

16. april 2024

## **FOAs kommentarer til ekspertudvalgets afrapportering den 3. april 2024**

Ekspertudvalget på socialområdet har den 3. april præsenteret sine endelige anbefalinger til "en bæredygtig faglig og økonomisk udvikling på socialområdet".

Afdækning af udfordringerne har vist, at der både sker en stigning i antal modtagere af sociale indsatser og i udgifterne pr. indsats. En stor del af udgiftsstigningerne kan henføres til botilbudsområdet, som udgør 54 pct. af den samlede udgiftsstigning fra 2018 til 2022. Herunder ses en mindre gruppe af borgere på botilbud, som modtager meget dyre sociale indsatser. Samtidig konkluderer udvalget, at man ikke kan se, om de stigende udgifter har ført til stigende kvalitet.

Særligt peger udvalget på, at området fungerer "under markedslignende vilkår med henblik på at høste de effektiviseringsgevinster mv., der følger af konkurrence på markedet". Men ekspertudvalget vurderer samtidig, at "**den markedslogik, som gælder på botilbudsområdet, ikke holder i virkeligheden**". Og uddyber senere: "En række forhold vedrørende prisfastsættelse, kontraktindgåelse og kapaciteten på botilbudsområdet vurderes imidlertid at hæmme mulighederne for at høste fordelene ved konkurrence". FOA deler denne grundlæggende kritik af en markedsstyring jf. nedenfor.

### **Faktaboks**

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. 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. 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. Væksten er fortsat i 2023.

Udgiftsvæksten er særligt drevet af stigende udgifter til botilbud på voksenområdet (private leverandører). I perioden er udgifterne til botilbud steget med 12 pct., mens antallet af borgere i botilbud er steget med 4 pct.

De fleste af ekspertudvalgets anbefalinger – hverken dem fra 2023 eller de netop præsenterede - indeholder 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. Derfor har udvalget ikke skønnet over den samlede effekt af forslagene, men alene (hvor muligt) vurderet målgruppens størrelse og områdets udgiftsniveau. At forslagene primært tegner rammer og retning, vanskeliggør konkrete og forslagsnære tilbagemeldinger fra FOA.

Af dette notat fremgår FOAs overordnede kommentarer til ekspertgruppens afrapportering og anbefalinger (s. 2) og FOAs kommentarer til de for FOA mest relevante anbefalinger (s. 2-9).

### **FOAs overordnede kommentarer til ekspertgruppens afrapportering**

Overordnet set er FOA glade for det grundige og omfattende arbejde, samt muligheden for at kunne bidrage via følgegruppen. Det har været påtrængende gennem flere år at analysere udfordringer med henblik på at forbedre rammer og retning for indsatsen for mennesker med handicap – store som små.

FOA anerkender behovet for en styrbar økonomi. Ikke mindst så regningen for områdets budgetoverskridelser ikke sker uprioriteret på bekostning af andre velfærdsområder. Alligevel er det vigtigt, at vi bevarer hensynet til grundlæggende rettigheder og ambitionen om at velstandsstigningen gælder for alle mennesker i vores samfund, også dem der har et handicap, psykisk eller fysisk.

I følgegruppen har mange interessenter betonet betydningen af ikke kun at have et økonomisk fokus, men at fagligt gode indsatser også har en afgørende betydning for udgiftsudviklingen. FOA sætter derfor pris på, at der er kommet et større fagligt omdrejningspunkt i afrapporteringen. Sammen med udviklingen af en specialeplan og dermed mere målrettede faglige indsatser, mener FOA, at det vil have en afgørende betydning for at sikre en mere bæredygtig og styrbar økonomi og bedre kvalitet for borgerne. FOA havde gerne set at anbefalingerne i endnu højere grad havde et fagligt fokus, fx på uddannelse- og kompetenceudvikling, ledelse, lavere personaleomsætning samt færre timelønnede, og forbedret visitation. FOA anerkender også behovet for at få ændret på rammer der skaber u hensigtsmæssige vilkår og incitament, samt hæmmer den rette faglige indsats og driver udgifterne unødigt op. I **vedhæftede** bilag samler FOA tre forslag til bedre økonomistyring, som ikke går på kompromis med den faglige kvalitet. Overordnet peger FOA på tre veje til bedre styring af området:

1. En overordnet rammestyring, som giver plads til en konkret faglig prioritering og en klar ledelsesmæssig forankring af ansvaret.
2. En revurdering af opgave- og ansvarsfordeling mellem kommuner og regioner, så der også for de højt specialiserede tilbud er mulighed for at etablere et offentligt alternativ med et entydigt og direkte politisk ansvar.
3. En bedre styring af økonomien på de private tilbud, som indeholder en sikring af kvaliteten i de private tilbud blandt andet gennem krav til organisering og selskabsform.

FOA savner særligt, at ekspertgruppen forholder sig direkte til, hvordan der konkret kan dæmmes op for profit på velfærd, for at undgå at private aktører trækker overskud ud. FOA er ikke principielt imod private aktører på velfærdsområdet, men imod, at der trækkes overskud ud til andre private formål, som det desværre sker i dag. Ekspertudvalget peger på, at der er

behov for øget viden om kvaliteten af indsatserne på det specialiserede socialområde – både i private og offentlige tilbud. FOA bakker op om, at der sammen med et fokus på økonomi også skal være fokus på kvalitet. Til fokus på kvaliteten ser FOA et behov for, at der etableres et fælles sprog og vidensgrundlag om kvalitet på det specialiserede socialområde. FOA foreslår, at der i den forbindelse ses i retning af det tredelte kvalitetsbegreb fra forskning på dagtilbudsområdet. Her består kvalitet af tre elementer: Strukturel kvalitet, proceskvalitet og resultat-kvalitet (se fx [EVA 2017](#) for uddybning).

## **Kommentarer til de for FOA mest relevante forslag fra ekspertgruppen**

### **Anbefaling 2.1: Revision af serviceloven**

FOA deler ikke den bagvedliggende vurdering af manglende mulighed for at tage økonomiske hensyn på nuværende tidspunkt. Efter FOAs opfattelse har kommunerne allerede vide rammer både formelt og uformelt for at vælge det billigste tilbud, og at sætte serviceniveauet ned når pengene ikke slår til, fx ved at vælge botilbud i egen kommune og sænke den generelle standard for, hvornår der tilbydes botilbud. FOA er bekymret for en fremtid, hvor indsatser til borgere i endnu højere grad afhænger af borgerens netværks ressourcer til at argumentere for det rette tilbud.

Ekspertgruppen foreslår det konkret tydeliggjort i forarbejderne til serviceloven, hvornår og hvordan kommunerne kan tillægge økonomiske hensyn vægt i en afgørelse. For FOA er det centralt, at denne tydeliggørelse inddrager vægtningen af at vælge det fagligt bedste tilbud, så borgeren tidligst muligt får den mest målrettede hjælp, der kan afhjælpe udfordringer, og på sigt skabe det bedst mulige niveau af livskvalitet og selvhjulpethed, og dermed også det bedste og billigste tilbud på sigt.

FOA bakker op om et mere helhedsorienteret fokus samt borgerens inddragelse i egen sag. FOA mener også det bør fremhæves, at en øget inddragelse af medarbejdere, der er tæt på borgere i den nuværende indsats, vil gavne vidensgrundlaget fx i forbindelse med visitation og revisitation.

### **Anbefaling 2.2: Tydeliggørelse af rækkevidden for de enkelte reglers anvendelse**

Udvalget forslår en række justeringer i lovgivningen, som samlet skal "tydeliggøre rækkevidden for de enkelte reglers anvendelse". Anbefalingerne skal påvirke både praksis og fortolkning af Ankestyrelsens udmeldinger. FOA er skeptisk overfor behovet for lovændringer der medfører, at ministeriet skal kunne påvirke principafgørelser fra Ankestyrelsen gennem Dialogforum, da det svækker Ankestyrelsens formelle uafhængighed. FOA har en kraftig formodning om, at afstemning allerede sker i dag.

I dag er det sådan, at i de tilfælde, hvor fx ministeriet mener, at Ankestyrelsens eller en domstols juridiske fortolkning af en bestemmelse ikke stemmer overens med lovgivers intentioner, bliver der fremsat lovforslag som tilpasser den juridiske formulering til de intentioner man har haft. Fordelen ved at beholde denne procedure er at der er åbenhed og demokrati omkring ændringen, hvilket er en forudsætning for en retsstat.

### **Anbefaling 2.3: Nye rammer for kapacitetsstyring og etablering af botilbudspladser til borgere med særligt komplekse behov og udadreagerende adfærd**

FOA hilser en øget offentlig udbygning af botilbudspladser velkommen, også til målgrupper der er vanskelige at finde pladser til i dag. Borgere med komplekse behov defineres forskelligt af forskellige aktører - FOA ser gerne målgrupperne konkretiseret, så det tydeliggøres, at der også er tale om borgere med flere samtidige problemstillinger, herunder borgere med flere diagnoser, borgere med dom samt borgere med både udviklingsforstyrrelser, sociale problemer mv.

Men FOA mener ikke at udvalget går langt nok med disse anbefalinger. FOA savner, at man langt mere konkret begrænser private botilbuds mulighed for at trække profit ud.

### **Anbefaling 2.4: Udvikling af nyt takstsystem for socialområdet**

FOA hilser forslaget velkomment. Men det er et kompliceret system at udvikle, når der er tale om socialområdet og ikke sundhedsområdet, der i langt højere grad har afgrænsede ydelser.

FOA mener ikke, at takstberegningen bør sætte et egentligt loft over serviceniveauet. En standardiseret takst vil i for høj grad begrænse den lokale prioritering ud fra borgernes konkrete behov

Det er vigtigt, at et takstsystem rummer mulighed for alle de individuelle forhold der kan være tale om i sociale sager, fx at en borger kan have mere brug for hjælp i nogle perioder end andre, at der kan opstå akutte behov mv. Det er således vigtigt, at et takstsystem ikke bliver så rigtigt, at det forhindrer personalet i at yde den hjælp og støtte som det vurderes at være mest relevant og påtrængende at yde. Vi skal med mere konkrete ord ikke risikere at en takst forhindrer en borger, der fx momentvis er suicidal, i at få vagt om natten, hvis det er påkrævet, eller at få en særlig støtte for en afgrænset periode fx som følge af et sundhedsfagligt indgreb eller lignende.

### **Anbefaling 2.5: Hensigtsmæssig udvikling af botilbudskapaciteten**

FOA støtter forslaget om at undersøge mulighederne for at forbedre en hensigtsmæssig udvikling i botilbudskapaciteten, både efter almenboligloven men særligt efter serviceloven. En tilstrækkelig kapacitet og de rette botilbud, er en af de grundlæggende forudsætninger for at området er velfungerende. Og for at sikre, at de enkelte tilbud har en tilpas afgrænset målgruppe, så det sikres, at de enkelte tilbuds leder og medarbejdere har de rette rammevilkår og rette faglige kompetencer til at sikre kvaliteten i støtte og udvikling af alle tilbuddets borgere.

### **Anbefaling 2.7: Revision af magtanvendelsesreglerne**

FOA har afgivet høringssvar i forbindelse med lovprocessen.

### **Anbefaling 2.8: Bedre styring på krisecenterområdet**

Der er sket en væsentlig stigning i udgifterne til kvindekrisecentre. FOA støtter derfor forslaget om, at det undersøges nærmere, hvordan man bedre kan understøtte en tryk – og i visse tilfælde også hurtigere overgang til en selvstændig tilværelse uden vold. FOA mener dog, at det i denne undersøgelse er vigtigt at undersøge, hvad der i praksis ligger bag den store udgiftsstigning på området. I rapporten nævnes længden af ophold, men er det kun dette forhold eller andre, der begrundet udgiftsstigningen? Er længden på ophold steget på alle krisecentre eller forholdsmæssigt mere på nogen? Er der et nogenlunde ensartet serviceniveau på tværs af centre, trækker nogle driftsherrer profit ud? Vi bør kende problemerne nøje og tilpasse løsningerne efter dem, så der ikke blot sker hurtigere udskrivning uden individuel tilpasning.

I nærmeste fremtid skal der også oprettes centre for mænd, som i vid udstrækning vil betyde at centre der allerede eksisterer, med deres traditioner og serviceniveau, vil skulle inkorporeres i nye finansieringsformer. FOA opfordrer til at undersøgelsen også omfatter en stillingtagen til, hvordan der skabes et ensartet serviceniveau mellem tilbuddene til kvinder og mænd, og at centrene på tværs underlægges samme standarder med de mindre variationer der kan være kønnene imellem.

### **Anbefaling 3.1: Barnets lov**

FOA er enig i, at det er centralt, at vi i Danmark sikrer tidlige og forebyggende virksomme indsatser til børn, unge og familier med særlige behov - først og fremmest af hensyn til barnet og familien, men også af hensyn til samfundsøkonomiske gevinster.

FOA bakker op om en forenkling af sagsprocessen for de fire konkrete indsatser i Barnets Lov som ekspertudvalget foreslår:

- 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.

Når dette gøres med borgerens samtykke og med henblik på at arbejde mere helhedsorienteret med støtten til barnet, den unge og familien, hvor der sikres en høj grad af inddragelse af barnet, den unge og familien i valget og tilpasningen af den iværksatte støtte.

FOAs opbakning forudsætter, at ekspertudvalgets bemærkning omkring samtykke på s. 68 følger forslaget: *"Ud fra hensynet til barnets, den unges og familiens retssikkerhed, herunder klagemuligheder, bør anbefalingen dog alene omfatte indsats, 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."*

FOA er også villig til at se på, om der fremadrettet skal inkluderes flere forebyggende foranstaltninger efter barnets lov, når der er konkrete erfaringer med de fire ovenstående. Og på at se på, om lignende former for fleksibilitet kan indbygges i forebyggende indsats til udsatte voksne og personer med funktionsnedsættelse.

### **Anbefaling 3.2: Større fokus på understøttelse af overgangen til voksenlivet for udsatte unge.**

FOA støtter forslaget, da FOAs medlemmer efterlyser bedre mulighed for hjælp og støtte fra barn/ung til voksen.

### **Anbefaling 3.3: Etablering af en statslig resultatbetalingsfond**

Med en resultatbetalingsfond afsættes der midler i en "fond", som kan betale for på forhånd definerede resultater, fx på socialområdet. I sin grundessens er en resultatbetalingsfond dermed en finansieringsmekanisme, der har til hensigt at finansiere indsats inden for et område og på den måde forbedre incitamentsstrukturen. Risikoen for at opnå den ønskede effekt påhviler fortsat den "aktør" der foretager investeringen (starter eller ændre en indsats)

Ekspertudvalget er positive overfor forsøg med denne finansieringsform (anbefaling 3.3). Efter FOAs vurdering skal en sådan finansiering løse to problemer: Dels problemet med, at

”gevinsten” kan ligge et andet sted end hos investor. Dels problemet med manglende mulighed for generelt at investere i en bedre indsats med effekt over en årrække.

FOA deler vurderingen af, at der er brug for at se på begge problemer. Men FOA ser hellere et opgør med den styringslogik, der begrænser de offentlige myndigheder med ansvar for opgaverne. Det grundlæggende problem er den rigide styring af kommuner og regioner, bl.a. via Budgetloven. Denne styring forhindrer hensigtsmæssige prioriteringer i investering og forebyggelse over tid, og hæmmer samtidig mulighederne for at samarbejde på tværs af myndighederne og på tværs af opdelingen mellem social- og sundhedsområdet i rammestyringen af regioner og kommuner.

Samtidig anbefaler FOA, at et opgør med denne styringslogik samtidig bliver et opgør med den markedslogik, der adskiller myndighedsansvar fra driftsansvar, jf. ekspertudvalgets kritik af den nuværende styringsmodel.

#### **Anbefaling 3.4: Opbygning og udbredelse af viden om forebyggende indsatser**

FOA er enig i, at der er behov for opbygning og udbredelse af mere viden om forebyggende indsatser og udbredelse. Forebyggelse – hvor det er muligt – er vigtigt både for borgeren og for samfundsøkonomien. Men forebyggelse er ofte en investering, der kan være svær at foretage i en presset økonomisk ramme jf. FOAs svar omkring anbefaling 3.3.

I forhold til udvikling og udbredelse af viden om indsatserne, er FOA bekymret for en fremtid med en manualbaseret tilgang til forebyggende indsatser på det specialiserede socialområde. Det virksomme skal altid ses i forhold til borgerens individuelle behov og præferencer - den enkelte borger skal så at sige have blandet den rette faglige cocktail til deres udgangspunkt og præferencer, og det skal være en cocktail, der kan justeres og tilpasses over tid.

Og det virkningsfulde har også en klar sammenhæng til de rammer, hvor indenfor den virksomme forebyggende metode udføres. Det virkningsfulde er i høj grad båret af relationsarbejde mellem borger og medarbejder, og det kræver bl.a. fast tilknyttet personale og lav personaleomsætning. Det virksomme er også afhængig af, at personalet har tid til at anvende de rette metoder, og at der er en arbejdspladskultur præget af faglig sparring, refleksion og evaluering af indsatser.

#### **Anbefaling 4.1: Regelforenklinger i sagsbehandlingen og mere tid til kerneopgaven**

Det er FOAs opfattelse, at ministeriet snarest muligt bør udarbejde en egentlig taksmodel for udmålingen af tilskud fordi kommunerne rent faktisk udmåler tilskuddet forkert. Regelforenklinger er derfor på rette plads på dette område.

#### **Anbefaling 4.2: Forenkling af tilsyn gennem ny model for socialtilsynets tilsyn med sociale tilbud**

Et mere risikobaseret og målrettet tilsyn ligger i tråd med FOAs ønsker, fordi der er set eksempler på botilbud som har en for ringe kvalitet uden tilsynet, har opdaget det. Det er imidlertid svært at finde de tilbud som har mest brug for det, uden en vis andel tilsyn på alle tilbud. Som forslaget er formuleret, fremstår det mest som om ønsket om en ny model er at spare penge frem for at hæve kvaliteten. FOA ser gerne at ønsket om at fremme kvaliteten er det primære fokus for udvikling af tilsyn på et område, hvor der jævnligt opdages svigt af grov karakter.

#### **Anbefaling 5.1: En ny og sammenhængende forskningsstrategi på socialområdet**

FOA bakker op om en ny og sammenhængende forskningsstrategi på socialområdet. Men en sådan skal have fokus på, hvordan alle medarbejdergrupper sikres inddraget i forskningens genstandsfelt, i samarbejdet mellem forskning og praksis og formidlingen af viden fra projekterne. Og at der ikke kun forskes i store målgrupper eller områder/metoder, hvor der i dag er forskningsmæssig bevågenhed

FOA bakker op om en model tilsvarende Partnerskab for Børneforskning, men bemærker, at der skal være fokus på, at forskning også inkluderer medarbejdere og uddannelsesinstitutioner på erhvervsuddannelsesniveau, så det sikres, at alle medarbejdergrupper indgår i forskningens genstandsfelt og i samarbejdet og formidling af forskning. Erfaringen fra de første forskningsprojekter under Partnerskab for Børneforskning er, at de omhandler og udføres på professionshøjskole- og universitetsniveau uden inddragelse af ikke-uddannede og erhvervsuddannede medarbejdere. Samt at der forskes i den største målgruppe daginstitutioner, og ikke i den lidt mindre målgruppe dagplejen.

I forskningen bør der være et tydeligere fokus på rammernes betydning for borgere, indsatser og personale – både i forhold til trivsel/stigning i behov for hjælp og støtte og i forhold til virksomme indsatser og forebyggende indsatser. Det tredelte kvalitetsperspektiv (proces-, strukturel- og resultat kvalitet), der kendes fra bl.a. dagtilbudsområdet, kan med fordel også anvendes på det specialiserede socialområde. Bl.a. når der skal forskes i virksomme metoder og forebyggende indsatser.



**Anbefaling 5.3: Styrket formidling og anvendelse af viden i praksis på socialområdet**

FOA støtter forslaget men bemærker, at det skal sikres, at der er fokus på formidling til alle medarbejdergrupper, også dem uden pædagogisk og sundhedsfaglig uddannelse og de timelønnede, der udgør en stor andel af medarbejderne på specialområdet.

**Anbefaling 6.1: Fortsat omstilling mod principperne i den socialfaglige tilgang recovery-orienteret rehabilitering på det samlede voksensocialområde**

FOA støtter recovery-tilgangen, hvor det er borgerens egne mål, der er udgangspunktet for indsatsen og ikke kun et kommunaløkonomisk blik på at reducere udgiften til borgeren mest muligt.

**Anbefaling 6.2: Afdækning af erfaringer med at anvende standardiserede mål, som kan bruges til at følge borgerens livskvalitet og progression**

FOA deler ønsket om at kende borgernes livskvalitet og progression/depression, men livskvalitet og progression kan ikke måles isoleret fra borgerens omgivelser, og derfor kan målingen ikke udgøre en effektmåling af indsatsen på specialområdet. FOA er bekymret for, at valget af måleredskabs kan få negativ betydning for praksis og forståelsen af livskvalitet. Alt efter, hvordan tilfredsstillende livskvalitet defineres, kan det enten blive en "sovepude" eller sætte et for stort fokus på progression og konstant forbedring af samfundet/økonomiske hensyn, og ikke nødvendigvis hensyn til borgeren.

FOA står naturligvis til rådighed for yderligere dialog, hvis der er behov.

Venlig hilsen

Kim Henriksen

*Sektorformand for pædagogisk sektor*

Tanja Nielsen

*Sektorformand for social- og sundhedssektoren*