

Kommissorium for en evaluering af det specialiserede socialområde

Formål

Vi skal være sikre på, at mennesker i social udsathed eller med særlige behov på grund af et handicap får den hjælp, de har behov for. Alt for mange børn, unge og voksne med specialiserede behov oplever, at de ikke får den rette hjælp. Det skal vi have rettet op på. Børn, unge og voksne med et behov for særlig støtte skal føle sig trygge ved, at fællesskabet træder til med den nødvendige hjælp, når der er behov for det.

Regeringen mener, at der er brug for at styrke det specialiserede socialområde. Retssikkerheden skal højnes, og der skal være de rette specialiserede tilbud, anbringelsessteder og indsatser af høj kvalitet, der svarer til borgernes behov, så udsatte børn, unge og voksne med handicap eller andre særlige behov får de bedste muligheder for at leve et selvstændigt og meningsfyldt liv på egne præmisser.

Den ambition forudsætter mere viden på det specialiserede socialområde. I dag ved vi ikke nok om de tilbud, der er på området, om kvaliteten i og effekten af indsatsen, og vi ved ikke, om de dækker behovet.

Regeringen vil derfor som et vigtigt første skridt udarbejde en evaluering af det specialiserede socialområde og skabe et nationalt overblik over målgrupper og tilbud på området. Med det overblik i hånden skal vi indrette området sådan, at vi er sikre på, at alle får den bedst mulige støtte til at leve et godt liv.

Evalueringen skal ses i tæt sammenhæng med regeringens kommende udspil *"Børnene Først"*, der ligeledes har fokus på kvalitet på området generelt og dermed også de steder, hvor udsatte børn og unge anbringes.

Baggrund

Regeringen har i Aftale om Finansloven for 2020 med Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Alternativet aftalt at iværksætte *en evaluering af den nuværende planlægning og organisering af handicapområdet med henblik på at styrke indsatsen, den nationale vidensdeling og sikre den mest hensigtsmæssige opgavefordeling mellem kommuner og regioner.*

Baggrunden for ovenstående er bl.a., at bruger- og interesseorganisationer siden kommunalreformen i 2007, hvor kommunerne overtog det samlede ansvar for tilbud på det specialiserede socialområde, har udtrykt bekymring for, at der er sket en afspecialisering af socialområdet, at vigtig viden er gået tabt, og at højt specialiserede tilbud er forsvundet.

Med kommunalreformen blev der iværksat en række initiativer med henblik på at sikre opretholdelsen af specialiseret viden og tilbud, herunder rammeaftaler og specialrådgivningsfunktionen VISO. Som opfølgning på evalueringen af kommunalreformen i 2013 blev den nationale koordinationsstruktur (NATKO) oprettet til at sikre det fornødne udbud af højt specialiserede indsatser og tilbud til borgere på det mest specialiserede social- og specialundervisningsområde.

De iværksatte initiativer har imidlertid ikke været tilstrækkelige til at dæmpe bekymringen for afspecialisering, ligesom det ikke er muligt at be- eller afkræfte, om der er sket en afspecialisering.

Løsning

Regeringen finder, at der er behov for en grundig evaluering af det specialiserede socialområde. Evalueringen skal danne grundlag for at nå frem til en national specialeplanlægning. Denne vil være inspireret af sundhedsområdet under hensyntagen til, at socialområdets lovgivningsmæssige og faglige rammer adskiller sig betydeligt fra sundhedsområdet. Det er bl.a. en væsentlig præmis for arbejdet, at socialområdet på nuværende tidspunkt ikke står på samme vidensgrundlag som sundhedsområdet.

Derfor igangsættes evalueringen i tre parallelle spor for trinvist at sikre tilstedeværelsen af de rette tilbud, indsatser og viden på det specialiserede socialområde:

1. Afdækning af det specialiserede socialområde
2. Model for beskrivelse af specialiseringsniveauer med henblik på specialeplanlægning
3. Initiativer, som understøtter specialisering og kvalitet

Spor 1. Afdækning af det specialiserede socialområde

Der gennemføres en national afdækning af det specialiserede socialområde, som på baggrund af eksisterende data kortlægger:

- *Tilbuddene på det specialiserede socialområde*, herunder bl.a. tilbud pr. region/kommune og til de konkrete målgrupper samt tilbuddenes størrelse, normering, medarbejderkompetencer, ejer- og driftsforhold.
- *Målgrupperne i tilbud på det specialiserede socialområde*, herunder udviklingen i antallet af mennesker i sociale tilbud de senere år.
- *Den strukturelle opbygning af det specialiserede socialområde*, herunder bl.a. kommunernes visitation og valg af tilbud, finansiering af tilbud, opgavefordeling mellem kommuner og regioner og nuværende mekanismer for sikring af specialisering (NATKO, VISO, rammeaftaler).

Afdækningen afgrænses til hovedsageligt at beskæftige sig med sociale tilbud, der er omfattet af socialtilsynet, herunder botilbud til personer med handicap og udsatte voksne, anbringelsessteder for børn og unge samt kvindekrisecentre og forsørgshjem. Plejefamilieområdet er ikke omfattet af afdækningen. Endvidere er der behov for at belyse visse såkaldte matrikelløse indsatser (specialiserede indsatser, der ikke er tilknyttet botilbud eller lignende) og videnscentre.

Afdækningen skal ses i tæt sammenhæng med *nyt og fælles samarbejde*, der gennemføres som opfølgning på kommuneøkonomiaftalen for 2020 mellem KL og regeringen, og som fortsættes med kommuneøkonomiaftalen for 2021. I regi af dette arbejde undersøges baggrunden for aktivitetsudviklingen på socialområdet, som udfordrer kommunerne, herunder sammenhængen mellem udgifter og sammensætningen af borgere og indsatser på kommunalt niveau for at belyse, hvad der driver kommunernes udgifter på det specialiserede voksenområde.

Som en del af evalueringen af det specialiserede socialområde undersøges betydningen af de samlede økonomiske incitamenter for kommunernes prioriteringer, herunder betydningen af udligning. Dette har blandt andet sammenhæng til den ændring, der foretages med udligningsreformen, hvor anvendelsen af det såkaldte betalingskommunefolketal udfases helt. Anvendelsen af bopælskommunefolketallet generelt i udligningssystemet har både før og efter reformen kunnet påvirke en kommunes omkostninger ved valg af tilbud i en anden kommune og de samlede økonomiske incitamenter skal derfor belyses.

Afdækningen gennemføres i 2020.

Spør 2 Model for beskrivelse af specialiseringsniveauer med henblik på specialeplanlægning

I dag findes der ikke en fyldestgørende definition eller metode til udpegning af specialiserede eller højt specialiserede indsatser og tilbud på socialområdet og dermed heller ikke et afsæt for at indføre specialeplanlægning.

Der skal derfor i tillæg til afdækningen i spor 1 tilvejebringes en model for, hvordan vurderingen af en indsats' eller et tilbuds specialisering kan operationaliseres og omsættes til en konkret specialeplanlægning. Modellen skal med inspiration fra definitionen af specialiseringsniveauerne i NATKO bl.a. kunne:

- Definere specialiseringsniveauerne i indsatserne til den enkelte målgruppe, herunder også hvorvidt der reelt er behov for en højt specialiseret indsats
- Fastlægge kravene til tilbud på et bestemt specialiseringsniveau
- Identificere de tilbud, som kan levere den relevante indsats i dag
- Fremadrettet anvendes i en løbende monitorering af udviklingen i tilbud og specialiseringsniveau

Modellen skal udgøre en sammenlignelig metode og tilgang på tværs af målgrupper, men samtidig tage hensyn til, at målgruppernes behov kan være meget forskellige, og at kravene til specialiseringsniveauerne i praksis derfor kan variere væsentligt på tværs af målgrupper. Modellen skal samtidig tage højde for den løbende faglige udvikling på socialområdet, der kan pege på nye og relevante tilbud, indsatser og metoder.

Endvidere vurderes det at kræve en bred inddragelse af interessenter, eksperter, myndigheder mv. med henblik på at konkretisere, hvad der skal til for at levere en specialiseret indsats for en bestemt målgruppe.

For at sikre, at modellen er effektiv og anvendelig, udvikles den med afsæt i et pilotprojekt for to konkrete målgrupper. Pilotprojektet gennemføres i 2020-2021. På den baggrund skal der efterfølgende ske en udbredelse af modellen med henblik på indførelse af specialeplanlægning i relevant omfang.

Spor 3. Fremadrettede initiativer, som understøtter specialisering og kvalitet

For at sikre anvendelighed af den genererede viden gennem arbejdet med afdækningen (spor 1) og udarbejdelse af modellen (spor 2) udarbejdes løbende konkrete løsningsforslag til sikring af specialisering og kvalitet på det specialiserede socialområde.

I det omfang initiativerne medfører merudgifter skal disse i størst muligt omfang søges finansieret gennem modgående forslag inden for området. Inspiration hertil kan blandt andet hentes fra resultaterne af *Nyt og fælles samarbejde*, jf. ovenfor, som løber i 2020 og 2021.

Udover ydelser til målgruppen efter serviceloven medtænkes ydelser efter anden lovgivning i relevant omfang.

Børne- og Undervisningsministeriet gennemfører parallelt en evaluering af inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand, der omfatter både almen- og specialundervisningsområdet i folkeskolen som aftalt i ØA20. Der vil i samarbejde med Børne- og Undervisningsministeriet sikres sammenhæng og synergi mellem de to evalueringer.

Arbejdet skal desuden ses i sammenhæng med regeringens øvrige initiativer, der har en naturlig snitflade til det specialiserede socialområde.

Organisering

Der nedsættes en tværministeriel styregruppe og herunder en arbejdsgruppe bestående af Social- og Indenrigsministeriet (formand), Finansministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet.

En række aktører på socialområdet har en afdækning af det specialiserede socialområde øverst på dagsordenen, og det er helt afgørende, at organisationer og interessenter involveres tæt i processen for at kunne tilvejebringe den nødvendige indsigt og viden.

Social- og indenrigsministeren nedsætter derfor en følgegruppe bestående af brugerorganisationer, faglige organisationer, Danske Regioner, KL m.fl., der i hele processen inddrages tæt ved løbende møder, høringer mv. Følgegruppen vil bl.a. blive inddraget i forbindelse med tilrettelæggelse af evalueringen og løbende drøftelse af konkrete resultater fra evalueringen (såvel spor 1 som spor 2) samt i forbindelse med udarbejdelse af løsningsforslag (spor 3).

Social- og indenrigsministeren vil ligeledes løbende drøfte afdækningens fremdrift mv. med Folketingets socialordførere. Hvor der er snitflader til undervisningsområdet, herunder evalueringen af inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand, vil Folketingets social- og undervisningsordførere blive orienteret om sammenhængen mellem arbejdet på de to områder af social- og indenrigsministeren og børne- og undervisningsministeren.

Proces

Afdækningen (spor 1) og pilotprojektet (spor 2) igangsættes i 1. halvår 2020 og forventes afsluttet i henholdsvis 2020 og 2021. Parallelt hermed udarbejdes øvrige løsningsforslag (spor 3) med henblik på drøftelse med de politiske partier i 2021.