

2022

Afrapportering af evalueringen af det specialiserede socialområde

Indledning

Denne afrapportering sammenfatter den afdækning af tilbud, målgrupper og den strukturelle opbygning af det specialiserede socialområde, som har været foretaget siden sommeren 2020 samt af prøvningen af en model for beskrivelse af specialiseringsniveauer med henblik på specialeplanlægning.

Afdækningen baserer sig på eksisterende datakilder såvel som en lang række nye analyser og undersøgelser, som er gennemført som led i arbejdet med Evalueringen af det specialiserede socialområde, og som har bidraget med ny viden. Arbejdet peger på, at der – i forhold til de nuværende rammer, strukturer og mekanismer – er forbedringspotentialer samt bredt anerkendte udfordringer og problemstillinger, som det er nødvendigt at adressere med nye initiativer for fremadrettet at sikre sociale tilbud og indsatser på det rette specialiseringsniveau og med den fornødne kvalitet.

Socialområdets forskellige aktører har fulgt arbejdet og er løbende blevet præsenteret for analyser og undersøgelser samt bidraget med input til løsningerne. Aktørerne har desuden peget på en række andre kilder undervejs i arbejdet. Disse kilder er oplistet på side 19.

Afdækningen danner baggrund for regeringens præsentation af løsninger i udspillet *Et liv med ligeværdige muligheder*.

Baggrund

Med aftalen om finansloven for 2020 aftalte regeringen sammen med Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Alternativet at iværksætte en evaluering af det specialiserede socialområde, hvor den nuværende planlægning og organisering af området skulle evalueres med henblik på at styrke indsatsen, den nationale vidensdeling og sikre den mest hensigtsmæssige opgavefordeling mellem kommuner og regioner.

Baggrunden for evalueringen var blandt andet, at bl.a. bruger- og interesseorganisationer på området på baggrund af bl.a. undersøgelserne, der er oplistet på side 19, har vurderet, at der er sket en afspecialisering af socialområdet siden kommunalreformen i 2007, at faglig viden er gået tabt, og at højt specialiserede tilbud er forsvundet. Med kommunalreformen overtog kommunerne det samlede myndigheds-, forsynings- og finansieringsansvar for området.

Med kommunalreformen blev der iværksat en række initiativer med henblik på at sikre oprettholdelsen af specialiseret viden og tilbud, herunder rammeaftaler mellem kommuner og regioner samt 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.

Rigsrevisionen har desuden i marts 2022 rettet en kritik af kommunernes forvaltning af handicapområdet og af Social- og Ældreministeriets opfølgning og tilsyn på området. Beretningen dækker perioden fra 2007 til 2022.

Statsrevisorerne konkluderer bl.a., at Social- og Ældreministeriet har ført et utilfredsstillende tilsyn med kommunernes forvaltning af servicelovens bestemmelser på handicapområdet.

Rigsrevisionens kritik omhandler forvaltningen af servicelovens bestemmelser i visitationen, mens evalueringen har fokus på sociale tilbud, der er omfattet af socialtilsynet, samt visse matrikelløse indsatser og videnscentre.

Boks 1

Kommissorium for evalueringen af det specialiserede socialområde

Rammerne for arbejdet med evalueringen af det specialiserede socialområde er fastlagt i et kommissorium.

Det fremgår af kommissoriet for evalueringen af det specialiserede socialområde, at "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."

Af kommissoriet fremgår endvidere, at 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:

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

Afdækning af det specialiserede socialområde (spor 1)

Der er som led i spor 1 siden 2020 gennemført et omfattende analysearbejde samt undersøgelser, der har givet ny viden og et stærkere vidensgrundlag på det specialiserede socialområde, om end analyserne har været begrænset af det mangelfulde datagrundlag på det specialiserede socialområde.

På den baggrund er der udarbejdet fem afdækninger af det specialiserede socialområde inden for fem centrale temaer:

- 1) Overordnet struktur og opgavefordeling

- 2) Finansiering og økonomiske incitamenter
- 3) Eksisterende mekanismer til at sikre specialisering
- 4) Udredning, visitation og opfølgning
- 5) Kvalitet i indsatserne

Temaerne skal ses i lyset af, at de enkeltvis og i kombination udgør nogle af de helt centrale rammer for og elementer i den samlede indsats til borgere på det specialiserede socialområde.

Analyserne har blandt andet givet ny viden om målgrupper, specialiseringsgrader, den geografiske dækning af tilbud, om kommunernes brug af botilbud i andre kommuner og om målgruppekombinationer på sociale tilbud, der kan anvendes i det videre arbejde med udvikling af området.

Udgangspunktet for afdæknings- og analysearbejdet i spor 1 har været ministerier og styrelser egne analyser, undersøgelser mv., herunder særligt analyser baseret på tilgængelige registerdata. Dertil kommer Ankestyrelsens undersøgelser af udvalgte kommuners praksis og overvejelser, når de hhv. skal visitere en borger til et botilbud, opholdssteder og døgninstitutioner samt til døgnbehandling for stofmisbrug, samt de komparative analyser af det specialiserede socialområdet i Danmark, Norge og Sverige og pilotbrugertilfredsundersøgelsen udarbejdet af VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Af tabel 1 fremgår udvalgte analyser mv., der er udarbejdet som led i arbejdet med Evalueringen af det specialiserede socialområde, og som er samlet i denne afrapportering. Derudover har Indenrigs- og Boligministeriet i juni 2021 offentliggjort 'Afrapportering om betalingsforpligtelse og kommunale incitamenter'.

Tabel 1

Udvalgte analyser mv. som led i arbejdet med Evalueringen af det specialiserede socialområde

Som led i Evalueringen af det specialiserede socialområde er der gennemført et omfattende analysearbejde, herunder en kortlægning af tilbuds billedet på området. Analyserne er blandt andet offentliggjort som en del af Social- og Ældreministeriets løbende analyseserie Velfærdspolitisk Analyse. Nogle af de centrale analyser og undersøgelser omfatter:

- Velfærdspolitisk Analyse om "Geografisk dækning af tilbud på det specialiserede socialområde".
- Velfærdspolitisk Analyse om "Størrelse og virksomhedsformer for specialiserede sociale tilbud".
- Velfærdspolitisk Analyse om "Målgruppekombinationer på sociale tilbud".
- Velfærdspolitisk Analyse om "Kvalitetsvurderinger af sociale tilbud".
- Velfærdspolitisk Analyse om "Brug af botilbud i andre kommuner".
- Velfærdspolitisk Analyse om "Tendenser i kommunernes brug af botilbud i andre kommuner".
- Velfærdspolitisk Analyse om "Uddannelse blandt medarbejdere på døgntilbud og anbringelsessteder".
- VIVE har for Social- og Ældreministeriet gennemført en komparativ undersøgelse af det specialiserede socialområde i Danmark, Norge og Sverige med det formål at afdække og sammenligne den strukturelle opbygning og organisering af området.
- VIVE har for Social- og Ældreministeriet gennemført en brugertilfredshedsundersøgelse på det specialiserede voksenområde, hvor de ser på borgernes tilfredshed med en række specifikke ydelser og visitationsprocessen.
- Ankestyrelsen har undersøgt udvalgte kommuners praksis og overvejelser, når de hhv. skal visitere en borger til et botilbud, opholdssteder og døgninstitutioner samt til døgnbehandling for stofmisbrug.

Kilde: Social- og Ældreministeriet.

Overordnet struktur og opgavefordeling

Som det fremgår af kommissoriet og tabellen ovenfor, er der gennemført en række analyser, der kortlægger tilbud, målgrupper og den strukturelle opbygning af det specialiserede socialområde siden kommunalreformen i 2007. Herunder bl.a. kommunernes visitation og valg af tilbud, finansiering af tilbud, opgavefordeling mellem kommuner og regioner og nuværende mekanismer for sikring af specialisering.

Hovedkonklusioner:

- Arbejdet har peget på indsatsområder, hvor det kan være nødvendigt med nye initiativer for fx i højere grad at sikre specialisering på området, herunder i form af specialeplanlægning, som det var formålet at nå frem til, jf. kommissoriet.
- Grundet manglende historiske data har det ikke været muligt at belyse spørgsmålet om, hvorvidt der er sket en afspecialisering, ligesom der ikke er data til at belyse, hvorvidt opgavefordelingen mellem kommuner og regioner i sig selv udgør en udfordring.

- Antallet af pladser godkendt til botilbud og botilbudslignende tilbud er steget i perioden 2015 til 2020. Det omfatter både pladser på kommunale, regionale, private tilbud og tilbud, som er ejet af fonde, er selvejende mv. Grundet manglende data har det ikke været muligt at se på efterspørgslen af pladser på de forskellige typer af tilbud.
- Da der ikke findes data for tilbuddenes specialiseringsgrad i 2007 eller senere, er det ikke muligt at konkludere, om udviklingen er udtryk for hverken stigende eller faldende grad af specialisering, og der kan ikke peges entydigt på, hvad der har drevet denne udvikling.
- Den manglende viden og data skal ses i lyset af, at der ikke er og aldrig har været centralt fastsatte og præcise kriterier for, hvornår tilbud og indsatser på socialområdet er højt specialiseret. Hvis udviklingen på området skal følges fremadrettet, vil det kræve en model for beskrivelse af specialiseringsniveauer, der kan danne faglig ramme og grundlag for at monitorere udviklingen.

Finansiering og økonomiske incitamentter på det specialiserede socialområde

Der er foretaget en afdækning af finansieringsstrukturen både før og efter kommunalreformen. Den gældende finansiering af kommunernes udgifter består bl.a. af generel finansiering gennem skatteindtægter og tilskuds- og udligningssystemet samt direkte finansiering ved dyre enkeltsager gennem den centrale refusionsordning. Desuden beskrives oprettelse og drift af specialiserede tilbud samt takststrukturer og finansiering af tilbud. Med afsæt i beskrivelsen af den nuværende finansieringsstruktur afdækkes ligeledes de incitamentsstrukturer og hensyn, der er indeholdt heri. Slutteligt beskrives ændringen af handlekommunereglerne i 2010.

Boks 2

Med henblik på at understøtte, at økonomiske hensyn ikke tilsidesætter faglige hensyn, fremsatte regeringen i 2020 et lovforslag om tilpasning af den centrale refusionsordning. Forslaget mødte bred opbakning, og med virkning fra den 1. januar 2021 er statsrefusionen på kommunernes udgifter til de dyreste indsatser øget markant. Der er således allerede besluttet væsentlige tiltag med henblik på at mindske betydningen af økonomi i visitationen.

Hovedkonklusioner

- De økonomiske incitamentter på det specialiserede socialområde kan ikke anskues isoleret, men skal ses i sammenhæng med de øvrige rammer, der gælder for området, herunder ansvarsfordelingen og faglige tiltag, fx refusionsordningen, de sociale rammeaftaler, samt NATKOs muligheder for pålæg ved mangel på specialiserede tilbud, blandt andet med henblik på fælleskommunale løsninger – et redskab der dog hidtil ikke er blevet benyttet.
- Der har som led i afdækningen også været set på, om kommunerne i dag tager usaglige økonomiske hensyn ved visitationen af borgerne til forskellige indsatser og tilbud. Ankestyrelsen har således gennemført en række kvalitative undersøgelser i

udvalgte kommuner om visitation til botilbud og døgnbehandling samt kommunernes valg af opholdssteder og døgninstitutioner. Det er med undersøgelserne ikke identificeret, at kommunerne lægger deres primære vægt på økonomiske hensyn.

Eksisterende mekanismer til sikring af specialisering

I forbindelse med og efter kommunalreformen i 2007 blev der indført en række mekanismer, som skulle sikre de rette specialiserede sociale indsatser.

Der er foretaget en afdækning af de centrale mekanismer, der blev indført i forbindelse med og efter kommunalreformen i 2007 for at sikre specialisering i sociale indsatser. Her tænkes på rammeaftalerne mellem kommuner og regioner, den nationale videns- og specialrådgivningsorganisation (VISO) og den nationale koordinationsstruktur (NATKO). Andre eksisterende mekanismer, der kan siges at bidrage til at sikre den rette specialisering på socialområdet, er blandt andet Socialtilsynet og Tilbudsportalen.

Hovedkonklusioner

- Som det fremgår ovenfor, har det grundet manglende historisk data for de sociale tilbuds specialiseringsgrad ikke været muligt at svare på, om der er sket en afspecialisering.
- Afdækningsarbejdet har således ikke givet grundlag for at drage meget håndfaste og entydige konklusioner om, hvorvidt de eksisterende mekanismer har været i stand til at fastholde og sikre det rette udbud af højt specialiserede indsatser.
- Afdækningsarbejdet peger på flere forskellige indsatsområder, hvor det kan være behov for nye initiativer, eksempelvis styrkelse af rammeaftalesystemet og den nationale kapacitetsstyring for at sikre en større grad af styring med kapaciteten af højt specialiserede indsatser – og derigennem højt specialiseret viden og kompetencer på det specialiserede socialområde.

Udredning, visitation og opfølgning

Et væsentligt element i den samlede strukturelle opbygning af det specialiserede socialområde er rammerne for, hvordan børn, unge og voksne udredes og visiteres, herunder revisiteres, til specialiserede sociale tilbud, samt hvordan der følges op på indsatsen for at sikre, at hjælpen fortsat opfylder sit formål. Rammerne for handleplaner, som kommunerne skal udarbejde for bestemte målgrupper, er i denne sammenhæng et vigtigt redskab, fordi de netop blandt andet skal beskrive indsats og formål hermed.

Der er foretaget en afdækning, der beskriver de overordnede rammer for udredning, visitation og opfølgning samt handleplaner efter serviceloven. Der har endvidere været set på, om kommunerne i dag tager usaglige økonomiske hensyn, jf. ovenfor.

Hovedkonklusioner

- Den nuværende lovramme fastslår, at borgeren skal have mulighed for at medvirke ved behandling af egen sag, og at kommunerne skal tilrettelægge behandlingen på en måde, der gør det muligt for borgeren at blive inddraget i sagens behandling. Derimod kan der være behov for at styrke implementeringen af de gældende regler om borgerinddragelse i kommunerne.
- En videreudvikling og implementering af Voksenudredningsmetoden (VUM) og KL's udviklingsprojekt om Fælles Faglige Begreber (FFB) kan på sigt danne grundlag for nye og mere dynamiske måder at synliggøre og løbende opdatere mål for og indhold af indsatsen for borgeren og i samarbejde med borgeren.

Derudover peger Ankestyrelsens årlige opgørelse af omgørelsesprocenten af klagesager, børnesagsbarometeret Ankestyrelsens undersøgelser på, at der sker fejl i den kommunale sagsbehandling. Det kan overvejes, om en videreudvikling af udredningsværktøjerne vil kunne bidrage til at mindske omfanget af fejl i sagsbehandlingen.

Det er også en kritik, som Rigsrevisionen påpeger i deres kritik af kommunernes forvaltning af handicapområdet og af Social- og Ældreministeriets opfølgning og tilsyn på området.

Kvalitet i indsatserne på det specialiserede socialområde

Der er foretaget en afdækning af de overordnede rammer for kvalitet i sociale indsatser. Således beskrives de lovgivningsmæssige rammer for kvalitet, kvalitetsbegrebet i socialtilsynets kvalitetsmodel, perspektiver på kvalitet fra den socialfaglige forskning og kvalitet i et borgerperspektiv. Afdækningen af rammerne danner grundlag for en afgrænsning af kvalitetsforståelsen på socialområdet.

Med afsæt i de overordnede rammer og afgrænsningen af kvalitetsbegrebet følger en afdækning af de centrale elementer og mekanismer til sikring og udvikling af kvalitet. Disse elementer og mekanismer omfatter Socialtilsynet, udvikling og udbredelse af socialfaglige redskaber og indsatser, sikring af bedre datagrundlag samt de overordnede rammer for kompetenceniiveauet blandt medarbejdere på sociale tilbud og i kommunernes sagsbehandling.

Hovedkonklusioner:

- Der kan ikke gives en entydig definition af, hvad der er kvalitet, når det gælder tilbud og indsatser på det specialiserede socialområde. I arbejdet med evalueringen er der ikke lavet en nærmere afdækning af forskellige kvalitetsdimensioner. Socialtilsynets kvalitetsmodel er imidlertid med til at sætte rammerne for en fælles forståelse af, hvad kvalitet i de sociale tilbud er. Samlet set tegner socialtilsynets kvalitetsvurderinger et billede af en generel høj kvalitet i de sociale tilbud, der er omfattet af socialtilsynet, målt på kriterierne i kvalitetsmodellen. Socialtilsynene fører bl.a. et driftsorienteret tilsyn og er således ikke rettet mod den kommunale sagsbehandling.
- Socialtilsynets kvalitetsvurderinger kan dog ikke indfange den fulde kompleksitet af kvalitetsspørgsmålet, herunder heller ikke den fulde borgeroplevede kvalitet. I den

sammenhæng findes der flere undersøgelser, der ser på borgerperspektivet, jf. bilag 1. Undersøgelserne dækker ikke det samlede specialiserede socialområde, men bidrager til et mere nuanceret billede af kvaliteten på de sociale tilbud.

- VIVEs brugertilfredshedsundersøgelse blandt borgere i botilbud og borgere, der modtager § 85 støtte i botilbudslignende tilbud eller i eget hjem, viser blandt andet, at 77 pct. af respondenterne i botilbud/botilbudslignende tilbud og 86 pct. af respondenterne i eget hjem er tilfredse eller meget tilfredse med den støtte, de får. Der er dog lavere tilfredshed med støttens omfang, hvor henholdsvis 39 pct. af borgerne på botilbud/botilbudslignende tilbud og 27 pct. af borgerne i eget hjem oplever, at de mangler støtte til hverdagslige gøremål. De aktiviteter, som flest respondenter – både i botilbud/botilbudslignende tilbud og eget hjem – angiver at mangle støtte til, er henholdsvis støtte til at deltage i fritidsaktiviteter og have nogen at tale med om, hvordan de har det.
- Af samme undersøgelse fremgår det også, at i jo højere grad, man som borger oplever at have vanskeligheder, (og jo flere vanskeligheder man oplever at have) jo større er sandsynligheden for, at man oplever, at støtten ikke er dækkende, samt at de fagprofessionelle ikke har tid nok. Undersøgelsen indikerer således, at det især er borgere med komplekse vanskeligheder, som oplever at mangle støtte.
- Personalet spiller den helt afgørende rolle for kvaliteten i de sociale tilbud, og derfor har deres uddannelsesbaggrund og kompetencer generelt også afgørende betydning for kvaliteten af den indsats, borgerne modtager. Her viser analyserne i regi af evalueringer, at 23 pct. af medarbejderne på døgntilbud til voksne og døgninstitutioner og socialpædagogiske opholdssteder til børn og unge har grundskole eller gymnasiale uddannelse med videre som højest fuldførte uddannelse. Disse medarbejdere kan have lang praksiserfaring, men har ikke nødvendigvis den grundlæggende faglige ballast, som en relevant uddannelse giver.

Model for specialeplanlægning (spor 2)

I spor 2 har Socialstyrelsen i 2020-2021 udviklet en model for udarbejdelse af specialebeskrivelser på det specialiserede socialområde. Modellen er revideret på baggrund af erfaringer fra en afprøvning på tre pilotområder – autisme, erhvervet hjerneskade og synsnedsættelse.

Formålet med modellen er at etablere en central definition og forståelse af, hvad der på tværs af det specialiserede socialområde karakteriserer højt specialiserede behov og indsatser, samt at synliggøre, hvilke specialfunktioner der er behov for inden for hvert fagligt speciale, og hvilke leverandører der kan varetage dem.

Modellen er nærmere beskrevet i bilag 42 nedenfor, og heraf fremgår bl.a.:

”Socialstyrelsens specialiseringsmodel bidrager til at synliggøre, hvilke komplekse eller sjældent forekommende behov hos børn, unge og voksne, der kalder på en højt specialiseret indsats, samt hvilke faglige krav der kan stilles til leverandører af de højt specialiserede indsatser for at kunne skabe trivsel og progression hos modtagerne af dem.

Modellen er et generisk koncept for udarbejdelse af specialebeskrivelser, som består af tre dele. For det første udarbejdes en overordnet faglig beskrivelse af specialet. For det andet fastsættes specialfunktioner, og for det tredje opstilles kriterier for varetagelsen af de fastsatte specialfunktioner. Målet med modellen er at etablere en central definition og forståelse af, hvad der på tværs af det specialiserede socialområde karakteriserer højt specialiserede behov og indsatser, samt at understøtte konkretiseringen heraf inden for hvert speciale i en faglig proces med inddragelse af relevante fagspecialister.

Modellen er udarbejdet med inspiration fra sundhedsområdet under hensyntagen til socialområdets både lovgivningsmæssige og faglige karakteristika. Modellen trækker på den forståelse af specialisering, der aktuelt anvendes i den nationale koordinationsstruktur, og på systematikken i den kvalitetsmodel, som socialtilsynene anvender til at vurdere kvaliteten i de sociale tilbud, der er omfattet af socialtilsynsloven.”

I vejledningen for hvert af de tre pilotområder indgår en graduering af otte parametre for specialisering hos en leverandør på området:

1. Aktiv praksis
2. Praksiserfaring
3. Uddannelsesmæssige kompetencer.
4. Fagmiljø
5. Samarbejdsformer
6. Vidensudvikling
7. Metoder og faglige tilgange
8. Hjælpemidler og teknologi

Modellen er udviklet, afprøvet og efterfølgende revideret i en løbende og tæt dialog med interessenterne på socialområdet såvel som følgegruppen. Inddragelsen har således involveret knapt 100 repræsentanter fra de centrale aktører på området, som har været organiseret i to gennemgående udvalg og tre arbejdsgrupper. Det Rådgivende Udvalg og Planlægningsudvalget har gennem en møderække fra september 2020 til august 2021 rådgivet Socialstyrelsen i tværgående faglige spørgsmål. Tre faglige specialistgrupper bestående af relevante fagpersoner og brugerorganisationer har gennem deltagelse i møder og via skriftlige input bidraget med viden om de tre pilotmålgrupper.

Centrale indsatsområder

På baggrund af ovenstående arbejde peger Social- og Ældreministeriet på en række nye initiativer, der fremadrettet kan understøtte, at borgeren fra start får tilbudt den hjælp, de har brug for.

- Der findes i dag ikke en fælles definition af eller standard for, hvilke typer af problemstillinger der kalder på en højt specialiseret indsats, eller hvilke krav der kan stilles til de leverandører, der skal levere den. Der er behov for at sikre en organisering, som kan imødekomme dette.
- Der er behov for at sikre et bedre overblik over tilbuddenes kompetencer og målgruppernes behov, ligesom der er behov for at understøtte de mekanismer, som skal sikre det rette antal og de rette typer af tilbud til børn, unge og voksne med højt specialiserede behov,

- Der er behov for i højere grad at sikre, at højt specialiserede tilbud og viden ikke går tabt med henblik på at forhindre afspecialisering på socialområdet. Et øget vidensniveau vil gavne hele det specialiserede socialområde.
- Der er behov for at understøtte, at børn, unge og voksne med handicap, psykiske vanskeligheder eller sociale problemer oplever en fagligt funderet og inddragende udredning og visitation.
- Ligesom der er behov for at uddanne flere medarbejdere på de forskellige sociale tilbud, bl.a. på det socialpædagogiske og social- og sundhedsfaglige område.
- Endeligt er det nødvendigt, at datagrundlaget udvikles og forbedres, så vi får en fælles viden om bl.a. borgernes oplevelse af hjælpen og deres udvikling, så vi kan se, hvor vi lykkes med indsatsen, og hvor der er behov for et politisk fokus.

Regeringens konkrete løsningsforslag præsenteres i udspillet *Et liv med ligeværdige muligheder*.

Samlet vidensgrundlag og videnshuller

Afdæknings- og analysearbejdet i spor 1 og afprøvningen og en revideret model for specialeplanlægning i spor 2 har bidraget med ny viden, men udgør ikke et komplet vidensgrundlag på socialområdet.

Der findes i dag ikke en fælles definition af eller standard for, hvilke typer af problemstillinger der kalder på en højt specialiseret indsats, eller hvilke krav der kan stilles til de leverandører, der skal levere den. Derfor er det ikke muligt at drage håndfaste konklusioner om, hvorvidt der siden 2007 er sket en afspecialisering eller ej, da vi ikke kan sige, hvor mange højt specialiserede tilbud der fandtes eller findes nu. Der har således ikke tidligere systematisk været indsamlet viden om målgrupper og målgruppekombinationer på sociale tilbud.

Arbejdet med evalueringen tegner således et klart billede af, at der stadig er betydelige videnshuller på socialområdet og dermed et fortsat behov for at styrke det nuværende vidensgrundlag om borgernes behov og tilbudslandskabet via ny og bedre data, herunder i takt med at der etableres nye statistikker og tilvejebringes nye data de kommende år.

Interessentinddragelse

Til at følge arbejdet med de tre spor blev der nedsat en følgegruppe bestående af en bred kreds af aktører og interessenter på området.

Boks 3

Organisationer og foreninger repræsenteret i følgegruppen

2 repræsentanter for de sociale tilsyn (udpeget af de 5 socialtilsyn)

Børne- og Kulturchefforeningen

Børnerådet

Børns Vilkår

CP Danmark – Landsforeningen for cerebral parese (Repræsentant udpeget af DH)

Dansk Erhverv (DE)

Dansk Handicap Forbund (Repræsentant udpeget af DH)

Dansk Socialrådgiverforening

Danske Handicaporganisationer (DH)

Danske Regioner

De Anbragtes Vilkår

Det Centrale Handicapråd (DCH)

Fag og Arbejde (FOA)

Foreningen af Danske Social-, Sundheds- og Arbejdsmarkedschefer (FSD)

Foreningen af Døgn- og Dagtilbud for udsatte børn og unge (FADD)

Foreningen for Ledere af Offentlig Rusmiddelbehandling

Forældrelandsforeningen FBU (forældre til anbragte børn)

Institut for Menneskerettigheder (IMR)

KL

Landsforeningen af Kvindekrisecentre (LOKK)

Landsorganisationen for Sociale Tilbud (LOS)

Landssamrådet af PPR-chefer (Deltog frem til marts 2021)

LEV (Repræsentant udpeget af DH)

Repræsentant for kommunerne (udpeget af KL)

Rådet for Socialt Udsatte (RFSU)

Sammenslutningen af Boformer for Hjemløse (SBH)

Selveje Danmark

SIND – Landsforeningen for psykisk sundhed (Repræsentant udpeget af DH)

Socialpædagogernes Landsforbund (SL)

Socialt Lederforum

Følgegruppen har været inddraget i arbejdet, og der har i perioden fra august 2020 – marts 2022 været afholdt 11 følgegruppemøder. Følgegruppen er blevet præsenteret for og har drøftet de undersøgelser og analyser, som er udarbejdet som led i evalueringen. Følgegruppen har bidraget med kommentarer, input og konkrete ændringsforslag hertil samt til arbejdet med udvikling af en model for specialisering i evalueringens spor 2 sammen, jf. ovenfor. Det har ikke været muligt at i mødekomme alle forslag fra følgegruppen.

Følgegruppen har i det indledende arbejde også bidraget med forslag til analysetemaer og konkrete analyser, ligesom de har bidraget med kommentarer og input til indholdet af de projektbeskrivelser, som har dannet rammen for arbejdet. Der har på flere følgegruppemøder

været afholdt temadrøftelser om centrale emner såsom visitation og brugerinddragelse. Følgegruppens samlede input samt deres bidrag fra temadrøftelserne har indgået i regeringens arbejde med spor 3. Flere af følgegruppens medlemmer har desuden bidraget med skriftlige input til evalueringsarbejdet og med forslag til løsninger.

Andre analyser og undersøgelser m.v.

Følgegruppen har peget på eksisterende undersøgelser mv., herunder medlemsundersøgelser. Undersøgelserne har ikke været drøftet på følgegruppemøderne. De eksisterende undersøgelser m.v., som følgegruppen har ønsket at fremhæve, fremgår nedenfor.

Rapporter, notater, medlemsundersøgelser:

- Det specialiserede socialområde (medlemsundersøgelse, FOA, 2021)
- Ny analyse: Mere end hver fjerde socialrådgiver på handicapområdet kommer ofte så meget bagud, at det går ud over borgerne (analysenotat, Dansk Socialrådgiverforening, 2021)
- Notat om rundspørge blandt sagsbehandlere på børnehandicap (notat, Dansk Socialrådgiverforening, 2021)
- Evaluering af ICS – Integrated Children's System (rapport, Deloitte for Socialstyrelsen, 2014)
- Tættere på Familien i Aarhus Kommune Fra familiernes perspektiv (rapport, Metodecentret, 2021)
- Tættere på Familien i Aarhus Kommune Fra rådgivernes perspektiv (rapport, Metodecentret, 2021)
- Bedre koordination i indsatserne til børn og unge med handicap og deres familier (rapport, Rambøll, 2021)
- Betydning af uddannede socialpædagoger på socialområdet (rapport, Rambøll, 2021)
- Betydning af uddannede socialpædagoger på socialområdet (baggrundsnotat, Rambøll, 2021)
- Uddannelse af socialpædagoger giver dynamiske effekter (analyse, AE for Socialpædagogerne, 2021)
- Flere og flere er socialt udsatte, men udgifterne halter efter (analyse, AE for Socialpædagogerne, 2020)
- Retssikkerhed for udsatte borgere (rapport, Embedsværket, 2020)
- Analyse af takstudviklingen og incitamentsstrukturer på det specialiserede socialområde (rapport, Finansministeriet, 2010)
- Kommunernes behandling af sager efter beskæftigelses- og sociallovgivningen (tilsynsudtalelse, Statsforvaltningen Midtjylland, 2012)
- Viden, der gør forskel Erfaringsdannelse fra forsøg med videnscentre på handicapområdet (ph.d.-afhandling af Leif Olsen, 1998)
- Organisering af højt specialiserede indsatser og tilbud på socialområdet (rapport, VIVE)
- Kvalitativ analyse af kommunernes rolle som købere af botilbudspladser til voksne (rapport, Deloitte, 2020)
- Undersøgelse af støtte til mennesker med handicap (rapport, DH, 2020)
- Mennesker med handicap - Hverdagsliv og levevilkår 2020 (rapport, VIVE)
- Inddragelse og tillid i mødet mellem kommunerne og borgere med handicap: En gap-analyse for Det Centrale Handicapråd (rapport, VIVE, 2020)
- Guldindikatorerne - Måling af udviklingen for implementeringen af handicapkonventionen i Danmark (rapport, IMR, 2015)

- Boligvalg og retten til et selvstændigt liv for mennesker med handicap (rapport, IMR, 2021)
- Civilsamfundets bidrag til FN's Handicapkomité's emneliste for Kongeriget Danmark (papir, DH, 2019)
- Kvalitet i indsatsen for voksne med udviklingshandicap i botilbud (analysenotat, LEV, 2022)
- Uddannet personale på det sociale område (notat, Socialpædagogerne, 2021)
- Vidnesbyrd (rapport, #enmillionstemmer, 2020)
- Vidnesbyrd II (rapport, #enmillionstemmer, 2021)
- Børnesagsbarometeret 2021 (rapport, Ankestyrelsen, 2021)
- Evaluering af de særlige pladser i psykiatrien (rapport, VIVE, 2021)
- Kommunernes køb og salg af botilbud på voksenområdet 2011-2020 (VIVE 2022)
- Organisering af højt specialiserede indsatser og tilbud på socialområdet (VIVE 2021)
- Rapport fra Amtsrådsforeningens arbejdsgruppe om den fremtidige organisation og varetagelse af den amtskommunale specialrådgivning på handicapområdet (rapport, Amtsrådsforeningen, 1997)

Andet (bøger, artikler, hjemmesider etc):

- Hvordan skulle vi klare os uden? - mennesker fortæller om deres brug af amtslig rådgivning på handicapområdet (bog, Leif Olsen, Olaf Rieper, Christine Lindrum Iversen, 2001)
- Faglighed overskygger alt (artikel, Socialpædagogerne)
- 7 ud af 10 lokalpolitikere: I min kommune trumfer økonomi jævnligt hensynet til borgernes behov (artikel, Altinget)
- <https://handicapbarometer.dk/>

Vedhæftninger

Som en del af afrapporteringen er vedhæftet følgende separate PDF-dokumenter:

Opdrag for evalueringen af det specialiserede socialområde (ESS)

1. Kommissorium for en evaluering af det specialiserede socialområde
2. Projektbeskrivelse spor 1
3. Projektbeskrivelse spor 2

Strukturel opbygning af det specialiserede socialområde

4. Den nuværende overordnede struktur og opgavefordeling på det specialiserede socialområde
5. Finansiering og økonomiske incitamenter på det specialiserede socialområde
6. Nuværende mekanismer til at sikre specialisering i indsatsen
7. Visitation til de specialiserede sociale indsatser
8. Kvalitet i indsatserne på det specialiserede socialområde
9. Det specialiserede socialområde i de nordiske lande – komparativ analyse af områdets organisering i Danmark, Norge og Sverige
10. Indsatser og modtagere på det specialiserede voksenområde i Danmark, Norge og Sverige – en komparativ analyse
11. Afrapportering om betalingsforpligtelse og kommunale incitamenter

Målgrupper og tilbud på det specialiserede socialområde

12. Modtagere af sociale indsatser på voksenområdet
13. Størrelse og virksomhedsformer for specialiserede sociale tilbud
14. Geografisk dækning af tilbud på det specialiserede socialområde
15. Sociale tilbud til målgrupper
16. Målgruppekombinationer på specialiserede sociale tilbud
17. Notat om afdelinger på det specialiserede socialområde, der henvender sig til mere end 10 målgrupper
18. Udviklingen i botilbud og botilbudslignende tilbud
19. Notat om analyser af tilbuds billedet tilbage i tid
20. Kvalitetsvurderinger af sociale tilbud
21. Tendenser i kommunernes brug af botilbud i andre kommuner
22. Brug af botilbud i andre kommuner
23. Kommunernes valg af opholdssteder og døgninstitutioner – eksempler på praksis og overvejelser
24. Visitation til botilbud – eksempler på praksis og overvejelser fra seks kommuner
25. Visitation til døgnbehandling for stofmisbrug – eksempler på kommuners praksis
26. Uddannelse blandt medarbejdere på døgntilbud og anbringelsessteder

27. Variation i uddannelsesniveau blandt medarbejdere på døgntilbud og anbringelsessteder
28. Geografisk variation i uddannelse blandt medarbejdere på døgntilbud og anbringelsessteder
29. Uddannelse blandt medarbejdere på døgntilbud og anbringelsessteder til forskellige målgrupper
30. Omkostninger til vikarer på døgntilbud og anbringelsessteder

Brugertilfredshed

31. Brugertilfredshedsundersøgelse på det specialiserede voksenområde – tilfredshed med den socialpædagogiske støtte på botilbud, botilbudslignende tilbud eller i eget hjem

Udvikling af model for udarbejdelse af specialebeskrivelser

32. Model for beskrivelse af specialiseringsniveauer (udkast til afprøvning)
33. Målgruppebeskrivelse for børn, unge og voksne med autisme
34. Målgruppebeskrivelse for børn, unge og voksne med erhvervet hjerneskade
35. Målgruppebeskrivelse for børn, unge og voksne med synsnedsættelse
36. Vejledning til indplacering af leverandører på området for autisme
37. Vejledning til indplacering af leverandører på området for erhvervet hjerneskade
38. Vejledning til indplacering af leverandører til området for synsnedsættelse
39. Evaluering af model for specialisering
40. Evaluering af model for specialisering – metodebeskrivelse
41. Evaluering af model for specialisering – datarapport
42. Model for udarbejdelse af specialebeskrivelser – specialer og specialfunktioner på det specialiserede socialområde

