt, samt viden om forskellige målgrupper og virksomme indsatser mv.

Ekspertudvalget har noteret sig, at der findes flere mulige veje, som kan bidrage til en styrket formidling og anvendelse af eksisterende viden i praksis på socialområdet. Til inspiration beskriver boks 5.2 tre eksempler herpå.

Boks 5.2

Eksempler på initiativer, der kan understøtte en styrket formidling og anvendelse af viden i praksis på socialområdet

1. Praksisnær kompetenceudvikling via hybridseminar

Konceptet indebærer en ny tilgang til opkvalificering, idet det kobler viden fra forskning til frontpersonale med diskussion og praksisrefleksion for hele medarbejdergrupper med udgangspunkt i faglige dilemmaer de møder i dagligdagen. Opkvalificeringen tager således både udgangspunkt i den viden, der allerede findes på arbejdspladsen samt den teoretiske forskningsmæssige viden, der eksisterer på området og har fokus på, hvordan denne implementeres i praksis.

Hybridseminarer kobler virtuelle oplæg med fysiske drøftelser lokalt. Hybridseminarer er fleksible og skalerbare i forhold til medarbejdergruppens størrelse og har meget lave marginalomkostninger sammenlignet med traditionelle efteruddannelses- og kursusaktiviteter mv., hvorved kompetenceudviklingen relativt nemt kan udrulles til forskellige medarbejdergrupper.

Formatet tager afsæt i tematikker, der er efterspurgt bredt i praksis, og der bliver løbende indsamlet viden om efterspurgte temaer som en integreret del af formatet. Det betyder, at vidensomsætningen sker med afsæt i et "nedefra-perspektiv" blandt medarbejdergrupperne, som gør det muligt i højere grad at målrette viden derhen, hvor behovene er størst og mest presserende (SocialRespons 2023).

2. Vidensmægling

Vidensmægling er et koncept fra sundhedssektoren med særskilt fokus på at 'oversætte' og formidle materiale fra vidensproducenter (fx fra forskning) til vidensforbrugere (medarbejdere i praksis) (Nordic Health Group 2023). Funktionen som vidensmægler kan have forskellige udformninger. Det kan eksempelvis være en konkret medarbejder, der har funktion som vidensmægler, et netværk, hvor en række medarbejdere deler vidensmæglerfunktionen, eller en organisation (fx et videnscenter eller forskningscenter) med et særskilt ansvar for vidensmægling.

Boks 5.2 (fortsat)**Eksempler på initiativer, der kan understøtte en styrket formidling og anvendelse af viden i praksis på socialområdet**

Selve vidensmæglingen kan i praksis gøres på mange forskellige måder og tilpasses efterspørgslen fra praksis. Det kan fx være nyhedsbreve, hvor den nyeste viden er samlet og publiceret i et tilgængeligt og praksisrelevant format (længde, sprog og praksisfokus). Det kan være en oplægsbank med oversigt over oplæg, som man kan booke til medarbejderne. Det kan være en online vidensbank med podcasts og videoer om forskellige emner, som fx kan involvere praksismedarbejdere, forskere, borgere mfl. til at deltage i disse.

3. Videnscentre og vidensplatforme

Videnscenter om børneinddragelse og udsatte børns liv samler og formidler eksisterende viden på området med henblik på at gøre den mere lettere tilgængelig og anvendelig i praksis. Dette gøres helt konkret ved, at videnscentret udarbejder en litteraturoversigt om aktuelle temaer, som herefter kondenseres og omsættes i forskellige målgruppenspecifikke praksisnære formidlingsprodukter. Det kan eksempelvis være i form af pjecer, manualer, små videoer og podcasts (Social- og Boligstyrelsen 2024a). En sådan model med et konkret videnscenter vil tilsvarende kunne etableres på voksenområdet.

Derudover eksisterer der allerede en række vidensbanker såsom Viden På Tværs (VPT) og Socialt Udviklingscenter (SUS) m.fl. Ligeledes stiller Social- og Boligstyrelsen viden til rådighed på platformen social.dk. Platformen indeholder blandt andet opgørelser af målgrupper, der gør det muligt at monitorere udviklingen på det sociale område nationalt og kommunalt, samt viden om forskellige målgrupper og virksomme indsatser mv.

Som ovenstående eksemplerne viser, er der mange forskellige måder at sikre vidensformidling på. Økonomien for de forskellige typer af vidensformidling vil afhænge af den konkrete udformning, men vil formentlig kunne håndteres ved omprioritering af eksisterende indsatser.



Kapitel 6. Progression og livskvalitet for borgeren

Målgrupperne på det sociale område består af børn, unge og voksne, som kan have vidt forskellige udfordringer og støttebehov, og hvor den sociale indsats kan være meget forskelligartet og have forskellige mål. Kommuner, civilsamfundsorganisationer og andre aktører på socialområdet har i dag et stort fokus på at understøtte borgernes livskvalitet. Det er både til den enkeltes og samfundets bedste, at borgere med særlige støttebehov modtager en indsats, som gør dem i stand til at leve så selvstændige liv som muligt. Som eksempel herpå har man i en længere årrække arbejdet med den socialfaglige tilgang *recovery-orienteret rehabilitering* i socialpsykiatrien, som har et målrettet fokus på borgernes potentialer for at få det bedre og få et så tilfredsstillende og selvstændigt liv som muligt.

Progression kan imidlertid betyde noget meget forskelligt afhængig af den enkeltes udfordringer og forudsætninger for udvikling. For nogle målgrupper handler indsatsen om at få taget livtag med sociale problemer eller psykiske vanskeligheder, som i visse tilfælde kan være en barriere for at komme i uddannelse og beskæftigelse. For andre målgrupper kan uddannelse og beskæftigelse imidlertid være urealistiske mål, både på kort og langt sigt. Her vil indsatsen i højere grad tage sigte på at opretholde funktionsevnen og modvirke *depression* eller som minimum bremse hastigheden for depression. Det kan eksempelvis være personer med meget omfattende støttebehov på grund af en kognitiv eller fysisk funktionsnedsættelse.

Borgerens egen vurdering af sin situation kan være et vigtigt bidrag i samarbejdet mellem borger og sagsbehandler, da borgerens opfattelse kan være forskellig fra de fagprofessionelles umiddelbare vurdering. Indsatsers mulige effekter på livskvalitet er også vigtig viden og motivation for borgere, når de inddrages i beslutninger om indsatser og behandlinger.

Der er de seneste årtier sket et paradigmeskifte i psykiatrien og socialpsykiatrien – både internationalt og herhjemme, hvor der er kommet større fokus på recovery og på, at den professionelle hjælp skal understøtte den enkeltes vej til recovery. Baseret på danske og udenlandske erfaringer med recovery vurderes principperne i den socialfaglige tilgang, ”recovery-orienteret rehabilitering”, at have et potentiale til at understøtte, at flere personer med sociale problemer, psykiske vanskeligheder og funktionsnedsættelser kan leve mere selvstændige liv med mindre støtte og mere aktiv deltagelse i de almene fællesskaber, herunder på arbejdsmarkedet (Slade & Longdon 2015, Leamy 2011). Tilgangen kan dermed være ét blandt flere faglige greb på nogle af de udfordringer, der er på tværs af socialområdet i dag og bidrage til bedre økonomiske styringsmuligheder for kommunerne, i takt med at borgerne bliver mere selvhjulpne og har brug for mindre støtte i hverdagen.

Ekspertudvalget ser herudover potentialer i, at man samler op på danske og udenlandske erfaringer med at anvende standardiserede mål for den enkeltes borgers livskvalitet og pro-

gression. I dag findes der ikke standardiserede mål på socialområdet, som bruges systematisk på tværs af kommuner til at måle og følge udviklingen i den enkelte borgers funktionsevne, trivsel, mentale sundhed og livskvalitet. Det kan blandt andet gøre det vanskeligt at vurdere, om indsatserne rent faktisk bidrager til de ønskede forandringer i borgernes hverdag og livssituation. Mere viden om og på sigt anvendelse af standardiserede mål vil bidrage til et bedre datagrundlag på socialområdet, jf. kapitel 5, og vil bidrage til viden om, hvilke indsatser der har effekt for hvilke borgere.

Udviklingen af standardiserede mål kan være med til at understøtte, at kommunerne får et fælles sprog for, hvad progression handler om for de forskellige målgrupper. Samtidig giver det bedre grundlag for tværkommunale sammenligninger af borgernes udvikling inden for sammenlignelige målgrupper og indsatser, herunder når kommunerne arbejder med faglige omstillinger og nye tilgange som eksempelvis recovery-orienteret rehabilitering. Progressionsmålinger kan således også være et styringsværktøj på socialområdet, fagligt såvel som økonomisk, fordi det kan hjælpe kommunerne med at vurdere, om indsatsernes udgifter står mål med effekterne på borgerens funktionsevne, trivsel mv.

Målinger af livskvalitet kan blandt andet bidrage til tidlige og målrettede indsatser, som understøtter progression hos den enkelte borger. Eksempelvis kan målinger af livskvalitet bidrage til, at indsatserne i videst muligt omfang kan tilpasses den enkelte borgers ønsker og behov. I det omfang borgeren meningsfuldt kan inddrages i målingerne, kan det samtidig være med til at understøtte, at indsatserne opleves som meningsfulde samt give medejerskab, engagement og motivation hos borgeren.

Ekspertudvalget foreslår en anbefaling, som tager sigte mod løbende at udbrede principperne i recovery-orienteret rehabilitering til det sociale voksenområde. Ligeledes foreslår Ekspertudvalget en anbefaling, som tager sigte mod at afdække danske og udenlandske erfaringer med at anvende standardiserede mål til at følge den enkelte borgers livskvalitet og progression. Nogle mål er generelle og handler om trivsel og tilfredshed med livet, andre mål er særlige for specifikke målgrupper, da de berører udfordringer, som varierer mellem forskellige grupper af borgere.

De to anbefalinger er:

1. Anbefaling om en fortsat omstilling mod principperne i den socialfaglige tilgang recovery-orienteret rehabilitering på det samlede voksenalterområdet
2. Anbefaling om at afdække erfaringerne med at anvende standardiserede mål, som kan bruges til at følge borgerens livskvalitet og progression.

Anbefalingerne er uddybet og begrundet i de følgende afsnit.

6.1 Fortsat omstilling mod principperne i *recovery-orienteret rehabilitering*

Recovery-orienteret rehabilitering tager udgangspunkt i recovery og rehabilitering og kobler disse to begreber til en fælles socialfaglig tilgang. *Recovery* er en personlig og social proces, hvor borgernes håb, ønsker og drømme samt eget perspektiv på, hvad der skaber trivsel i tilværelsen, er omdrejningspunktet:

- Der er fokus på borgerens potentiale som afsæt for indsatsen.
- Borgerens egne mål er styrende for indsatsen og borgerens motivation er en væsentlig drivkraft.
- Borgerens mål tilrettelægges med udgangspunkt i borgerens ressourcer og potentiale og i dialog mellem borger og relevante fagpersoner.
- Det styrende for indsatsen er borgerens behov for at realisere sine mål og borgeren har et ansvar for at deltage aktivt i indsatsen, så vidt borgerens funktionsevne muliggør dette.

Rehabilitering handler om samarbejdet mellem de fagprofessionelle og borgeren om den konkrete indsats. De centrale elementer i rehabilitering er koordinering, opfølgning, samarbejde, tidlig hjælp og vidensbaserede indsatser.

Recovery-orienteret rehabilitering er oprindeligt udviklet i socialpsykiatrien, og der pågår et arbejde med at tilpasse tilgangen til øvrige målgrupper på voksenalområdet. Tilgangen kaldes også Borgeren ved roret.

Mange kommuner arbejder allerede med flere elementer fra recovery-orienteret rehabilitering i deres tilgang i dag eller med konkrete indsatser, der baserer sig på recovery-orienteret rehabilitering. Erfaringerne fra de kommuner, peger på, at langt de fleste borgere ønsker at deltage i og være en del af de almindelige fællesskaber i form af uddannelse og arbejde. Beskæftigelse står derfor meget centralt i tilgangen som både et mål og et middel (Borg, Karlsson og Stenhammer 2013, PwC 2023, Social- og Boligstyrelsen 2024b).

Ekspertudvalget har noteret sig, at foreløbige erfaringer, fra de kommuner som er længst med en fuldstændig omlægning til recovery-orienteret rehabilitering indikerer, at tilgangen har positive effekter. Personer i social udsathed, med psykiske vanskeligheder eller nedsat funktionsevne har opnået en øget grad af selvstændighed. Dertil kommer økonomiske gevinster, hvis borgerne får behov for mindre indgribende og omkostningstunge indsatser (PwC 2023, Social- og Boligstyrelsen 2024b).

Der udestår dog fortsat en systematisk dokumentation af effekterne af tilgangen på såvel det socialpsykiatriske område som det brede voksenalområde. Der er imidlertid flere steder dokumentation for effekterne på psykiatriområdet, hvor der er et klart potentiale, idet forskning peger på, at op mod 60 pct. af personer med psykiske vanskeligheder kan komme sig helt eller delvist (Socialstyrelsen 2013, Topor 2001). Ud over de danske erfaringer, foreligger der ligeledes international forskning, der understøtter potentialet ved at anvende principperne

i Borgeren ved roret (Slade & Longdon 2015, Harrison et al. 2001, Davidson et al. 2005). Slutteligt er Borgeren ved roret baseret på en række faktorer, der er dokumenteret virksomme i indsatsen til borgerne på det brede voksenalområde (Slade & Longdon 2015, Leamy et al. 2011). Ligesom en række anerkendte og anvendte evidensbaserede indsatser på det brede voksenalområde, baserer sig på den recovery-orienterede tilgang, eksempelvis indsatserne Åben Dialog og Social Færdighedstræning (Buus et al. 2018, DEFACTUM 2017, Socialstyrelsen 2021a).

Recovery-orienteret rehabilitering er omsat til otte overordnede retningsgivende principper, som kan anvendes af kommuner og andre aktører på socialområdet med forskellige rammer og praksis, og på tværs af voksenalområdet.

De otte principper er:

1. Tag udgangspunkt i borgernes håb, ønsker og drømme.
2. Fokusér på borgernes ressourcer.
3. Inddrag borgernes netværk og de almene fællesskaber.
4. Mød borgerne med åbenhed, tillid og respekt.
5. Hjælp borgerne så tidligt som muligt.
6. Arbejd koordineret med borgernes samlede livssituation.
7. Følg op, så indsatsen altid er den rette.
8. Brug viden og metoder, der virker.

Mange kommuner arbejder allerede med principperne, fx ved at anvende evidensbaserede metoder, der bygger på de samme principper, som ligger til grund for tilgangen. Kun få kommuner er dog gået systematisk i gang med en samlet omlægning. Endvidere er der mange forskellige udlægninger af, hvad Borgeren ved roret er.

En samlet og løbende omlægning til recovery-orienteret rehabilitering vil, ud over implementering af de otte faglige principper, kræve en målrettet omstilling, der initieres fra strategisk niveau. Der er en række organisatoriske forudsætninger, der skal være til stede for, at omlægningen kan ske, og det er nødvendigt samtidigt at arbejde med både de otte principper og de organisatoriske forudsætninger, for at komme i mål med omlægningen. De organisatoriske forudsætninger er eksempelvis, at kommunen har et klart politisk og strategisk afsæt for omstillingen, at der bliver sikret tæt samarbejde på tværs af afdelinger, forvaltninger og sektorer samt, at der er tilgængelige, relevante og fleksible indsatser, der kan imødekomme borgernes håb, ønsker og drømme.

En løbende omlægning til principperne bag Borgeren ved roret forventes at medføre, at flere personer med sociale problemer, psykiske vanskeligheder og funktionsnedsættelser vil opnå en bedre trivsel og muligheden for at leve et mere selvstændigt liv. Anvendelse af princip-

perne forventes samtidig at kunne bidrage til, at borgernes støttebehov bliver mindre og graden af selvforsørgelse bliver større, hvilket kan indebære et samfundsøkonomisk potentiale¹.

Ekspertudvalget ser således menneskelige såvel som økonomiske potentialer i, at den omstilling, der er i gang i flere kommuner, fortsættes og løbende udbredes til hele voksenalområdet. Det skal blandt andet bidrage til, at flere personer i social udsathed, med psykiske vanskeligheder eller nedsat fysisk eller kognitiv funktionsevne understøttes i at leve mere selvstændige liv med større livskvalitet.

På den baggrund anbefaler Ekspertudvalget følgende:

Anbefaling 6.1

Fortsat omstilling mod principperne i den socialfaglige tilgang recovery-orienteret rehabilitering på det samlede voksenalområde

Ekspertudvalget anbefaler, at kommunerne på det samlede voksenalområde arbejder ud fra de principper, som ligger til grund for Recovery-orienteret rehabilitering. Ekspertudvalget lægger særligt vægt på, at indsatserne har fokus på at indfri følgende målsætninger:

- At indfri borgerens potentiale for at leve et så selvstændigt liv som muligt.
- At borgerens egne mål er udgangspunktet for indsatsen.
- At borgerens behov for at nå sine mål er styrende for en helhedsorienteret indsats.
- At tænke beskæftigelse ind i indsatsen som både et mål og et middel i samspil med den sociale indsats, hvor det er meningsfuldt.

Flere kommuner arbejder allerede i dag med en strategisk omstilling på socialpsykiatriområdet mod principperne i recovery-orienteret rehabilitering. Ekspertudvalget foreslår, at denne omstilling fortsættes og løbende udbredes til hele voksenalområdet.

Ekspertudvalget ønsker med ovenstående anbefaling at bakke op om den strategiske omstilling, der allerede er i gang i flere af landets kommuner på socialpsykiatriområdet, med henblik på, at omstillingen fortsættes og løbende udbredes til hele voksenalområdet. Erfaringer fra socialpsykiatrien og en række evidensbaserede metoder på det brede voksenalområde peger i retning af, at tilgangen både kan styrke kvaliteten i indsatsen, skabe progression for udvalgte borgere og reducere udgiftsbehovet.

Anbefalingen understøtter anbefaling 2.4 i kapitel 2 om et nyt takstsystem for socialområdet, som i højere grad skal understøtte incitamentet hos leverandører om, at fremme progression hos borgerne.

¹ Dette understøttes blandt andet af en budgetøkonomisk analyse foretaget i den Socialøkonomiske Investeringsmodel (SØM) af Individuel Planlagt Job og Uddannelse med Støtte (IPS) på baggrund af data fra Københavns Kommune. Analysen viser blandt andet en besparelse på sociale serviceydelser på ca. 50.000 kr. pr. deltager i alt set over en 12-årig periode (Socialstyrelsen 2021b).

Ekspertudvalget ser behov for, at der fortsat arbejdes på at indsamle evidens for tilgangens effekter for livskvalitet og samfundsøkonomi på det brede voksenområde, som led i en nationalforskningsstrategi, jf. anbefaling 1 i kapitel 5.

I boks 6.1 nedenfor er der givet et konkret eksempel på, hvordan Rudersdal Kommune har arbejdet med principperne i Borgeren ved roret. Kommunerne og andre aktører på socialområdet kan dog arbejde ud fra tilgangen på mange forskellige måder og gennem flere, forskelligartede indsatser.

Boks 6.1

Eksempel på Rudersdal Kommunes anvendelse af Borgeren ved roret

Et eksempel på arbejdet med principperne i Borgeren ved roret er Rudersdal Kommunes arbejde med 'Flexstøtte'. Målgruppen for flexstøtten er borgere, der fremfor at flytte i botilbud, kan forblive i egen bolig med fleksibelt tilrettelagt støtte. Det er borgere med psykosociale vanskeligheder, problematisk samspil med omgivelserne, misbrug og andre sociale problemer. Støtten leveres som en kombination af støtte i borgerens hjem, telefonsamtaler, ledsagelse eller fremmøde i eksempelvis samværstilbud.

Omfanget af støtte er varierende og støtten leveres ligeså fleksibelt, som borgeren har brug for – også i weekender og også uden for den normale kommunale åbningstid. I arbejdet med Flexstøtten har Rudersdal Kommune målrettet indsatsen mod borgernes håb, ønsker og drømme om at blive i egen bolig. Fordi støtten leveres i eget hjem, er den også mere omkostningseffektiv, end at visitere borgerne til botilbud.²

En omstilling til principperne i recovery-orienteret rehabilitering til alle kommuner og hele voksenområdet vil forudsætte kompetenceopbygning af ledere og medarbejdere. Der kan således være behov for supplerende implementeringsaktiviteter som led i selve omstillingen, fx ved omprioritering af eksisterende udviklingsmidler. Der forventes umiddelbart ikke at være behov for varig finansiering, da omlægningen ikke umiddelbart forventes at medføre et hævet serviceniveau, men som udgangspunkt bør have sigte på, at anvende eksisterende midler på en anden måde til gavn for både borgere, medarbejdere og samfundsøkonomi.

6.2 Styrket fokus på livskvalitet og progression

Målgrupperne på det sociale område består af børn, unge og voksne med forskellige livssituationer og behov, og den sociale indsats favner bredt. Kommunerne har i dag et stort fokus på at understøtte borgernes livskvalitet og udvikling. På nuværende tidspunkt er der imidlertid ikke en systematik på tværs af kommuner for, hvordan man måler og følger op på den enkelte borgers livskvalitet og udvikling i form af progression eller degression. Ensartede standarder og datagrundlag på tværs af alle kommuner vil gøre det muligt med eksempelvis tværkommunale sammenligninger af borgernes udvikling inden for sammenlignelige målgrupper med sammenlignelige indsatser. Det vil hermed bidrage til at identificere hvilke indsatser, der er virksomme og effektfulde i forhold til forskellige borgergrupper foruden at understøtte et

² Tal og beregninger fra Rudersdal kommune pba. kommunens egne sags- og økonomisystemer. Beregningerne er delt med Social- og Boligstyrelsen ifm. samarbejde om "Partnerskab om strategisk udvikling og omlægning af socialpsykiatrien."

øget fokus på borgernes trivsel. Anbefalingen skal ses i sammenhæng med den anbefalede forskningsstrategi i kapitel 5, som udgør et væsentligt bidrag til at opbygge viden om virksomme metoder og indsatser samt anbefalingen om en fortsat omstilling mod principperne i recovery-orienteret rehabilitering, som netop har fokus på at understøtte borgerens individuelle vej mod progression.

På nationalt niveau har der indtil nu primært været fokus på at måle, om borgerne kommer tættere på uddannelse eller beskæftigelse. På socialområdet er der imidlertid behov for at kunne følge borgernes udvikling på et mere nuanceret niveau i forhold til funktionsevne og livskvalitet, idet uddannelse og beskæftigelse for nogle borgere kan have meget langsigtede perspektiver og for andre være helt urealistisk. Der er behov for at kunne måle og følge borgernes individuelle udvikling, men samtidig gøre dette på en måde, så det er muligt at sammenligne på tværs. Der er således behov for at udvikle fælles standarder, som kan rumme de individuelle mål. Standarderne varierer alt efter målgruppe. For voksne med psykiske lidelser kan det fx handle om at kunne måle trivsel og håndtering af symptomer. For børn med psykiske eller kognitive problemstillinger kan det handle om at kunne måle social inklusion, familiestøtte og skolemiljøet mv. Inden for disse overordnede grupper er der dog også variationer i forhold til hvilke parametre det er meningsfuldt at kigge på, fx i forhold til hvad tilgængelighed betyder for personer med forskellige funktionsnedsættelser, og hvad uddannelsesmæssige udfordringer indebærer for forskellige grupper af børn og unge med forskellige diagnoser.

Det er en forudsætning for at udvikle individuelle mål for livskvalitet og progression/depression samt fælles målestandarder, at der er en fælles forståelse om, at anlægge et bredt syn på borgerens livssituation, som værende andet og mere end mål om uddannelse og beskæftigelse. Mål kan også handle om øget livskvalitet, at fastholde et funktionsniveau eller mindske forværring i funktionsniveauet. En fælles forståelse af borgerens samlede livssituation understøtter ikke blot dialogen på tværs af sektorer, men kan også være et dialogredskab i samarbejdet mellem borger og sagsbehandler. Endvidere understøtter et bredere syn på borgerens samlede livssituation en fortsat omstilling til principperne i recovery-orienteret rehabilitering og bidrager til en helhedsorienteret udvikling af socialpolitikken.

Målgrupperne på socialområdet kan have vidt forskellige forudsætninger for at deltage aktivt i livskvalitetsvurderinger, og der er mange metodiske udfordringer i at sikre valide målinger. Her kan man med fordel bygge videre på erfaringer fra projekter i Danmark og fra andre lande, som Danmark normalt sammenligner sig med (Møller & Austin 2023, Møller et al. 2023).

Ekspertudvalget ser på den baggrund potentialer i at samle danske og udenlandske erfaringer med at anvende standardiserede mål for livskvalitet og progression. Det skal blandt andet være med til at danne grundlag for at identificere mulige mål, som på sigt kan udbredes for udvalgte målgrupper på forsøgsbasis i Danmark. Arbejdet med standardiserede mål og måldokumentation vurderes samlet set at have potentiale til at kunne understøtte mere målrettede og tilpassede indsatser, bedre tværgående samarbejde samt øge viden om effektive og virkningsfulde indsatser på socialområdet.

På den baggrund anbefaler Ekspertudvalget følgende:

Anbefaling 6.2

Afdækning af erfaringer med at anvende standardiserede mål, som kan bruges til at følge borgerens livskvalitet og progression.

Ekspertudvalget anbefaler, at der foretages en afdækning af erfaringerne med at anvende individuelle mål koblet med standardiserede målkategorier, som kan bruges til at følge borgerens livskvalitet og progression. Det gælder både danske og udenlandske erfaringer, samt erfaringer fra andre områder, eksempelvis sundhedsområdet, herunder psykiatrien. Erfaringsopsamlingen skal blandt andet være med til at danne grundlag for at identificere mulige individuelle mål og standardiserede målkategorier, som på sigt kan udbredes for udvalgte målgrupper på forsøgsbasis i Danmark.

Det er centralt for Ekspertudvalget, at der i arbejdet tages afsæt i den enkeltes udfordringer og forudsætninger, herunder at der er fokus på at måleredskaberne både skal kunne måle progression, fastholdelse af funktionsniveau samt en forværring af funktionsniveauet alt afhængig af den enkeltes situation samt livskvalitet mere generelt.

Der kan erfaringsmæssigt være en betydelig usikkerhed på individniveau ved målinger af trivsel, kompetencer, præstationer og lignende. Her er der tale om, at der skal udvikles nye mål og mål, hvilket betyder, at usikkerheden i begyndelsen og under udviklingsfasen kan være betydelig. I forhold til at anvende de målte værdier for livskvalitet, anbefales det derfor at man begynder med at se på gennemsnitlige værdier for målgrupper, hvor usikkerheden vil være mindre, og venter med at bruge de individuelle værdier for håndfast, indtil måleredskaberne er modnet, og der er tilstrækkeligt kendskab til usikkerhederne.

Ekspertudvalget bemærker, at afdækningen af mål og måldokumentation for borgerens livskvalitet og progression ikke kan stå alene, men bør sammentænkes med øvrige langsigtede initiativer om viden og data i kapitel 5, herunder anbefalingen om en forskningsstrategi.



Appendiks A. Kommissorium

Danmark har en af verdens mest udbyggede socialektorer. Kommunerne yder hjælp og støtte til mere end 180.000 børn, unge og voksne på det specialiserede socialområde. Kommunerne oplever et udgiftspres på socialområdet og en stigende serviceefterspørgsel, og der anvendes i dag over 50 mia. kr. på sociale ydelser.

Regeringen og KL var i forbindelse med Aftale om kommunernes økonomi for 2022 enige om, at udgiftspreset på det sociale område også fremadrettet vil forudsætte vanskelige prioriteringer i forhold til de øvrige velfærdsområder i kommunerne.

Derfor var regeringen og KL enige om at nedsætte et ekspertudvalg, som får til opgave at komme med anbefalinger til, hvordan man kan sikre en bæredygtig faglig og økonomisk udvikling på socialområdet.

Udvalget skal belyse og analysere følgende 5 emner:

1. Vi skal vide, hvad der driver udviklingen i udgifterne og borgernes indsatser. En effektiv udnyttelse af ressourcerne på det sociale område forudsætter en viden om, hvilke indsatser, målgrupper og bredere samfundstendenser der kan drive udgiftspreset i kommunerne. Det er vigtigt at blive klogere på, hvilken betydning udviklingen i modtagergruppen – både i forhold til aktivitet og indsatser - og de prioriteringer kommunerne foretager i deres indsatser over for borgerne kan have for udgiftsudviklingen, herunder hvilke forskelle i udgiftsudviklingen, der findes på tværs af kommunerne. Det er også vigtigt med viden om, for hvilke målgrupper den økonomiske gevinst af en målrettet indsats for borgeren er størst, da dette kan understøtte en effektiv ressourceudnyttelse. Det er en hovedopgave for ekspertudvalget at undersøge årsagerne til de identificerede udviklingstendenser og udgiftsudviklingen inden for de seneste år og pege på, hvilke redskaber der kan understøtte kommunernes prioriteringsopgave, så den eksisterende økonomi kan overholdes. Der vil være behov for både at se på området samlet og for bestemte indsatser og målgrupper separat for at belyse problemstillingen. Analysen vil primært omhandle sociale indsatser efter serviceloven med inddragelse af supplerende viden fra tilgrænsende områder. Det er vigtigt, at ekspertudvalget forholder sig til de rammer kommunerne er underlagt – lovgivningsmæssige, styringsmæssige og økonomiske – samt den kommunale indsats og opgavevaretagelse.
2. Vi skal vide hvilken forebyggelse, der kan hjælpe borgeren, før problemerne vokser. Kommunerne har i de senere år arbejdet målrettet med at styrke forebyggelse på det sociale område. Tidlige indsatser kan bidrage til, at især borgerne med mulighed for at opnå en bedre funktionsevne får den rette hjælp og støtte, inden deres problemer vokser sig store, så borgeren på sigt kan mestre sit eget liv. Ekspertudvalget skal kigge på, om der aktuelt findes tilstrækkelig viden om, hvad der virker forebyggende og derigennem anviser veje til at styrke den forebyggende indsats. Ekspertudvalget kan i den forbindelse

se nærmere på, hvordan målgrupper med forskellige behov i kommunernes eksisterende forebyggelsesarbejde kan hjælpes bedst muligt til at mestre eget liv. Ekspertgruppen kan bl.a. undersøge de hidtidige erfaringer med sociale investeringer, både i Danmark og internationalt, med henblik på at afdække barrierer, herunder lovgivningsmæssige, og pege på mulige løsninger. Ekspertudvalget kan i den forbindelse indtænke både fonde, civilsamfund, kommuner og stat som aktører, der spiller en afgørende rolle, når det gælder investeringer i virksomme og forebyggende indsatser for borgerne. Ekspertudvalgets afdækning og anbefalinger fokuseres på både børn og voksne borgere med sociale og/eller psykiske problemer samt mennesker med handicap, hvor førstnævnte skal ses i sammenhæng med, at der med aftalen om "Børnene først" iværksættes en tværministeriel task force, der skal se nærmere på muligheder og barrierer forbundet med at foretage sociale investeringer i udsatte børn og unge.

3. Fokus på kerneopgaven Det skal være et udgangspunkt for medarbejderne på det sociale område, at så stor en del af arbejdsdagen som overhovedet muligt bruges på kerneopgaven. Unødvendige registreringer, overflødig dokumentation, unødigt lange sagsfremstillinger og/eller komplicerede rammer for opgaveløsningen kan stjæle medarbejderens tid i hele styringskæden. Ekspertudvalget skal afdække, hvad medarbejderne i dag anvender deres arbejdstid på, og hvordan forskellige arbejdsopgaver enten gavner eller er en barriere i forhold til fokus på kerneopgaven. Ekspertudvalget kan inddrage lokale erfaringer i kommunerne og de sociale tilbud, og derigennem pege på veje til afbureaukratisering, bedre sagsbehandlingsprocesser og regelforenklning – både formelle og uformelle regler. Det skal i ekspertudvalgs anbefalinger stå helt centralt, at der sættes fokus på kerneopgaven, så medarbejdernes faglighed bringes bedst og mest muligt i spil med fortsat respekt for borgernes retssikkerhed. Ekspertudvalget kan i den sammenhæng lade sig inspirere af det omfattende arbejde, der blev gennemført i forbindelse med kulegravningen på børneområdet.
4. Vi skal gøre det, der virker. Socialområdet har over en årrække haft fokus på vidensudvikling, bedre data og virksom socialpolitik. Målet er at borgerne oplever en større effekt af deres hjælp og dermed hurtigere og oftere blive hjulpet videre til en mere selvhjulpel tilværelse. Ekspertudvalget skal således kigge på veje til at sikre, at den eksisterende vidensdagsorden udvikles og omsættes med et styrket fokus på en virksom socialpolitik, både når der nationalt sættes en politiske retning, og når der lokalt i kommunerne og på de enkelte tilbud vælges indsatser. Ekspertudvalget kan i den forbindelse kigge på, hvordan udbredelse og lokal forankring af vidensbaserede indsatser kan understøttes, samt om der kan udvikles eller udbredes konkrete værktøjer til at understøtte denne dagsorden lokalt. I forlængelse heraf skal ekspertudvalget også foretage en afdækning af udfordringer og barrierer for forskningen på det sociale område, herunder komme med anbefalinger til en langsigtet strategi og handlingsplan for forskningen.
5. Progression for borgeren. Målgrupperne på det sociale område består af borgere med vidt forskellig livssituation og behov. Kommunerne har i dag et stort fokus på borgerens progression for de borgere, hvor der er et potentiale til stede. Det er både til den enkeltes og samfundets bedste, at borgere oplever progression, og at samfundet yder en slid rehabiliterende indsats. Dette skal også ses i lyset af intentionen i den kommende reform om en helhedsorienteret indsats. Ekspertudvalget skal undersøge veje til at sikre

fokus på rehabilitering for borgere, herunder hvordan eksempelvis udbredelse af tilbudsformer, der bygger bro mellem social- og almenområdet, klare mål for indsatsens effekt og varighed samt en fælles retning for social- og beskæftigelsesindsatser kan bidrage til (hvor relevant), at flere borgere, der modtager en social indsats, bliver selvhjulpne og kommer i beskæftigelse. I forlængelse heraf skal ekspertudvalget bl.a. komme med anbefalinger til, hvordan det stigende antal borgere med lettere psykiatriske lidelser kan hjælpes, så de undgår et langvarigt behov for specialiserede sociale indsatser.

Det er en afgørende forudsætning for anbefalingerne, at de bidrager til at sikre en socialpolitik, der virker, og som hjælper den enkelte og forholder sig til de rammer, som kommunerne er underlagt – lovgivningsmæssigt, styringsmæssigt og økonomisk. Midlerne skal inden for lovens rammer anvendes med omtanke, så indsatserne gavner dem, der har behov for hjælp.

Anbefalingerne fra ekspertudvalget skal være baseret på et solidt vidensgrundlag. I arbejdet skal udvalget inddrage erfaringer fra andre sektorer, lande og international viden på området. Ekspertudvalgets anbefalinger skal understøtte en faglig og økonomisk bæredygtig udvikling på socialområde, som er baseret på viden om, hvad der virker og understøtter en social indsats ed fokus på, at flere borgere støttes til at blive selvhjulpne og mestre eget liv.

Udvalget skal belyse de økonomiske og administrative konsekvenser af anbefalingerne. Anbefalingerne skal i udgangspunktet være neutrale for de offentlige finanser på langt sigt, og de skal udformes på en måde, der understøtter en stabil økonomisk ramme fremadrettet. Ekspertudvalget er uafhængigt og sammensættes af en formand og [7] medlemmer. Udvalget kan anbefale mulige forsøg, som det kan være relevant at gennemføre i forhold til ovenstående, og kan anmode den nedsatte styregruppe om analyser i det omfang, at udvalget finder behov herfor. Øvrige eksperter kan inddrages i udvalgets arbejde.

Ekspertudvalget sekretariatsbetjenes af Social- og Ældreministeriet (formand), Finansministeriet og KL. Sekretariatet består af en arbejdsgruppe og en styregruppe. Øvrige ministerier og aktører kan inddrages efter behov. Den eksisterende følgegruppe til "Evaluering af det specialiserede socialområde" knyttes til ekspertudvalget, af hensyn til bl.a. at inddrage brugerorganisationerne i arbejdet.

Udvalget skal afslutte sit arbejde primo 2023. Ekspertudvalget kan give sine anbefalinger løbende over perioden, i takt med at analysearbejdet inden for de enkelte temaer ligger færdigt. I forbindelse med forhandlingerne om kommunernes økonomi for 2023 følges der op på ekspertudvalgets foreløbige arbejde.



Appendiks B. Ekspertudvalgets sammensætning

Ekspertudvalget er et uafhængigt udvalg bestående af følgende medlemmer:

- Torben Tranæs (formand), forskningsdirektør og professor ved VIVE
- Jakob Kjellberg, professor i sundhedsøkonomi ved VIVE
- Jon Kvist, professor i europæisk offentlig politik og velfærd ved RUC
- Mette Gørtz, professor i økonomi ved Københavns Universitet
- Lise Plougmann Willer, direktør for Borger & Arbejdsmarked i Esbjerg Kommune
- Ann-Sofie Bech von Hielmcrone, generalsekretær for KFUK's Sociale Arbejde
- Jakob Bigum Lundberg, direktør i Næstved Kommune og formand for Kommunale Velfærdschefer
- Trine Stokholm, tilsynschef ved Socialtilsyn Øst (udtrådt)
- Line Hessellund, tilsynschef ved Socialtilsyn Nord (indtrådt i stedet for Trine Stokholm)
- Mogens Lindhard, Head of Global Social Responsibility hos Grundfos (udtrådt)



Appendiks C. Oversigt over følgegruppens sammensætning samt Ekspertudvalgets møder med følgegruppen

Boks 1

Følgegruppe til Ekspertudvalget på socialområdet

Bedre Psykiatri	Foreningen Døgn og Dagtilbud (FADD)
Børnerådet	Faaborg-Midtfyn Kommune (Socialtilsyn Syd)
Børns Vilkår	Haderslev Kommune (FSD)
CP Danmark	Hjørring Kommune (Socialtilsyn Nord)
Dansk Blindesamfund	Institut for Menneskerettigheder
Dansk Erhverv	Kommunernes Landsorganisation (KL)
Dansk Socialrådgiverforening	Landsforeningen Autisme
Danske Handicaporganisationer	LOKK (Landsorganisation af kvindekrisecentre)
Danske Regioner	Red Barnet
De Anbragtes Vilkår	Rødovre Kommune
Det Centrale Handicapråd	Rådet for Socialt Udsatte
Epilepsi Foreningen	SBH (Sammenslutning af Boformer for hjemløse)
FBU – Forældrelandsforeningen	Selveje Danmark
FLOR (Foreningen af ledere i offentlig rusmiddelbehandling)	Socialpædagogerne
FOA	Socialt Leder Forum

Boks 2

Oversigt over Ekspertudvalgets møder med følgegruppen

1. møde d. 1. marts 2023: Introduktionsmøde

Tema: Præsentation af Ekspertudvalget, herunder medlemmer, kommissorie, rammer for udvalgets arbejde, herunder at anbefalingerne skal være udgiftsneutrale på lang sigt og foreløbige resultater fra de tidligste analyser i arbejdet, herunder viden om udgiftsvæksten på socialområdet.

2. møde d. 13. juni 2023: Spor 1 – Vi skal vide, hvad der driver udviklingen i udgifterne og borgernes indsatser

Tema: Ekspertudvalgets 1. delrapport "Foreløbige anbefalinger til en bæredygtig faglig og økonomisk udvikling af socialområdet" (Maj 2023).

3. møde d. 29. august 2023: Spor 2 - Vi skal vide, hvilken forebyggelse der kan hjælpe borgeren, før problemerne vokser

Tema: Spor 2 vedrørende forebyggelse.

Oplæg: Torben Tranæs, formanden for Ekspertudvalget, om forebyggelse inden for socialområdet med fokus på børne- og ungeområdet samt Lars Benjaminsen og Anika Liversage fra VIVE om forebyggelse inden for voksenområdet.

4. møde d. 19. september 2023: Spor 3 – Fokus på kerneopgaven

Tema: Spor 3 vedrørende kerneopgaven.

Oplæg: Bo Møllerup fra Socialt Lederforum om kerneopgaven fra et ledelsesperspektiv, Lotte Lyhne fra Socialpædagogerne om kerneopgaven fra et medarbejderperspektiv, og Diana Stentoft fra Dansk Blindesamfund om kerneopgaven fra et borgerperspektiv.

5. møde d. 14. november 2023: Spor 4 – Vi skal gøre det, der virker

Tema: Spor 4 vedrørende virksomme indsatser.

Oplæg: Opridsning af vidensdagsordenen på socialrådet fra formanden for Ekspertudvalget, Torben Tranæs. Oplæg fra Jette Larsen fra Børns Vilkår og Jakob Tjalve fra Social- og Boligstyrelsen om Videnscenter om børneinddragelse og udsattes børns liv, samt oplæg fra Niels Christian Barkholt fra Social Talks om forankring af viden i praksis.

6. møde d. 12. december 2023: Spor 5 – Progression for borgeren

Tema: Spor 5 vedrørende progression.

Oplæg: Kort oplæg fra Torben Tranæs, formanden for Ekspertudvalget, om progression og rehabilitering. Oplæg fra Jakob Lyng Lind og Elisabeth Marian Thomassen fra Social- og Boligstyrelsen om Borgeren ved Roret, samt oplæg fra ekspertudvalgsmedlem Jon Kvist fra Roskilde Universitet om, hvordan man kan måle livskvalitet.

7. møde d. 30. januar 2024: Afsluttende følgegruppemøde

Tema: Spor 1-5.

Oplæg: Torben Tranæs, formanden for Ekspertudvalget, gennemgik indledningsvist de overordnede rammer for arbejdet i Ekspertudvalget og herefter blev arbejdet i de fem spor gennemgået ved henholdsvis formanden selv og medlemmer af Ekspertudvalget Jon Kvist, Ann-Sofie Bech von Hielmcrone, Mette Gørtz og Jakob Kjellberg.



Appendiks D. Eksempler på principafgørelser fra Ankestyrelsen i 2017-2022

1. Ankestyrelsens principafgørelse 97-17 om socialtilsyn - godkendelse - længerevarende botilbud - indretning. KEN nr 10217 af 14/12/2017 (Gældende).
2. Ankestyrelsens principafgørelse 6-18 om socialpædagogisk bistand - personkreds - særlige sociale problemer. KEN nr 9104 af 01/03/2018 (Gældende).
3. Ankestyrelsens principafgørelse 23-18 om stofmisbrug - personkreds - behandlingsformer - frit valg. KEN nr 9379 af 30/05/2018 (Gældende).
4. Ankestyrelsens principafgørelse 3-19 om kompensationsprincippet - fælles husstand/bolig - samlede situation - praktisk hjælp - borgerstyret personlig assistance – håndsækninger. KEN nr 9072 af 25/01/2019 (Gældende).
5. Ankestyrelsens principafgørelse 11-19 om madserviceordning - praktisk støtte til madlavning - socialpædagogisk støtte - betaling for personaleudgifter. KEN nr 9283 af 28/03/2019 (Historisk).
6. Ankestyrelsens principafgørelse 42-19 om kontanthjælp - uddannelseshjælp - integrationsydelse - indtægter - stor indtægt - ægtefælles indtægter - fradrag - beregning - arbejdstimefradrag - aconto udbetalinger - overløb - ansøgningsmåned – ophørsmåned. KEN nr 9661 af 11/07/2019 (Gældende).
7. Ankestyrelsens principafgørelse 101-19 om ældrebolig - plejebolig - visitationskriterier - frit valg. KEN nr 10215 af 20/12/2019 (Gældende).
8. Ankestyrelsens principafgørelse 104-19 om borgerstyret personlig assistance - kontant tilskudsordning - udmåling af tilskud til hjælpere. KEN nr 10218 af 20/12/2019 (Gældende).
9. Ankestyrelsens principmeddelelse 20-22 om hjælpemiddel - kompressionsstrømper - afgrænsning - behandlingsredskab. KEN nr 9726 af 27/06/2022 (Gældende).



Litteraturliste

Ankestyrelsen (2022a). *Indsatser i overgangen til voksenlivet: For unge i udsatte positioner*. https://ast.dk/publikationer/copy_of_ny-undersogelse-indsatser-til-unge-i-udsatte-positioner-i-overgangen-til-voksenlivet-2013-kommunale-erfaringer-fra-praksis

Ankestyrelsen (2022b). *Praksisundersøgelse om udmåling af tabt arbejdsfortjeneste*. <https://ast.dk/publikationer/ny-praksisundersogelse-om-udmaling-af-tabt-arbejdsfortjeneste-1>

Ankestyrelsen (2023). *Medarbejdernes opgaver på botilbud Erfaringer fra syv botilbud*. <https://ast.dk/publikationer/medarbejdernes-opgaver-pa-botilbud-2013-erfaringer-fra-syv-botilbud>

Ankestyrelsen (2024). Ankestyrelsens talportal. <https://ast.dk/tal-og-statistik-app/>

Borg, Karlsson, Stenhammer (2013). *Recovery-orienterede praksisser*. NAPHA. Nationalt Kompetencecenter for Psykisk Helsearbejde. Rapport nr. 4.

Buus, Jacobsen, Bojesen, Bikic, Müller-Nielsen, Aagaard & Erlangsen (2018). The association between Open Dialogue to young Danes in acute psychiatric crisis and their use of health care and social services. A retrospective register-based cohort study. *International Journal of Nursing Studies*, Vol. 91: 119-127.

Botilbudsvejledningen (2023). *Vejledning om botilbud m.v. til voksne*. VEJ nr. 9766 af 03/10/2023. <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2023/9766>

Danmarks Evalueringsinstitut (2021). *Evaluerings- og følgeforskningsprogrammet for FGU: Første delrapport: Målgruppen for FGU og den kommunale ungeindsats*. <https://www.eva.dk/grundskole/evaluerings-foelgeforskningsprogrammet-fgu-foerste-delrapport-maalgruppen-fgu-kommunale>

Davidson, Harding & Spaniol (2005). *Recovery from severe mental illnesses: Research evidence and implications for practice*. Center for Psychiatric Rehabilitation, Boston University.

DEFACTUM (2017). *Kvalitet i den kommunale indsats over for borgere med svære psykiske lidelser. Åben Dialog. Evalueringsrapport*. <https://sbst.dk/udgivelser/2021/effektevaluering-af-social-faerdighedstraening>

Deloitte (2017). *Efterværn og den gode overgang til voksenlivet: Undersøgelse af efterværnsområdet i Danmark*. <https://sbst.dk/udgivelser/2017/eftervaern-og-den-gode-overgang-til-voksenlivet-undersogelse-af-eftervaerns-omraadet-i-danmark>

Ekspertudvalget på socialområdet (2023). *Delrapport 1 - foreløbige anbefalinger til en bæredygtig faglig og økonomisk udvikling af socialområdet*. <https://sm.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2023/maj/ekspertudvalg-kommer-med-foerste-anbefalinger-til-socialomraadet>

Harrison, Hopper, Craig, Laska, Siegel, Wanderling & Wiersma (2001). Recovery from psychotic illness: a 15-and 25-year international follow-up study. *The British journal of psychiatry*, 178(6), 506-517.

Hart, Shleifer & Vishny (1997). The Proper scope of government: theory and an application to prisons. *The Quarterly Journal of Economics*, 112 (4), 1127-1161.

- Ikast-Brande Kommune (2023): "Evaluering af frikommuneforsøg helhedsperspektiv på den iværksatte støtte". (Se bilagsoversigt på Ekspertudvalgets side på sm.dk).
- Implement Consulting Group (2024). *Outcomefonde i Danmark. Analyse af potentialet for outcomefonde i Danmark*. <https://dsi.dk/resultatpuljer-i-danmark/>
- Jacobsen & Tranæs (2019). *How should the integration effort be organized?* i Calmfors & Gassen. Integrating Immigrants into the Nordic Labour Markets. Nordic Council of Ministers.
- KL (2023a). *KL's oversigt over problematiske afgørelser 2017-2022. Eksempler på nyere problematiske principafgørelser fra Ankestyrelsen 2017-2022*. (Se bilagsoversigt på Ekspertudvalgets side på sm.dk)
- KL (2023b). *Botilbud til over 2 mio. kr. En afdækning af karakteristika og handlemuligheder*. <https://www.komponent.dk/sites/komponent.dk/files/2023-12/S%C3%A6rligt%20dyre%20enkeltstager%2C%20Komponent%20december%202023.pdf>
- KL (2022). *Undersøgelse: kommunernes afgørelser på handicapområdet*. <https://www.kl.dk/media/b1qfadf5/fakta-om-kommunernes-afgoerelser-paa-handicapomraadet.pdf>
- KL (2018). *Kommissorium for dialogforum mellem Ankestyrelsen og kommuner*. <https://socialsekretariatet.dk/wp-content/uploads/edaqsorden-documents/410e926a-10d9-4ea7-bf73-cdeb2bc6ce6.pdf>
- Leamy, Bird, Le Boutillier, Williams & Slade (2011). Conceptual framework for personal recovery in mental health: systematic review and narrative synthesis. *The British Journal of psychiatry*, 199(6), 445-452.
- Møller, Gondan, Austin, Slade & Simonsen (2023). National norms of mental health for Denmark. *Nord J Psychiatry*. 2023 Aug; 77(6):617-623.
- Møller & Austin (2023). *Recovery - at komme sig over psykisk lidelse*. Hans Reitzels forlag.
- Nordic Health Group (2023). *Evaluering af Vidensråd for Forebyggelse*. https://vidensraad.dk/sites/default/files/paragraph/field_download/NHG_Evaluering%20af%20Videns%C3%A5d.pdf
- Novo Nordisk (2024). *Novo Nordisk Fonden bevilgede mere end 9,1 mia. kr. i 2023 til formål, som gavner samfundet*. <https://novonordiskfonden.dk/nyheder/novo-nordisk-fonden-bevilgede-mere-end-91-mia-kr-i-2023-til-formaal-som-gavner-samfundet/>
- Petersen, Hjelmar & Vrangbæk (2018). Is contracting of public services still the great panacea? A Systematic Review of Studies on Economic and Quality effects from 2000 to 2014. *Social Policy & Administration*, 52(1), 130-157.
- Petersen & Houlberg (2017). Cost saving or real efficiency gains? Heterogeneous effects of involving the privat market in public service delivery. *Journal of strategic Contracting and Negotiation*, 1-21.
- PwC (2023). *Partnerskab om strategisk udvikling og omlægning af socialpsykiatrien. Evaluering*. <https://sbst.dk/Media/638140353689013293/Partnerskab%20om%20strategisk%20udvikling%20og%20oml%C3%A6gning%20af%20socialpsykiatrien-Evaluering.pdf>
- PwC (2022). *Unge vej ind i voksenlivet. Analyse af efterværnet*. https://issuu.com/bikubenfonden/docs/pwc_analyse_af_efferv_rn_rapport_samlet_120522_til
- Rambøll Management Consulting (2023). *Evaluering – de reviderede magtanvendelsesregler*. <https://sbst.dk/udgivelser/2023/evaluering-af-de-reviderede-magtanvendelsesregler>

- Rambøll Management Consulting (2021). *Social støtte i overgang til og fastholdelse i job. Slutevaluering*. <https://sbst.dk/media/10049/Slutevaluering%20af%20projekt%20Social%20st%C3%B8tte%20i%20overgangen%20til%20og%20fastholdelse%20i%20job.pdf>
- Rammeaftalebekendtgørelsen (2023). BEK nr 1365 af 28/11/2023. <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2023/1365>
- Regeringen & KL (2023). *Aftale om kommunernes økonomi for 2024*. <https://fm.dk/media/27133/af-tale-om-kommunernes-oekonomi-for-2024.pdf>
- Slade & Longdon (2015). The empirical evidence about mental health and recovery. *BMC Psychiatry*, Vol. 15 (285).
- SocialRespons (2023). *Social Talks - Nye formater for videndeling på socialområdet. Evaluering af Social Talks' første år*. <https://socialrespons.dk/projekter-publikationer/social-talks/evaluering-af-social-talks-foerste-aar-med-hybridseminarer/>
- Socialstyrelsen (2021a). *Effekten af Social Færdighedstræning i samspil med bostøtte på uddannelse, beskæftigelse og offentlig økonomi*. <https://sbst.dk/media/10037/Effekten%20af%20Social%20F%C3%A6rdighedstr%C3%A6ning%20i%20samspil%20med%20bost%C3%B8tte%20p%C3%A5%20uddannelse%20besk%C3%A6ftigelse%20og%20offentlig%20%C3%B8konomi%20FINAL-a.pdf>
- Socialstyrelsen (2021b). *Eksempelberegning af Individuel Planlagt Job og Uddannelse med Støtte (IPS). Beregnet i Den Socialøkonomiske Investeringsmodel, SØM*. [https://sbst.dk/media/10215/Eksempelberegning%20af%20Individuel%20Planlagt%20Job%20og%20Uddannelse%20med%20St%C3%B8tte%20\(IPS\).pdf](https://sbst.dk/media/10215/Eksempelberegning%20af%20Individuel%20Planlagt%20Job%20og%20Uddannelse%20med%20St%C3%B8tte%20(IPS).pdf)
- Socialstyrelsen (2013). *Mennesker med psykiske vanskeligheder - Sociale indsatser, der virker*. [Mennesker med psykiske vanskeligheder - Sociale indsatser der virker | Social- og Boligstyrelsen \(sbst.dk\)](https://www.sbst.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2013/05/mennesker-med-psykiske-vanskeligheder-social-og-boligstyrelsen)
- Social- og Boligstyrelsen (2024a). *Videnscenter om børneinddragelse og udsatte børns liv*. <https://sbst.dk/boern/videnscenter-om-boerneinddragelse-og-udsatte-boerns-liv/videnscenteret>
- Social- og Boligstyrelsen (2024b). *Drivkrafts- og barriereanalyse af arbejdet med recovery-orienteret rehabilitering*. Forventes offentliggjort medio 2024.
- Social- og Boligstyrelsen (2023). *Langsigtede effekter og budgetøkonomiske konsekvenser forbundet med KLAPjob*. <https://sbst.dk/Media/638225068358323382/Langsigtede%20effekter%20og%20%C3%B8konomiske%20konsekvenser%20ved%20KLAPjob%20v2%20T.pdf>
- Social- og Ældreministeriet, Finansministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet & KL (2021). *Afrapportering vedr. "Kulegravning" af reglerne på området for udsatte børn og unge*. <https://sm.dk/media/19470/af-rapportering-kulegravning.pdf>
- Social- og Ældreministeriet (2022). *Afrapportering af evalueringen af det specialiserede socialområde*. <https://sm.dk/publikationer/2022/maj/af-rapportering-af-evalueringen-af-det-specialiserede-socialomraade>
- Social- og Ældreministeriet (2021). *Aftale mellem regeringen og Venstre, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti, Liberal Alliance, Alternativet og Kristendemokraterne om reformen Børnene Først*. <https://sm.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2021/maj/bred-politisk-aftale-om-boerne-foerst>
- Social-, Bolig- og Ældreministeriet (2024a). *Socialpolitisk redegørelse 2023*. [https://sm.dk/Media/638452270327213442/Socialpolitisk Redeq%c3%b8relse 2023 UA.pdf](https://sm.dk/Media/638452270327213442/Socialpolitisk%20Redeg%C3%B8relse%202023%20UA.pdf)

Social-, Bolig- og Ældreministeriet (2024b). *Afrapportering: Task force for sociale investeringer*. Forventes offentliggjort medio 2024.

Social-, Bolig- og Ældreministeriet (2023). *Socialpolitisk redegørelse 2022*. [Socialpolitisk Redegørelse 2022 \(sm.dk\)](https://sm.dk)

Topor (2001). *Managing the contradictions – recovery from severe mental disorders*. Diss. Stockholms Universitet.

Uddannelses- og Forskningsministeriet (2023). *Partnerskab for børneforskning*. <https://ufm.dk/forskning-og-innovation/rad-og-udvalg/andre-udvalg/partnerskab-for-borneforskning>

Uddannelses- og Forskningsstyrelsen (2023). *Kortlægning af forskning i udsathed blandt børn og unge*. <https://ufm.dk/publikationer/2023/kortlaegning-af-forskning-i-udsathed-blandt-born-og-unge>

VIVE (2022a). *Efterværn - Afdækning af viden og erfaringer fra eksisterende indsætter*. <https://www.vive.dk/da/udgivelser/eftervaern-mxbikmzb/>

VIVE (2022b). *Efterværn og støtte set fra de unges perspektiv: En analyse af overgangen til voksenlivet for unge i kontakt med systemet*. <https://www.vive.dk/da/udgivelser/eftervaern-og-stoette-set-fra-de-unges-perspektiv-jvnjlexm/>

VIVE (2021a). *Flytning, når borgeren ikke selv kan give samtykke. Evaluering af seks frikommuners forsøg med at gennemføre flytninger uden ansøgning til Familieretshuset, jf. servicelovens § 129*. <https://www.vive.dk/media/pure/jvn10qxm/5194878>

VIVE (2021b). *En plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren - Slutevaluering af et frikommuneforsøg (2016-2020)*. <https://www.vive.dk/da/udgivelser/en-plan-for-en-sammenhaengende-indsats-sammen-med-borgeren-4xk841xr/>

VIVE (2021c). *Vidensafdækning af tidlige indsætter rettet mod børn og unge med angst eller depression*. <https://sbst.dk/udgivelser/2021/vidensafdaekning-af-tidlige-indsaetter-rettet-mod-boern-og-unge-med-angst-eller-depression>

VIVE (2021d). *Teknologi i plejen af borgere med demens eller kognitivt handicap*. <https://www.vive.dk/media/pure/4z641oxq/5193979>

VIVE (tidligere SFI) (2017). *Housing First i Danmark - Evaluering af implementering af forankringsprojekt i 24 kommuner*. <https://www.vive.dk/da/udgivelser/housing-first-i-danmark-jvndm4xm/>

Williamson (1996). *The Mechanisms of Governance*. Oxford University Press.

Økonomistyrelsen (2024a). *Analyse af tilsyn med sociale tilbud. Endelig afrapportering*. (Se bilagsoversigt på Ekspertudvalgets side på sm.dk)

Økonomistyrelsen (2024b). *Analyse af tilsyn med sociale tilbud. Ledelsesresumé*. (Se bilagsoversigt på Ekspertudvalgets side på sm.dk)



