

Ekspertudvalget på socialområdet

Delrapport 1 - foreløbige anbefalinger til en bæredygtig faglig
og økonomisk udvikling af socialområdet

Ekspertudvalget på socialområdet
Delrapport 1 - foreløbige anbefalinger til en bæredygtig
faglig og økonomisk udvikling af socialområdet

Henvendelse om publikationen kan ske til:

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

ISBN: 978-87-7601-429-2

Publikationen kan hentes på Social-, Bolig- og
Ældreministeriets hjemmeside: www.sm.dk

Forord.....	2
1. Udfordringsbilledet - Ekspertudvalgets refleksioner.....	3
1.1 Stigende udgifter udfordrer velfærden.....	3
1.2 Udfordringer for det lokale prioriteringsrum.....	4
1.3 Begrænsede muligheder for effektiv og faglig hensigtsmæssig drift	5
1.4 Den fælles forsyningspligt udfordres af kollektive handlingsproblemer.....	7
1.5 Begrænset viden og data svækker styringsmulighederne.....	8
2. Ekspertudvalgets anbefalinger.....	9
2.1 Prioriteringer med borgeren i centrum.....	11
Anbefaling 1: Øget mulighed for at fastsætte lokale serviceniveauer..	11
Anbefaling 2: Ændring af servicelovens formålsbestemmelse.....	12
Anbefaling 3: Styrket interessentinddragelse og helhedsbetragtning i Ankestyrelsen.....	12
2.2 Mest mulig velfærd for pengene.....	13
Anbefaling 4: Øget fleksibilitet i anvendelse af botilbud.....	13
Anbefaling 5: Revision af magtanvendelsesreglerne i serviceloven.....	14
Anbefaling 6: Eftersyn af tilsyn med sociale tilbud.....	15
Anbefaling 7: Indførelse af takstloft på områder med selvmøderprincip.....	16
Anbefaling 8: Indførelse af beløbsgrænse for alternative tilbud.....	18
Anbefaling 9: Styrke udbygningen af den kommunale botilbudskapacitet.....	19
Anbefaling 10: Nytænkning af reglerne om merudgiftsydelse.....	20
2.3 Viden som forudsætning for god styring.....	21
Anbefaling 11: Sikring af bedre viden og data.....	21

Forord

Ekspertudvalget på socialområdet blev nedsat i forbindelse med aftalen om kommunernes økonomi for 2022. Nedsættelsen af Ekspertudvalget skal ses i lyset af et stigende udgiftspres på socialområdet, hvorfor vi har fået til opgave at komme med anbefalinger til, hvordan man kan sikre en bæredygtig faglig og økonomisk udvikling på socialområdet. Anbefalingerne skal være udgiftsneutrale på sigt.

Dette er første delrapport, som vil starte med at belyse, hvad der driver udgiftsudviklingen på socialområdet. Delrapporten vil med andre ord pege på, hvor skoen trykker, og i forlængelse heraf udpege hvilke områder, der skal være genstand for Ekspertudvalgets videre arbejde. Herudover vil Ekspertudvalget præsentere de første anbefalinger til konkrete tiltag, der kan bidrage til at sikre en bæredygtig faglig og økonomisk udvikling på socialområdet. Ekspertudvalgets arbejde er sket i en inddragende proces, hvor forskellige aktører på området, har præsenteret udvalget for deres syn på det aktuelle udfordringsbillede.

Delrapporten er Ekspertudvalgets første afrapportering og nedslagspunkt for Ekspertudvalgets arbejde. Ekspertudvalget vil arbejde videre med de identificerede udfordringer. Ved at belyse de overordnede udviklingstendenser på området vil delrapporten her således fungere som bagtæppe for det fremadrettede arbejde og for de kommende analyser i regi af Ekspertudvalget. Det efterfølgende arbejde vil derudover bl.a. stille skarpt på, hvordan vi som samfund bidrager til:

- At borgeren får den nødvendige forebyggende hjælp, inden problemerne vokser sig store.
- At medarbejdere i højere grad kan fokusere på kerneopgaven og ikke bruger unødvendig tid på dokumentation og skrivebordsarbejde.
- At hjælpen til borgeren er baseret på vidensbaserede indsatser med dokumenteret effekt.
- At indsatserne bidrager til, at borgeren får det bedre og i sidste ende får det meste ud af sit eget potentiale.

Ekspertudvalget er født med et meget bredt kommissorium med fokus på mange forskellige problemstillinger. Det er ikke forventningen, at Ekspertudvalget med én rapport kan løse alle problemer på socialområdet. Til gengæld har vi en forventning om, at vi kan påpege udfordringer og uhensigtsmæssigheder på området og komme med anbefalinger til, hvordan vi fremadrettet sikrer et bæredygtigt velfærdssamfund, der tager hånd om samfundets mest udsatte og sårbare borgere.

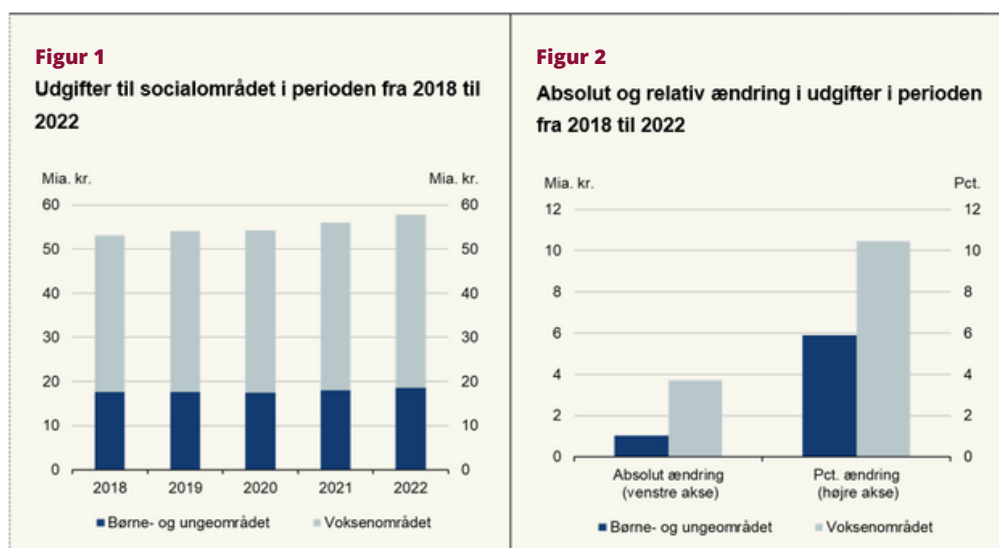
Torben Tranæs
Formand for Ekspertudvalget på socialområdet.

1. Udfordringsbilledet – Ekspertudvalgets refleksioner

1.1 Stigende udgifter udfordrer velfærden

Socialområdet har i de seneste år været kendetegnet ved store udgiftsstigninger fra år til år. Der er tale om en udvikling, der truer den faglige og økonomiske bæredygtighed af området. De store udgiftsstigninger og det udgiftspres, som kommunerne oplever som følge heraf, var derfor afsættet for at nedsætte Ekspertudvalget.

De samlede udgifter til socialområdet har været stigende fra 53,1 mia. kr. i 2018 til 57,8 mia. kr. i 2022. Den absolutte og relative stigning har været større på voksenområdet end på børne- og ungeområdet. Mens udgifterne er steget med 1,0 mia. kr. (6 pct.) på børne- og ungeområdet, er udgifterne steget med 3,7 mia. kr. på voksenområdet (10 pct.), *jf. figur 1 og 2.*



Anm.: 22-pl. PL-skøn er fra maj 2022. Opgjort som de samlede offentlige nettodriftsudgifter uden statsrefusion (dvs. dranst 1 uden dranst 2) ekskl. tjenestemandspensioner. Der er ikke korrigeret for meropgaver som følge af DUT. 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.

Der er i vid udstrækning tale om en politisk utilsigtet vækst, der vurderes at skyldes en række strukturelle og institutionelle udfordringer på området, som udfordrer kommunernes styringsmuligheder og lokale prioriteringsrum, *jf. nedenfor.*

Udgiftsstigningen på voksenområdet drives særligt af botilbud. Udgiftsstigningen på botilbudsområdet kan overordnet ikke forklares af en tilsvarende stigning i antallet af modtagere af botilbud i perioden fra 2018 til 2021, der er seneste år med data om modtagere. 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 stiger. Hvorvidt dette afspejler stigende behov blandt modtagerne kan ikke konkluderes. Men det er tydeligt, at de stigende udgifter til botilbudsområdet ikke alene skyldes, at flere borgere har ophold i denne tilbudstype.

De borgere, der modtager de dyreste indsatser, er typisk borgere med meget komplekse udfordringer og behov, herunder borgere med svær autisme, ADHD, udviklingshæmning og/eller volds- eller foranstaltningsdomme. Nærværende rapport forholder sig ikke til snitfladeproblematikker i forhold til tilstødende områder, men Ekspertudvalget finder det relevant at kigge nærmere herpå.

Der er tale om et udgiftspres, der gør det nødvendigt for kommunerne at foretage vanskelige prioriteringer i forhold til de øvrige velfærdsområder. Det fører ofte til, at kommunerne kan se sig nødsaget til at reducere servicen på andre områder. Der er således tale om en udvikling, der udfordrer socialområdet og velfærdssamfundet samlet set. Ekspertudvalget ser derfor behov for at finde greb, der øger kommunernes styringsmuligheder på socialområdet. Det er en nødvendig forudsætning for fremadrettet at sikre en bæredygtig faglig og økonomisk udvikling på socialområdet. Der er desuden brug for at tage en grundlæggende diskussion af prioriteringer, herunder om målgruppen for støtte og hjælp på socialområdet fortsat skal være den samme som i dag.

De store udgiftsstigninger ses som nævnt ovenfor primært på voksenområdet, og herunder primært i forhold til indsatser, der involverer ophold i forskellige botilbud og boformer for borgeren. Tilsammen står disse områder for 88 pct. af de stigende udgifter på voksenområdet. Derfor vil Ekspertudvalgets anbefalinger i overvejende grad rette sig mod disse områder.

1.2 Udfordringer for det lokale prioriteringsrum

Lov om social service (serviceloven), der udgør det primære lovgrundlag på socialområdet, er en rammelov, der indeholder en række retningslinjer for de indsatser, der skal tilbydes på det specialiserede socialområde. Loven kræver, at alle sager behandles ud fra en faglig konkret og individuel vurdering af borgerens behov, men lovgivningen fastlægger kun i meget få tilfælde et bestemt serviceniveau. Som følge heraf er det op til kommunen i forbindelse med visitationen at vurdere, hvem der har behov for hjælp, og hvad der er den nødvendige hjælp inden for rammerne af lovgivningen (1).

I princippet har den enkelte kommunalbestyrelse derfor mulighed for at fastlægge et serviceniveau for det specialiserede socialområde, hvormed den enkelte kommune inden for gældende lovgivning kan styre og prioritere opgaveløsningen og udgiftsudviklingen ved at sikre sammenhæng mellem kommunens serviceniveau og det vedtagne budget. Et af formålene med at fastsætte serviceniveauer er, at borgeren kan få et indtryk af niveauet for den hjælp, kommunen kan tilbyde og dermed få en realistisk forventning til, hvilken hjælp borgeren kan forvente at blive tildelt nu og i fremtiden, hvis borgerens behov fortsat berettiger det.

¹ Servicelovens § 1, stk. 3: Afgørelse efter loven træffes på baggrund af faglige og økonomiske hensyn.
 Servicelovens § 138: Kommunalbestyrelsen kan inden for lovens rammer træffe beslutning om at fastsætte generelle vejledende serviceniveauer for den lokale udmøntning af hjælp efter loven.

Ekspertudvalget har dog i sit arbejde set flere eksempler på, at kommunerne i praksis overlades et meget snævert prioriteringsrum. Dermed begrænses kommunernes styringsmuligheder betydeligt, og det bidrager til udgiftspreset. Dette skyldes flere strukturelle og lovgivningsmæssige forhold.

Det er kommunernes oplevelse, at der generelt er mange restriktioner i forhold til deres muligheder for at styre og prioritere og dermed sikre en bæredygtig faglig og økonomisk udvikling. Eksempelvis er det kommunernes oplevelse, at økonomi og effekt sjældent indgår som hensyn i lovgivning og relevante myndigheders praksis på trods af, at det følger af servicelovens formålsbestemmelse, at kommunernes valg af indsatser skal baseres på såvel faglige som økonomiske hensyn. Dertil kommer, at eksterne krav til kommunernes praksis, fx fra Ankestyrelsen eller tilsynsmyndigheder, ikke altid peger i samme retning, og kommunerne oplever nogle gange, at kravene kan være decideret uforenelige.

Det er desuden kommunernes oplevelse, at der er et stærkt forventningspres fra borgere, pårørende, politikere mv., som er med til at øge presset på serviceniveauet på socialområdet.

Kommunalbestyrelsens rum for at sætte et serviceniveau begrænses bl.a. af, at kommunerne er forpligtede til at fravige serviceniveauet, hvis borgerens behov efter en konkret og individuel vurdering nødvendiggør det. Det følger bl.a. af Ankestyrelsens praksis i forhold til kompensationsprincippet i FN's Konvention om Rettigheder for Personer med Handicap (FN's Handicapkonvention). Kompensationsprincippet betyder, at borgere med betydelig funktionsnedsættelse i videst muligt omfang skal kompenseres for følgerne af funktionsnedsættelsen og stilles lige med andre borgere uden funktionsnedsættelse (2).

Ekspertudvalget vurderer, at der er behov for i højere grad at understøtte, at kommunerne har prioriteringsrum og mulighed for at fastsætte serviceniveauer ud fra lokale behov og ønsker inden for lovens rammer. Dette med henblik på at sikre udgiftsstyring og udvikling af den kommunale velfærd inden for de lokale prioriteter.

1.3 Begrænsede muligheder for effektiv og faglig hensigtsmæssig drift

Selvom serviceloven er en rammelov, der som udgangspunkt giver mulighed for, at kommunerne kan fastsætte lokale serviceniveauer og tage økonomiske hensyn i forbindelse med tilrettelæggelsen af de konkrete indsatser, så konstaterer Ekspertudvalget, at der samtidig findes regler, der begrænser disse muligheder betragteligt. Nedenfor følger en række eksempler, som har fyldt meget i Ekspertudvalgets arbejde.

For det første har borgerne i udgangspunktet ret til at bevare deres botilbudsplads til længerevarende ophold, selvom udviklingen i deres behov efter indflytningen gør, at borgeren ikke længere er en del af målgruppen for tilbuddet, eller at et andet tilbud bedre vil kunne tilgodese borgerens behov ud fra en helhedsbetragtning. I stedet skal botilbuddet tilpasse indsatsen til borgerens nye behov, hvilket kan kræve store individuelle tilpasninger, som kan være meget dyre,

2 Artikel: Kompensationsprincippet skal inddrages i vurderingen af hjælp til borgere efter serviceloven — Ankestyrelsen (ast.dk)

ligesom det kan underminere den faglige bæredygtighed. Det kan endvidere være problematisk i de tilfælde, hvor en borger er til gene eller fare for de øvrige borgere på tilbuddet.

Kommunen kan som udgangspunkt ikke flytte borgeren i et tilbud til længerevarende ophold til et andet tilbud uden borgerens samtykke. Skal borgeren flyttes uden borgerens samtykke, skal Familieretshuset træffe afgørelse herom efter indstilling fra kommunen, men kommunerne oplever, at Familieretshuset sjældent træffer en sådan afgørelse. Familieretshuset må endvidere ikke tillægge økonomiske hensyn vægt, hvilket kan forklare kommunernes oplevelse af, at økonomiske hensyn ikke tilgodeses i denne sammenhæng. Det vurderes at kunne understøtte en bedre faglig indsats, hvis borgeren kan flyttes til de tilbud, der bedst matcher deres behov, i de tilfælde hvor borgerens behov med tiden udvikler sig betydeligt. Samtidig vil det understøtte en mere hensigtsmæssig økonomisk tilgang, hvis borgere, herunder også borgere, der ikke selv er i stand til at give samtykke hertil, lettere kunne flyttes uden borgerens samtykke til andre mere fagligt hensigtsmæssige tilbud, når kommunen vurderer, at tilbuddet og borgerens behov ikke matcher.

For det andet oplever kommunerne, at magtanvendelsesreglerne og fortolkningen heraf medvirker til udgiftsopdriften, og at magtanvendelsesreglerne samtidig ikke altid sikrer den bedste løsning for borgeren. Magtanvendelsesreglerne fastsætter de lovgivningsmæssige rammer for udøvelse af magt og andre indgreb over for borgeren og har til formål at sikre respekten for individets integritet. I nogle tilfælde medfører reglerne dog, at kommunerne forhindres i at tilrettelægge en fagligt hensigtsmæssig og effektiv drift, fordi fx beskyttelseshensyn skal varetages gennem konstant tilstedeværelse af fysisk personale, hvor andre mindre omkostningstunge løsninger ville kunne sikre samme resultat og samtidig varetage omsorgen for borgeren bedre. Det kunne eksempelvis være tilladelse til at låse genstande, som er til fare for borgeren, inde, fremfor at manuel overvågning skal forhindre udadreagerende borgere i at misbruge dem. Se flere eksempler i boks 2.

For det tredje har borgerne frit valg af botilbud til længerevarende ophold, herunder tilbud etableret både efter serviceloven og efter almenboligloven. Det har til formål at sikre borgeren indflydelse på, hvor vedkommende ønsker at bosætte sig, hvorfor det frie valg indebærer, at borgeren har ret til at vælge et alternativt tilbud til det tilbud, som kommunen tilbyder. Imidlertid har praksis fra Ankestyrelsen ført til, at borgeren i dag kan vælge et alternativt tilbud, der er omkring 25 pct. dyrere end det tilbud, som kommunen tilbyder. Dermed kan borgerens eget valg have store udgiftsmæssige konsekvenser for kommunen, og det giver reelt mulighed for, at borgeren kan vælge et højere serviceniveau end det, som kommunen har vurderet, dækker borgerens behov.

For det fjerde er der begrænsede kommunale styringsmuligheder for ophold på tilbud som forsorgshjem, herberger og kvindekrisecentre, der er akuttilbud med såkaldt selvmøderprincip, der har til formål at give borgerne hjælp her og nu uden en forudgående tidskrævende visitationsproces. For at kunne honorere dette er det lederen af den enkelte boform, der har visitationskompetencen, når borgeren selv

møder op, og derfor beslutter såvel indskrivning som udskrivning Finansieringsansvaret ligger dog fortsat hos kommunerne. Samtidig er taksterne på tilbud omfattet af selvmøderprincippet fast beregnet af det enkelte tilbud på baggrund af omkostningerne og kan ikke forhandles af kommunerne i de konkrete sager. Kommunerne har derfor begrænsede styringsmuligheder, hvorfor 50 pct. af udgifterne på området refunderes af staten. Hertil giver rammerne ikke tilbuddene incitament til at sikre en økonomisk effektiv drift, da deres udgifter til drift af tilbuddet dækkes uanset.

Som følge af de særlige karakteristika kan kommunerne ikke styre hverken den samlede kapacitet på området eller optaget i de enkelte tilbud. Udbuddet tilpasses derfor ikke nødvendigvis behovet. I stedet kan serviceniveauet blive et konkurrenceparameter, hvilket kan medføre en prismæssig opdrift.

Ekspertudvalget vurderer derfor, at der er behov for at revurdere reglerne med henblik på at understøtte en mere hensigtsmæssig økonomisk prioritering, der kan modvirke udgiftsopdriften og samtidig kan understøtte en faglig hensigtsmæssig tilgang med henblik på at sikre værdighed og omsorg.

1.4 Den fælles forsyningspligt udfordres af kollektive handlingsproblemer

Socialområdet er organiseret efter en markedslignende ramme, hvor kommunerne har en fælles forpligtelse til at sikre, at der er det rette udbud af tilbud, herunder at der er tilbud nok, og at kapaciteten matcher efterspørgslen givet borgernes behov.

Den markedslignende ramme er generelt udfordret af en række forhold, som begrænser konkurrencen. Og reel konkurrence er en væsentlig forudsætning for et velfungerende marked med priser, der svarer til omkostningerne. Det gælder fx forhold som beskrevet ovenfor i form af manglende muligheder for at flytte borgeren uden borgerens samtykke, i takt med at borgerens behov udvikler sig. Helt generelt vurderer Ekspertudvalget, at kommunerne har begrænsede muligheder for at agere på ændret udbud og efterspørgsel.

Et velfungerende marked med reel konkurrence kræver ligeledes gennemsigtighed og mulighed for reelt at sammenligne både pris og kvalitet på tværs af alle indsatser, offentlige såvel som private, hvilket er vanskeligt i dag.

De markedslignende forhold betyder, at kommunerne kan købe pladser på sociale tilbud af hinanden eller andre aktører. For at sikre et fleksibelt udbud af relevante botilbudspladser er der behov for, at kommunerne kan gøre brug af både offentlige, private og selvejende tilbud. Etablering af flere kommunale botilbud indebærer imidlertid en økonomisk risiko ved at påtage sig et driftsherreansvar – både i forhold til etablering og løbende drift. Dette gælder særligt for de tilbud, der er målrettet borgere med de mest specialiserede behov, hvor målgruppen typisk er meget lille på landsplan, og efterspørgslen efter det konkrete tilbud derfor kan være meget varierende. Som følge heraf ses en række kollektive handlingsproblemer, som i værste fald fører til underudbud af nødvendige tilbud. Essensen heri er, at det typisk bedre kan betale sig at vente på, at andre påtager sig ansvaret og så købe af dem end selv at påtage sig den økonomiske risiko. Hvis alle venter på hinanden, risikerer man imidlertid, at den nødvendige kapacitet ikke bliver etableret, og at den kapacitet, der etableres, ikke har tilstrækkeligt med alternativer, hvorfor monopollignende tilstande kan opstå.

I forhold til oprettelse af kommunale sociale tilbud står kommunerne i det dilemma, at de på den ene side har brug for tilbud, der giver mest mulig fleksibilitet i forhold til løbende at tilpasse sig ændrede behov hos den konkrete borger. Det kan typisk bedst tilgodeses i tilbud til midlertidigt ophold efter servicelovens § 107, mens det mindst kan tilgodeses i tilbud efter almenboligloven, hvor borgeren får en lejekontrakt og er beskyttet af lejelovgivningen. Borgerne får derudover lejerlignende rettigheder i tilbud til længerevarende ophold efter serviceloven. På den anden side er kommunerne underlagt en anlægsramme, der gør, at de for at etablere et socialt tilbud efter serviceloven skal nedprioritere andre anlægsprojekter fx etablering af ny skole, daginstitution eller lignende. Når kommunerne etablerer tilbud efter serviceloven, er anlægget underlagt anlægsrammen. Etableres tilbuddet derimod efter almenboligloven, er det undtaget fra anlægsrammen og medfinansieres i øvrigt typisk af et alment boligselskab. Kommunerne har således et klart økonomisk incitament til at etablere sociale tilbud efter almenboligloven, selvom det indebærer en væsentlig indskrænkning af deres styringsmuligheder efterfølgende. Dette afspejles i, at den største stigning i antal pladser ses på botilbudslignende tilbud. Det er en udvikling, der derudover også er drevet af et politisk ønske om at sikre borgerne en egen bolig.

1.5 Begrænset viden og data svækker styringsmulighederne

Data om såvel aktivitet som udgifter og ikke mindst sammenhængen herimellem er afgørende for at kunne forholde sig til, om indsatsen skaber positive resultater for borgeren, og om udgiften står mål med udbyttet. Data og den heraf afledte viden er således en forudsætning for en god faglig såvel som økonomisk styringsindsats – en forudsætning, der aktuelt er udfordret.

Socialområdet har datamæssigt udviklet sig meget i de seneste år, herunder ikke mindst med fokus på indsamling af systematiske data på tværs af kommunerne, der understøtter sammenligning mellem kommunerne og derved kan understøtte den tværkommunale styringsindsats og videndeling. Der er dog fortsat mangel på viden og data, hvilket udgør en selvstændig udfordring for kapacitetsstyringen og planlægningen af den faglige indsats. Det nuværende systemlandskab i kommunerne understøtter ikke automatisk generering af sammenlignelige og retvisende individhenførbare udgiftsdata.

Viden om borgerens aktuelle behov er afgørende for at sikre såvel den faglige som den økonomiske styring. Imidlertid er der en informationsasymmetri mellem tilbuddet og den visiterende myndighed, da tilbuddet grundet sit daglige arbejde med borgeren altid vil have bedre kendskab til borgerens aktuelle behov, mens den visiterende myndighed er afhængig af viden fra tilbuddet. Informationsasymmetrien mellem tilbud (særligt eksterne tilbud) og kommune bidrager derfor også til styringsudfordringen.

Ekspertudvalget vurderer, at der fortsat er behov for videre udvikling af data- og vidensgrundlaget samt af IT-understøttelsen på socialområdet med henblik på at give et bedre grundlag for, at kommunerne kan sikre, at kommunens borgere får mest mulig velfærd for pengene, herunder at indsatserne baseres på viden om, hvad der virker.

2. Ekspertudvalgets anbefalinger

Ekspertudvalget har til opgave at komme med anbefalinger til, hvordan der kan sikres en fremadrettet faglig og økonomisk bæredygtig udvikling på socialområdet. Det handler om på baggrund af det identificerede udfordringsbillede at pege på tiltag, der kan understøtte, at samfundet får mest mulig velfærd for de knap 58 mia. kr., der årligt anvendes på socialområdet.

Anbefalingerne er alle motiveret af to overordnede hensyn:

- Det er udvalgets opfattelse, at andre rammevilkår for socialområdet vil kunne give mere omsorg og et bedre liv til borgerne for de samme midler.
- Det skal være muligt for kommunerne at vedtage og gennemføre politiske prioriteringer generelt på velfærdsområderne, både de specialiserede og de almene velfærdsområder.

Det vil kræve mange og også ret grundlæggende ændringer på flere niveauer på socialområdet, hvis disse to overordnede hensyn skal tilgodeses fuldt ud.

For det første skal der være lovgivnings- og forvaltningsmæssige rammer, som gør det muligt for en kommune inden for de nationalt fastsatte rammer politisk at fastsætte et serviceniveau, som også kan gennemføres i den daglige drift.

For det andet skal det på området for botilbud, som særligt har oplevet stigende udgifter, være muligt for kommunerne – eventuelt i samarbejde – at etablere en botilbudskapacitet, som kan danne rammen om et velfungerende marked med en rimelig prissætning og et bredt udbud af botilbud, som imødekommer borgernes individuelle behov. Dette kræver både, at der er passende muligheder for at etablere kommunale botilbud, og at der etableres en hensigtsmæssig ramme for drift og sammensætning af botilbudskapaciteten, som ikke hæmmes af asymmetriske etableringsvilkår på tværs af lovgivninger og dermed de forskellige typer af botilbud. Dertil kommer, at det skal være muligt at anvende botilbudskapaciteten fleksibelt for at understøtte, at borgeren får det rette tilbud ud fra en faglig betragtning, herunder at borgeren ikke kan beholde tilbud, der ikke længere er behovssvarende.

For det tredje skal der være hensigtsmæssige driftsvilkår, som sikrer et velfungerende marked for sociale tilbud i bred forstand. Det vil i tillæg til en tilstrækkelig kapacitet sige gennemsigtighed og ens aftalevilkår, som muliggør en reel konkurrence til sikring af priser, som svarer til omkostningerne. Et velfungerende marked kræver regulering, men er også en forudsætning for den type regulering, der kan implementere et politisk fastsat serviceniveau, fx via takstlofter.

Endelig vurderer Ekspertudvalget, at rammevilkårene på botilbudsområdet skal være, så det er muligt for kommunerne at levere den bedst mulige omsorg og livskvalitet for borgerne inden for et givent budget og inden for rammerne af Danmarks konventionsretlige forpligtelser.

Status for Ekspertudvalgets arbejde

Med de anbefalinger, som præsenteres her, har Ekspertudvalget taget hul på opgaven. De tiltag, som anbefales, vil være med til at sikre bedre rammer for planlægning, fornuftig prisdannelse og hensigtsmæssig drift. Tiltagene kan samtidig understøtte øget faglig frihed lokalt til faglige løsninger baseret på sund fornuft, ligesom tiltagene kan bidrage til at sænke de administrative udgifter i kommunerne.

Hvis udfordringerne for alvor skal løses – og det både skal blive muligt for kommunerne at foretage og fastholde velfærdsprioriteringer og indrette socialområdet, så det først og fremmest tager udgangspunkt i at levere indsatser af høj kvalitet til borgeren – så skal der mere grundlæggende ændringer til, end de tiltag, der anbefales her. Det vil være fokus for Ekspertudvalgets arbejde resten af året.

Det skal i den sammenhæng nævnes, at Ekspertudvalget er underlagt en række begrænsninger i forhold til sine anbefalinger. Ekspertudvalget har identificeret store og strukturelle udfordringer, der kalder på gennemgribende ændringer. Sådanne ændringer vil dog typisk kræve ændret lovgivning, og det vil kræve yderligere vurdering i forhold til, hvordan nogle af anbefalingernes intentioner bedst muligt kan understøttes inden for Danmarks konventionsretlige forpligtelser. Dertil kommer, at Ekspertudvalgets anbefalinger ikke må være udgiftsdrivende på sigt. Anbefalingerne skal derfor som udgangspunkt kunne gennemføres inden for de eksisterende økonomiske rammer. I nogle tilfælde vil en anbefaling forventeligt på sigt kunne medføre lavere udgifter fx gennem bedre styringsmuligheder, selvom den indebærer merudgifter her og nu. Det er også vigtigt at være opmærksom på, at nogle af anbefalinger for nogle borgere vil kunne opleves som serviceforringelser.

Overordnet vurderer Ekspertudvalget, at det nuværende styrings-set-up på socialområdet efterlader et meget begrænset lokalt politisk prioriteringsrum på socialområdet. Ekspertudvalgets nedenstående anbefalinger har derfor alle til overordnet formål at understøtte, at kommunerne får bedre mulighed for at prioritere og fastsætte serviceniveauer ud fra faglige og lokale hensyn med borgeren i centrum. Til at understøtte dette har Ekspertudvalget følgende 11 anbefalinger, *jf. boks 1*.

Anbefalingerne varierer i konkretiseringsniveau. Flere af dem udgør pejlemærker for ambitionerne på området og det videre arbejde, mens andre er mere konkrete greb, der kan gennemføres på kortere sigt. De enkelte anbefalinger uddybes i de efterfølgende afsnit.

Boks 1

Oversigt over Ekspertudvalgets anbefalinger

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

2.1 Prioriteringer med borgeren i centrum

Det er en integreret del af kommunernes opgavevaretagelse løbende at foretage en række prioriteringer, hvilket også gælder i forhold til borgere med behov for hjælp og støtte efter serviceloven. Dette følger ikke mindst af kravet om, at kommunen skal tilrettelægge indsatserne med afsæt i en vurdering af den enkelte borgers konkrete og individuelle behov. Imidlertid vurderer Ekspertudvalget, at kommunerne i flere tilfælde er forhindret i at foretage disse prioriteringer med fuldt afsæt i, hvad der reelt er til borgerens bedste og dette ofte i kombination med store økonomiske konsekvenser til følge. For at understøtte, at kommunerne fremadrettet får bedre muligheder for at foretage prioriteringer med borgerens behov og en helhedsbetragtning heraf i centrum, foreslår Ekspertudvalget derfor følgende tre anbefalinger. Flere af anbefalingerne har karakter af at være pejlemærker for den videre udvikling af området og indgår derfor også i Ekspertudvalgets videre arbejde.

Anbefaling 1: Øget mulighed for at fastsætte lokale serviceniveauer

Kommunerne har ifølge serviceloven et prioriteringsrum og mulighed for at fastsætte serviceniveau ud fra lokale behov og ønsker inden for lovens rammer. Ekspertudvalget er i dets arbejde blevet gjort opmærksom på, at kommunerne i praksis oplever, at det kan være vanskeligt at fastsætte og følge et serviceniveau, ligesom kommuner oplever udfordringer ved at styre og prioritere indsatser. Det øger udgiftspresset på socialområdet og begrænser kommunernes muligheder for tværgående prioriteringer på tværs af velfærdsområderne. Ekspertudvalget vurderer, at dette bl.a. skyldes en oplevelse blandt kommunerne af, at Ankestyrelsen i vid udstrækning udfylder servicelovens fortolkningsrum, at rettigheder er det grundlæggende princip for tildeling af ydelser efter serviceloven, og at økonomi og effekt sjældent indgår som hensyn i lovgivning og relevante myndigheders praksis.

Ekspertudvalget finder det afgørende, at det skal være legitimt for kommunerne at foretage de nødvendige prioriteringer og fastsætte serviceniveau ud fra lokale ønsker og behov. Derfor anbefaler Ekspertudvalget, at kommunernes mulighed for at prioritere og fastsætte lokale serviceniveauer skal styrkes. Pejlemærket for den fremadrettede udvikling af socialområdet anbefales med andre ord at være, at nye tiltag skal understøtte og øge kommunernes mulighed for at fastsætte lokale serviceniveauer. Ekspertudvalget vil i sit videre arbejde have fokus på at understøtte anbefalingen gennem konkrete greb.

Anbefaling 1: Øget mulighed for at fastsætte lokale serviceniveauer

Ekspertudvalget anbefaler, at kommunernes mulighed for at prioritere og fastsætte lokale serviceniveauer styrkes. I det videre arbejde med udvikling af socialområdet bør der således tages afsæt i et pejlemærke om, at kommunerne legitimt skal have muligheder for at fastsætte lokale serviceniveauer og foretage prioriteringer med afsæt i lokale forhold.

Anbefaling 2: Ændring af servicelovens formålsbestemmelse

Kommunerne oplever, at rettigheder er den dominerende styringslogik på socialområdet, hvilket bl.a. skyldes Ankestyrelsens praksis i forbindelse med afgørelser og principmeddelelser, hvor Ankestyrelsen udfylder en del af servicelovens fortolkningsrum og således fratager kommunerne muligheder for at prioritere og fastlægge serviceniveau. Det foreslås på den baggrund at ændre servicelovens formålsbestemmelse.

Ekspertudvalget ønsker at sende et markant signal om en ny retning for socialpolitikken, hvor borgerens potentiale står centralt, og hvor økonomi er et legitimt hensyn på lige fod med øvrige hensyn, herunder faglige vurderinger og borgerens ønsker og behov, i visitationen af indsatser efter serviceloven, og hvor rehabilitering får fornyet fokus. Det skal give anledning til at drøfte prioritering på socialområdet. Samlet set skal forslagene bidrage til at sikre, at socialpolitikken udvikler sig i en faglig og økonomisk bæredygtig retning. Ekspertudvalget finder det principielt vigtigt og vil derfor tage det med i sit videre arbejde, herunder også vurdere behov for yderligere ændringer af serviceloven med henblik på, at loven samlet understøtter økonomiske hensyn og en helhedsorienteret tilgang til borgeren.

Anbefaling 2: Ændring af servicelovens formålsbestemmelse

Ekspertudvalget anbefaler, at servicelovens formålsbestemmelse ændres, så borgerens potentiale og kommunernes mulighed for at prioritere og fastsætte lokale serviceniveauer samt økonomiske hensyn og en helhedsorienteret tilgang ifm. afgørelser gives en mere fremtrædende rolle.

Anbefaling 3: Styrket interessentinddragelse og helhedsbetragtning i Ankestyrelsen

Ekspertudvalget vurderer, at Ankestyrelsen i dele af sin praksis anlægger fortolkninger af lovgivningen på socialområdet, der fraviger de økonomiske forudsætninger, der har ligget til grund for lovgivningen, og som således kan være fordyrende for kommunerne. Ekspertudvalget anbefaler derfor at understøtte et øget hensyn til økonomiske hensyn som led i en helhedsbetragtning i Ankestyrelsens behandling af sager efter serviceloven.

Anbefaling 3: Styrket interessentinddragelse og helhedsbetragtning i Ankestyrelsen

Ekspertudvalget anbefaler at styrke hensynet til en helhedsbetragtning i Ankestyrelsens behandling af sager efter serviceloven, herunder ift. økonomiske hensyn og muligheden for lokal fastsættelse af serviceniveau. Ankestyrelsen skal i sin praksis tage højde for de økonomiske hensyn, der ligger til grund for lovgivningen. Det anbefales derfor, at:

- Ankestyrelsen i forbindelse med principmeddelelser forholder sig til overordnede implikationer for afgørelsens implementering og økonomiske konsekvenser.
- Ankestyrelsens forpligtelse til at søge dialog med interessenter på socialområdet øges, herunder KL og Social-, Bolig- og Ældreministeriet.

En ændring af servicelovens formålsbestemmelse kan understøtte, at Ankestyrelsen skal vægte hensyn til bl.a. økonomi og helhedsbetragtning, *jf. særskilt anbefaling 2 om ændring af servicelovens formålsbestemmelse*. Ekspertudvalget vil på den baggrund fortsat være opmærksom på, hvordan disse udfordringer håndteres i det videre arbejde, herunder at sikre, at servicelovens formålsbestemmelse og øvrige bestemmelser samlet understøtter økonomiske hensyn og en helhedsorienteret tilgang til borgeren. Styrket dialog med interessenter i forhold til Ankestyrelsens sagsbehandling vurderes at kunne sikre, at Ankestyrelsens praksis i højere grad er i overensstemmelse med lovgivers intention og de økonomiske forudsætninger, der har ligget til grund for lovgivningen.

2.2 Mest mulig velfærd for pengene

Kommunerne bruger som nævnt i dag knap 58 mia. kr. årligt på det specialiserede socialområde. Men området er kendetegnet ved rammevilkår, som ikke nødvendigvis understøtter, at pengene bruges effektivt, og sikrer, at vi som samfund får mest mulig velfærd for pengene. For at sikre dette fremadrettet foreslår Ekspertudvalget følgende syv anbefalinger.

Anbefaling 4: Øget fleksibilitet i anvendelse af botilbud

Kommunerne har i dag tre muligheder for at tilbyde ophold i botilbud til borgere med behov for sociale indsatser som en del af dette ophold. Visse tilbud har karakter af længerevarende ophold, mens andre tilbud har karakter af midlertidigt ophold, jf. nedenfor. For alle tre tilbudstyper gælder, at bestemmelsen generelt alene giver den boligmæssige ramme, mens den støttemæssige indsats generelt skal bevilliges særskilt ved siden af, men som en integreret del af opholdet.

- Tilbud til længerevarende ophold efter servicelovens § 108 eller botilbudslignende tilbud efter almenboliglovens § 105, hvor borgeren indgår i et lejeforhold. Kommunen visiterer til længerevarende botilbud, hvis det vurderes, at borgeren har et varigt behov for en boform med støtte. Indholdsmæssigt er ophold i tilbud efter de to hjemmelsgrundlag ens, idet de begge er målrettet et længerevarende ophold. I botilbudslignende tilbud efter almenboligloven opnår borgeren lejerrettigheder efter lejeloven, mens borgere i tilbud efter servicelovens § 108 får lejerlignende rettigheder. Under hensyn hertil og grundet vurdering af Danmarks konventionsretlige forpligtelser gælder for begge typer af tilbud, at kommunens muligheder for at flytte en borger uden samtykke, når denne først er flyttet ind, er begrænsede.
- Tilbud til midlertidigt ophold efter servicelovens § 107 giver kommunen en øget fleksibilitet ift. muligheden for at flytte borgeren fx i tilfælde af ændringer i borgerens behov. Dette skyldes opholdets midlertidige sigte. Der gælder dog stadig begrænsninger for kommunens mulighed for at flytte borgerne.

Kommunerne fremhæver, og drøftelser i Ekspertudvalget har peget på, at reglerne for anvendelse af botilbud i mange tilfælde er en barriere for faglig og økonomisk hensigtsmæssig drift af området.

Særligt nævner kommunerne, at den manglende fleksibilitet ved flytning af borgere uden samtykke fører til ineffektiv ressourceudnyttelse i de tilfælde, hvor borgerens aktuelle behov betyder, at vedkommende ikke er en del af den målgruppe, tilbud-

det er godkendt til. Udfordringerne kan opstå, hvis borgerens behov ikke har været tilstrækkeligt udredt inden visitationen til et givet tilbud, eller hvis borgerens behov udvikler sig under opholdet på en måde, hvorved borgeren ikke længere er en del af den målgruppe, tilbuddet er godkendt til. Det kan ligeledes opstå, når kommunen af hensyn til den samlede efterspørgsel ønsker at tilpasse tilbudsmassen til nye behov i den samlede borgergruppe.

Ekspertudvalget finder behov for et opgør med, at borgere kan beholde botilbud, der ikke længere i udgangspunktet er behovssvarende. Ekspertudvalget mener, at modtagere af sociale tilbud, ligesom borgere uden behov herfor, løbende må være villige til at acceptere nye boligmæssige rammer for at sikre, at de matcher ens behov og er det fagligt rette valg. Det kan fx indebære, at borgeren må flytte fra en bolig, der nødvendiggør trappegang, når borgeren ikke længere er i stand til at gå på trapper. En øget fleksibilitet ses derfor nødvendig for at understøtte, at borgeren får det rette tilbud ud fra en konkret og individuel vurdering af borgerens behov.

På baggrund af ovenstående anbefaler Ekspertudvalget, at der sikres øget fleksibilitet i reglerne om botilbudsområdet. Målsætningen er at skabe en bedre balance i regelgrundlaget, som understøtter en fleksibel udnyttelse af boligmassen, der afspejler udviklinger i borgernes behov, og dermed muligheden for at give de fagligt mest hensigtsmæssige tilbud samt understøtte kommunernes økonomiske styringsmuligheder.

Anbefaling 4: Øget fleksibilitet i regler om anvendelsen af botilbud

Ekspertudvalget anbefaler, at reglerne vedr. anvendelse af botilbud justeres, så der gives mere fleksible vilkår for anvendelsen af botilbuddene. Dette skal ske for at sikre den rette støtte og hjælp til borgeren, når borgerens behov ændrer sig, og for at sikre en hensigtsmæssig styring og anvendelse af den samlede botilbudskapacitet.

Det anbefales, at der som grundlag for ovenstående iværksættes en afdækning af, hvordan man bedst kan øge fleksibiliteten, herunder hvordan det kan ske bedst muligt inden for Danmarks internationale forpligtelser og under hensyntagen til borgerens retssikkerhed. Afdækningen skal munde ud i at identificere målrettede løsningsmodeller.

Ekspertudvalget noterer sig, at den aktuelle fortolkning af Danmarks internationale forpligtelser efterlader et meget snævert mulighedsrum ift. at kunne flytte borgeren fra sit eget hjem uden borgerens samtykke. Det begrænser kommunernes muligheder for at anlægge et helhedssyn på, hvordan den eksisterende botilbudskapacitet kan anvendes til størst gavn for de forskellige målgrupper. Ekspertudvalget vil derfor arbejde videre med at undersøge mulighederne for at ændre de institutionelle rammer for botilbud inden for Danmarks internationale forpligtelser med henblik på at komme med anbefalinger i det videre arbejde. Arbejdet vil involvere et internationalt perspektiv med henblik på at finde inspiration i andre landes håndtering af de konventionsmæssige rammer.

Anbefaling 5: Revision af magtanvendelsesreglerne i serviceloven

Magtanvendelsesreglerne vurderes af Ekspertudvalget ikke altid at give den mest hensigtsmæssige ramme for myndighedernes opgaveløsning på omsorgsområdet. Det handler om, hvad der er de bedste løsninger for borgeren, herunder dels om at der ikke anvendes unødigt mange ressourcer på løsninger, der ikke er de bedste

for borgeren, dels om at der ikke anvendes unødigt mange ressourcer på administration af magtanvendelsesreglerne. Ekspertudvalget anbefaler derfor en revision af magtanvendelsesreglerne i serviceloven. Det er vigtigt, at der både tages højde for borgerens retssikkerhed og kommunernes økonomiske og styringsmæssige udfordringer.

Anbefaling 5: Revision af magtanvendelsesreglerne i serviceloven

Ekspertudvalget anbefaler, at magtanvendelsesreglerne revideres, så de på mest hensigtsmæssig vis kan understøtte kommunernes arbejde med at sikre omsorg, værdighed og tryghed for den berørte gruppe mennesker. Dette skal ske under hensyntagen til borgernes retssikkerhed såvel som til en økonomisk hensigtsmæssig opgaveløsning på området.

Ekspertudvalget finder det væsentligt, at reglerne revideres med henblik på at sikre en bedre balancering af de forskellige ovennævnte hensyn med det formål at øge helhedssynet på, hvordan værdighed og omsorg bedst sikres for den enkelte borger.

Der er kendte eksempler fra kommunerne og andre aktører om uhensigtsmæssigheder ved de eksisterende regler, *jf. boks 2*.

Boks 2

Cases der viser uhensigtsmæssigheder i de eksisterende magtanvendelsesregler

Der er flere eksempler på, at kommunerne oplever uhensigtsmæssigheder med de eksisterende magtanvendelsesregler, herunder:

- Botilbuddene har ikke altid mulighed for våge over borgeren ved hjælp af velfærdsteknologi, som i visse tilfælde bidrager til at sikre den enkelte borgers tryghed og omsorg, eksempelvis for at holde øje med om en borger står op om natten. Alternativet vil typisk være konstant fysisk tilstedeværelse af personale. Der kan være situationer, hvor velfærdsteknologi kan bidrage til borgerens livskvalitet, samtidig med at der tages hensyn til, at ressourcerne anvendes mere hensigtsmæssigt.
- Kommunerne oplever, at ikke alle borgere kan håndtere at have fri adgang til fx knive og andre genstande, der kan udgøre en fare for borgeren, i egne skabe. På trods af en omfattende pædagogisk indsats er det ikke muligt at holde skabe åbne i disse få borgers boliger, uden at det samtidig bliver en trussel mod andres og borgerens eget fysiske og psykiske helbred. Derfor kan der være situationer, hvor det vil være hensigtsmæssigt, at kommunalbestyrelsen kan forhåndsgodkende aflåsning af disse borgers skabe.
- Registreringer og krav om dokumentation og indberetninger tager meget tid og ressourcer fra kerneopgaven. En ændring af reglerne vil derfor frigøre tid og ressourcer, som kan bruges til at yde mere støtte til borgerne. Omvendt skal indberetninger sikre tilsynsmulighed, klageadgang m.v. og bidrager derfor til borgerens retssikkerhed.

Anbefaling 6: Eftersyn af tilsyn med sociale tilbud

Tilbud på socialområdet er underlagt forskellige tilsyn, som stiller krav til driften af tilbuddene. Kravene kan være ressourcekrævende at indfri og er ikke altid i overensstemmelse indbyrdes. Det kan potentielt føre til en udgiftsopdrift.

Med henblik på at sætte borgerens velfærd og omsorg i fokus samt være til gavn for en bæredygtig faglig og økonomisk udvikling på området, anbefaler Ekspertudvalget derfor, at der gennemføres et eftersyn af tilsyn med sociale tilbud. Det

indebærer en undersøgelse af, om tilsyn medvirker til at øge udgifterne til driften af sociale tilbud, om reguleringen af tilsynene kan forenkles, og hvordan koordinationen mellem tilsynene kan styrkes.

Anbefaling 6: Eftersyn af tilsyn med tilbud på socialområdet

Ekspertudvalget anbefaler, at der igangsættes et eftersyn af tilsynene, som tilbud på socialområdet er underlagt, herunder socialtilsynet. Eftersynet bør bl.a. undersøge:

- Om tilsyn medvirker til at øge udgifterne til driften af sociale tilbud, herunder i hvilket omfang socialtilsynet og øvrige tilsyn stiller unødige og udgiftsdrivende krav til administration.
- Om reguleringen af tilsynene kan forenkles.
- Hvordan koordinationen mellem tilsynene kan styrkes.
- Hvordan læringsperspektivet i tilsynene kan styrkes.
- Hvordan uoverensstemmende krav fra forskellige tilsyn løses.

Drøftelser og oplæg i Ekspertudvalget peger på, at de omfattende opgaver med tilsyn i hvert enkelt tilbud på socialområdet har betydning for den faglige og økonomiske udvikling på socialområdet, *jf. boks 3*.

Boks 3

Eksempler på implikationer for den økonomiske og faglige udvikling af omfattende opgaver med tilsyn på de enkelte tilbud

Øgede udgifter til driften af tilbud på socialområdet

Flere kommuner oplever, at påbud eller skærpet tilsyn mv. fra tilsyn kan være omkostningstunge for tilbuddene. Nogle kommuner har givet udtryk for, at de oplever, at tilbud overkompenserer med forskellige fordyrende tiltag for at undgå påbud, der i sidste instans kan lukke tilbuddene.

Dertil kommer, at kommuner og botilbud har henvendt sig til Social- og Boligstyrelsens auditfunktion om, at de bruger mange ressourcer på dokumentation, administration og møder i forbindelse med tilsynsbesøg.

Koordinering af forskellige tilsynsmyndigheder

Kommunerne oplever, at de mange tilsyn varetager forskellige og nogle gange modsatrettede hensyn, frem for at tilgå tilbuddene ud fra et helhedsorienteret perspektiv. Det gælder fx socialtilsynet, Arbejdstilsynet, Fødevarestyrelsen og Styrelsen for Patientsikkerhed, som hver især kan stille krav til kvaliteten og driften af området ud fra forskellige perspektiver og i nogle tilfælde med modsatrettede hensyn.

Eksempelvis kan Fødevarestyrelsens af hensyn til hygiejnekontrol give påbud om aflåsning af skuffer og køkkenskabe på et botilbud, mens efterlevelsen af påbuddet kan være en magtanvendelse og et indgreb i selvbestemmelsesretten ifølge socialtilsynene. Det er ikke i denne situation muligt at overholde begge krav.

Anbefaling 7: Indførelse af takstloft på områder med selvmøderprincip

Kvindekrisecentre, forsorgshjem og herberger er omfattet af selvmøderprincippet, hvilket indebærer, at borgeren har ret til at få ophold uden forudgående kommunal visitation. Tilbuddene har en række særlige karakteristika, som Ekspertudvalget vurderer medfører en række styringsmæssige udfordringer for kommunerne, *jf. afsnit 1.3*.

Som følge af de særlige karakteristika kan kommunerne ikke styre hverken den samlede kapacitet på området eller optaget i de enkelte tilbud. Udbuddet tilpasses derfor ikke nødvendigvis behovet.

Optaget styres af tilbuddene selv, hvorfor prisen ikke bliver et konkurrenceparameter. I stedet kan serviceniveauet blive et konkurrenceparameter, hvilket kan medføre en prismæssig opdrift. Endelig kan kommunerne ikke direkte beslutte indsatsen på tilbuddet eller varigheden heraf, og kommunerne har ikke mulighed for at forhandle om priserne, da taksterne er faste på dette område.

Det vurderes på den baggrund relevant at indføre et eller flere takstlofter for kvindekrisecentre, herberger og forsorgshjem mhp. at skabe et bedre styringsgrundlag samt skabe bedre incitament til at effektivisere og mindske enhedsomkostningerne. Ekspertudvalget anbefaler derfor en ny takstmodel for tilbud omfattet af selvmøderprincip.

Anbefaling 7: Indførelse af takstloft på områder med selvmøderprincip

Ekspertudvalget anbefaler, at der på områder med selvmøderprincip indføres takstloft med henblik på at sikre ensartethed i priser samt bedre grundlag for fastsættelse af et serviceniveau og økonomisk styring af området.

Det bemærkes, at et takstloft vil betyde, at der vil være tilbud, som vil være nødsaget til at justere serviceniveauet, fordi deres takst beregnet efter gældende regler er højere end takstloftet.

Det bemærkes derudover, at der er forskelle mellem herbergs-/forsorgshjemsområdet og kvindekrisecenterområdet, både hvad angår målgruppens behov og indholdet af indsatsen. Der vil derfor forventeligt skulle fastsættes forskellige takstlofter for de to delområder. Dertil kommer, at der kan være behov for flere takstlofter inden for det enkelte delområde med henblik på at afspejle forskelle i målgruppens behov.

Et takstloft vil ikke ændre på alle de styringsmæssige rammer og dertilhørende udfordringer, som er skitseret ovenfor. Eksempelvis løser det ikke den problemstilling, at kommunerne ikke kan styre kapaciteten eller bredden af målgruppen, der optages på herberger. Der er derfor en risiko for, at udgiftspresset vil fortsætte, da kapaciteten målrettet borgere med mindre sammensatte problemstillinger af kommunerne opleves at have været stigende i flere år. Det bør derfor overvejes at gennemføre yderligere tiltag for at styrke kapacitetsstyringen på området eksempelvis via en koordinering i det eksisterende rammeaftalesamarbejde. Kapacitetsstyringen kan også styrkes ved opdeling af opholdet i en indledende akutfase, hvor lederen har visitationskompetencen, hvorefter kommunen overtager visitationskompetencen.

Det bemærkes, at der i forlængelse af omlægningen af hjemløseindsatsen er igangsat en kapacitetsanalyse, som skal komme med anbefalinger til fremtidig kapacitetsstyring af herbergsområdet. Anbefalingerne om fremtidige styringsgreb skal drøftes politisk. Kapacitetsanalysens resultater og anbefalinger er kun gældende for herbergs-/forsorgshjemsområdet og kan således ikke overføres direkte til kvinde-

krisecenterområdet. Ekspertudvalget anbefaler dog, at der skeles til nye løsninger på hjemløseområdet som inspiration til forslag til nye tiltag på kvindekrisecenterområdet i forhold til kapacitetsstyring.

Anbefaling 8: Indførelse af beløbsgrænse for alternative tilbud

Borgere, der er visiteret til visse tilbudstyper, har ret til frit valg af botilbud. Ankestyrelsen har i flere principafgørelser slået fast, at borgerens benyttelse af det frie valg forudsætter, at det alternative tilbud ikke er ”væsentligt dyrere” (3). Ankestyrelsen definerer dog ikke, hvad der forstås ved ”væsentligt dyrere”. På baggrund heraf rådgiver DUKH (Den Uvildige Konsulentordning på Handicapområdet) borgere og pårørende om, at en fordyrelse på 10-20 pct. formodentlig ikke er væsentligt dyrere, mens en fordyrelse på 30 pct. formodentlig vil blive betragtet som væsentligt dyrere (4). DUKH’s rådgivning er ikke juridisk bindende. Den er dog med til at skabe en forventning hos borgerne og pårørende.

Forventninger til muligheden for at vælge dyrere tilbud kombineret med en manglende formel stillingtagen til, hvor store økonomiske konsekvenser borgerens valg må have for kommunen, indebærer styringsmæssige udfordringer for kommunerne og kan virke fordyrende. Endvidere finder Ekspertudvalget det principielt forkert, at borgeren har mulighed for at vælge et dyrere tilbud, herunder også mulighed for at tilvælge et højere serviceniveau, end deres behov tilsiger, som er det, kommunen skal lægge til grund for sin visitation. Ekspertudvalget anbefaler derfor, at der indføres en beløbsgrænse for borgerens frie valg.

I mange tilfælde vil borgerens ”frie valg” af botilbud være sammenfaldende med det kommunalt visiterede tilbud, fordi borgeren og pårørende inddrages i visitationsprocessen. I visse tilfælde kan borgerens ret til valg af et dyrere alternativt tilbud imidlertid vanskeliggøre kommunens mulighed for at imødekomme borgerens støttebehov på den mest omkostningseffektive vis.

Eftersom borgeren ud fra en individuel og konkret vurdering visiteres til et tilbud, der fagligt vurderes at kunne imødekomme borgerens behov til et vist omkostningsniveau, vil det visiterede tilbud med denne anbefaling anses for at være økonomisk rammesættende for det serviceniveau, som borgeren er berettiget til. Tiltaget kan således bidrage til at skabe en realistisk forventningsafstemning med borgeren ift. det angivne serviceniveau, ligesom det kan øge den økonomiske forudsigelighed for kommunen.

Anbefaling 8: Indførelse af beløbsgrænse for alternative tilbud.

Ekspertudvalget anbefaler, at der indføres en beløbsgrænse for et alternativt tilbud på 0 pct., dvs. at borgeren kan vælge alternative tilbud, så længe prisen derfor ikke overstiger prisen for det tilbud, som kommunen har visiteret til.

³ Principafgørelse 165-10 (<https://www.retsinformation.dk/api/pdf/153246>), principafgørelse 178-11 (<https://www.retsinformation.dk/api/pdf/153514>), principafgørelse 41-15 (<https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2015/9890>) og principafgørelse 72-14 (<https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2014/9950>)
⁴ <https://www.dukh.dk/Guides-og-Praksisnyt/@27/Praksisnyt-12---Frit-valg-af-botilbud>

Forslaget forudsætter ændring af serviceloven og almenboligloven. Forslaget er endvidere afhængig af, at taksterne vil være reelt sammenlignelige. Udvalget vil i sit videre arbejde have fokus på, hvordan gennemsigtighed i priser og prisdannelse på botilbudsområdet generelt kan øges, så der i almindelighed bliver bedre mulighed for reelt at sammenligne botilbud med hensyn til både pris og kvalitet.

Forslaget definerer en beløbsgrænse inden for hvilken, kommunen skal tillade borgeren frit valg af tilbud. Ønsker borgeren et tilbud, der er dyrere end det tilbud, kommunen har visiteret til, fx af hensyn til at sikre nærhed til familie og andet netværk, og vurderer kommunen, at det er et hensigtsmæssigt alternativ i forhold til at tilgodese borgerens behov, så kan kommunen vælge at ændre sin visitation til det ønskede tilbud, hvorved prisen følger ikke længere overstiger beløbsgrænsen. Det kan i tillæg til indførelse af en beløbsgrænse på 0 pct. overvejes at gøre egenbetaling for borgeren på beløb, der overstiger beløbsgrænsen, muligt.

Anbefaling 9: Styrke udbygningen af den kommunale botilbudskapacitet

En tilstrækkelig botilbudskapacitet i kommunerne er en forudsætning for, at der findes et konkurrencedygtig marked med en rimelig prissætning og bredt udbud af botilbud, som imødekommer borgernes individuelle behov. Dette skal ses i lyset af, at omtrent hver tredje kommune i 2022 havde haft en høj grad af overefterspørgsel fra egne borgere de seneste tre år, dvs. haft større efterspørgsel på botilbud, end de har kunnet imødekomme med egne botilbud (5). Ekspertudvalget anbefaler på den baggrund at udbygge – samt at styrke forudsætningerne for at udbygge – den kommunale botilbudskapacitet.

Anbefalingen skal ses i sammenhæng med det kollektive handlingsproblem, der opstår ifm. etableringen af ny botilbudskapacitet, jf. afsnit 1.4, som kan medføre et underudbud af kommunale botilbudspadser. Dette kan bidrage til at skabe et ”sælgers marked”, hvor der i fraværet af konkurrence er begrænset incitament for botilbuddene til at optimere på pris og omkostningseffektivitet.

De nuværende regler for etablering af sociale tilbud indeholder skæve kommunale incitamenter til at etablere botilbud efter almenboligloven frem for serviceloven. Skævvridningen i etableringen af nye pladser kan bidrage til, at der ikke er balance mellem, hvilke typer tilbud der er behov for, og hvilke tilbud der etableres. Det hæmmer samtidig kommunernes udgiftsstyring.

Ekspertudvalget anbefaler derfor en række tiltag, der alle skal imødegå det kollektive handlingsproblem, der synes at hindre prioritering af midler til at udbygge den kommunale botilbudskapacitet, herunder at udbygningen sker med de tilbudstyper, der efterspørges.

⁵ VIVE (2022): Kapacitet og efterspørgsel på botilbudsområdet (p. 59)

Anbefaling 9: Styrke udbygningen af den kommunale botilbudskapacitet

Ekspertudvalget anbefaler at udbygge den kommunale botilbudskapacitet og herunder at understøtte, at den udbygges med de tilbudstyper, der til enhver tid aktuelt er størst behov for. Derfor anbefales følgende tiltag:

- Der etableres en lånepulje, som kan anvendes til at lånefinansiere anlægsinvesteringer til udbygning af den kommunale botilbudskapacitet efter serviceloven.
- Der sikres en ensretning af de kommunale incitamenter for oprettelse af forskellige typer af sociale tilbud.
- Der udarbejdes en vejledning om anvendelsen af reglerne i finansieringsbekendtgørelsen vedr. tværkommunal drift af tilbud.
- Der indføres en formaliseret koordinering for etablering af tværkommunale og regionale tilbud i regi af rammeaftalesamarbejdet. Målsætningen er at skabe bedre rammer for kommunernes samarbejde, så kommunerne i fællesskab kan koordinere udbygningen af botilbudskapaciteten.

Ekspertudvalget anbefaler, at en ensretning af incitamenter til etablering af forskellige typer sociale tilbud bør ske ved, at anlægsudgiften forbundet med etablering af botilbud efter serviceloven og botilbudslignende tilbud efter almenboligloven alle undtages den kommunale anlægsramme. En sådan model svækker statens styring af anlægsaktiviteter i kommunerne via anlægsrammen. Det kan medføre et opadgående pres på de offentlige udgifter, medmindre ovennævnte lånepulje til etablering af botilbud efter serviceloven og den øvrige kommunale anlægsramme fx aftales som én samlet anlægsramme. Der skal arbejdes videre med anbefalingen med henblik på at finde en konkret model for ensretning af de kommunale incitamenter under hensyntagen til de øvrige rammer for styringen af de offentlige finanser.

Anbefaling 10: Nytænkning af reglerne om merudgiftsydelse

Merudgiftsydelsen har til formål at kompensere borgeren for de merudgifter, der følger af borgerens nedsatte funktionsevne. Merudgiftsydelsen bliver udmålt af kommunen ud fra størrelsen af den enkelte borgers sandsynliggjorte, nødvendige merudgifter som følge af funktionsnedsættelsen efter en række omfattende sags-trin. Det indebærer, at der i dag ikke er centralt fastlagte grænser for, hvilke typer merudgifter borgere kan få dækket. Kommunen skal "fra bunden" derfor gennemføre en konkret og individuel vurdering af, hvorvidt borgeren i den konkrete sag har merudgifter i forhold til sammenlignelige personer uden funktionsnedsættelse på samme alder og i samme livssituation.

Tilgangen medfører i praksis store udfordringer, hvor kommunen fx skal finde (ofte ikke tilgængelig) statistik for, hvor mange par bukser en gennemsnitsdanske bruger årligt, hvorvidt borgere uden funktionsnedsættelse bruger mere eller mindre el, vand eller varme mv.

Ovenstående medvirker til, at klager over kommuners afgørelser om merudgifter udgør ca. en femtedel af samtlige klager til Ankestyrelsen inden for servicelovens

område. Kommunens afgørelse i omtrent halvdelen af klagerne ændres eller hjemvises af Ankestyrelsen, bl.a. med henvisning til, at der ikke er tilstrækkeligt belæg for det konkrete merudgiftsniveau, som kommunen har vurderet.

De mange klagesager medfører sammen med de store krav til sagsoplysning markante udgifter til administration i kommunerne. De nuværende reglers afledte udgifter vurderes ikke at stå mål med de udbetalte ydelsers omfang. Dertil kommer, at kravene til dokumentation kan skabe en dårlig relation mellem borger og kommune og udfordre borgerens følelse af retssikkerhed.

Med henblik på at understøtte, at samfundet får mest mulig velfærd for pengene, vurderer Ekspertudvalget derfor, at der er behov for en markant forenkling af reglerne vedr. merudgiftsydelse. Dette gælder for reglerne såvel på børn- og ungeområdet som på voksenområdet. Ekspertudvalget anbefaler derfor en nytænkning af reglerne, der skal bidrage til at reducere kommunernes udgifter til administration markant. Initiativet vurderes samtidig at ville bidrage til at øge retssikkerheden ved at skabe et mere simpelt og gennemsigtigt system for udmåling af merudgiftsydelse.

Anbefaling 10: Nytænkning af merudgiftsydelsen

Ekspertudvalget anbefaler, at der udarbejdes en ny model for merudgiftsydelsen, hvor borgeren indplaceres på et af få fastsatte ydelsesniveauer på baggrund af en konkret og individuel vurdering, der i videst mulige omfang baseres på objektive faktorer i form af eksempelvis borgerens konkrete funktionsnedsættelse.

Ekspertudvalget anerkender, at et sådant opgør med vurderingen af borgernes konkrete merudgifter vil betyde, at nogle borgere vil opleve en serviceforringelse og andre en serviceforøgelse. Samlet vurderer Ekspertudvalget, at et nyt system skaber mere plads til et tillidsfuldt samarbejde mellem borgere og kommuner samt væsentligt mindre administration i såvel kommunerne som i Ankestyrelsen. De nærmere niveauer og kriterier vil skulle fastlægges.

2.3 Viden som forudsætning for god styring

Systematisk dataindsamling og heraf afledt viden om indsatser til borgere på socialområdet er en afgørende forudsætning for en god styring såvel fagligt som økonomisk. Imidlertid er der fortsat mangel på viden på området. Og manglende data udgør en selvstændig udfordring for kapacitetsstyringen og planlægningen af den faglige indsats. Det er afgørende forudsætninger, som Ekspertudvalget vurderer nødvendige for fremadrettet at kunne sikre en fagligt og økonomisk bæredygtig udvikling af socialområdet. Ekspertudvalget anbefaler derfor, at datagrundlaget såvel som IT-understøttelsen heraf på socialområdet udbygges og styrkes.

Anbefaling 11: Sikring af bedre viden og data

I dag er socialområdet kendetegnet ved begrænset databaseret viden om sammenhængen mellem den indsats, borgeren får, resultaterne for borgeren og udgiften til indsatsen. Det betyder, at det kan være vanskeligt at identificere virksomme og

omkostningseffektive indsatser og tilbud. Struktureret data om borgernes udvikling sammenstillet med udgifterne til borgernes indsats vil give mulighed for løbende at genbesøge indsatser efter serviceloven, som ikke har de forventede resultater, eller som er omkostningsfulde set i forhold til de opnåede resultater.

Der vurderes i dag bl.a. at mangle mere ensartet og struktureret registrering og indberetning af data om borgers progression og udvikling samt udgifterne til borgers indsats. Udgifterne på socialområdet opgøres i dag ved hjælp af de kommunale regnskaber, hvor det ikke er muligt at koble udgifterne til de enkelte indsatser og enkelte borgere. Det betyder blandt andet, at det ikke er muligt at sammenligne enhedsudgifterne til sociale indsatser på tværs af eksempelvis forskellige tilbuds driftsherretyper (kommunale, regionale, private) eller mellem kommunerne. Manglen på udgiftsdata knyttet til den enkelte borger betyder også, at det ikke er muligt at sammenligne udgiftsniveauet for bestemte aldersgrupper, målgrupper eller diagnosegrupper. Det gør det sværere at styre området, da det er uigennemskueligt, hvilke grupper der reelt driver et udgiftspres.

Der er behov for tiltag, der kan sikre en mere omfattende dataunderstøttelse af sociale indsatser efter serviceloven, så der er det nødvendige grundlag for at belyse udgiftsudviklingen på socialområdet nærmere samt bedre mulighed for at identificere virksomme og omkostningseffektive sociale indsatser. Ekspertudvalget anbefaler derfor, at datagrundlaget på socialområdet skal styrkes og udbygges.

Anbefaling 11: Datagrundlaget på socialområdet skal styrkes og udbygges

Ekspertudvalget anbefaler, at der iværksættes en øget og vedvarende indsats for at udbygge datagrundlaget på socialområdet med henblik på at understøtte styring og prioritering. Ekspertudvalget anbefaler på kort sigt, at der:

- Etableres en national statistik om udgifter på individniveau inden for udvalgte bestemmelser efter serviceloven.
- Tilvejebringes data, der kan understøtte bedre kapacitetsstyring, herunder data om borgers behov og den tilgængelige kapacitet.
- Udvikles en dataunderstøttet standard for opfølgning på børnenes og de unges behov, og at der indsamles data herom.
- Igangsættes et fællesoffentligt arbejde med fokus på at sikre hensigtsmæssig datainfrastruktur, it-arkitektur, bedre anvendelse af data i praksis mv.

Det nuværende systemlandskab i kommunerne understøtter ikke automatisk generering af sammenlignelige og retvisende individhenførbare udgiftsdata. For at undgå at påføre yderligere manuelle administrationsopgaver forudsætter et nyt indberetningskrav udvikling af IT-understøttelsen, så registrering og indberetning kan ske uden yderligere manuelle arbejdsgange.

Anbefalingen forudsættes gennemført under hensyntagen til gældende regler for behandling af persondata. Anbefalingen vurderes at medføre administrative meromkostninger. Den vil dog også indebære administrative lettelser som følge af automatisering af processer, der i dag er manuelle. Dertil kommer, at anbefalingen vil styrke kommunernes styringsgrundlag, som også forventes at have positive implikationer for kommunerne.

