



Gentænkning af velfærden og fremtidens socialområde

Indholdsfortegnelse

Forord	4
Indledning	5
Hvordan styrker vi den forebyggende indsats?	6
1. Skab de rette rammer om den forebyggende indsats	6
Hvordan sikrer vi fokus på kerneopgaven?	8
2. Fjern bureaukrati og fokuser på værdiskabelse og tillid.	8
Hvordan udvikler vi viden om det specialiserede socialområde, og får det omsat til virksom praksis?	10
3. Skab viden om hvad der virker ved at bygge bro mellem forskning og praksis	10
Hvordan sikrer vi tværsektorielt samarbejde og progression for borgerne?	12
4. Lav lovgivning og rammer der understøtter tværsektorielt samarbejde og helhedsorienterede indsatser.	12
Hvad er god velfærd på det specialiserede socialområde?	14
5. Vær tydelig i den politiske prioritering.	14



Forord

Det specialiserede socialområde er under stigende pres. Flere og flere borgere får brug for hjælp fra kommunerne – uden at økonomien er fulgt med. Børn og unge mistrives. Borgere med handicap eller sociale udfordringer oplever, at de skal kæmpe for at få dækket deres behov. Det bidrager til mistillid til den offentlige velfærd. Samtidig er det vanskeligt at rekruttere de nødvendige medarbejdere.

Vi har brug for at drøfte og nå til enighed om, hvilket velfærdssamfund vi ønsker os. Det specialiserede socialområde er nemlig uløseligt forbundet med hele vores offentlige velfærd.

Som politikere i seks af landets største kommuner arbejder vi for at sikre de bedste vilkår for borgerne. Men vi har brug for hjælp fra Christiansborg. Det giver ikke mening, at de rammer, der udstikkes fra Christiansborg, har uforholdsmæssigt fokus på kontrol, bureaukrati og søjletænkning. Ressourcerne burde gå til indsatser for borgerne. Det giver ikke mening, når lovgivningerne ikke er tænkt sammen, og krav fra diverse tilsyn modarbejder hinanden.

I dette katalog præsenterer vi fem anbefalinger til, hvordan kommuner og Christiansborg sammen kan skabe nogle bedre rammer for det specialiserede socialområde – ikke mindst af hensyn til de mest udsatte borgere.

Det er et indspil til den nødvendige gentænkning af velfærden og fremtidens socialområde, som vi kun kan komme i mål med sammen med staten, regionerne, landets øvrige kommuner, organisationer, civilsamfund og borgerne. Vi inviterer alle til at være med.

Udfordringerne står i kø. Det kalder på handling.

God læselyst.

Karina Vestergård Madsen
Socialborgmester (Ø), København

Anders Winnerskjold
Rådmand (S), Aarhus

Christoffer Lilleholt,
Rådmand (V), Odense,

Nuuradiin S. Hussein
Rådmand (S), Aalborg

Jakob Lykke
Udvalgsformand (S), Esbjerg

Rosa Lykke Yde
Udvalgsformand (F), Randers

Lisbeth Knudsen
Strategidirektør, Altinget og Mandag Morgen

Indledning

Kommunernes sociale indsats spiller en afgørende rolle i at forbedre livskvaliteten og velfærden for en stor og stigende gruppe af børn, unge, voksne og deres pårørende. Gennem forskellige initiativer som forebyggende indsatser, socialpædagogisk støtte, anbringelser på døgntilbud eller botilbud, og aktivitets- og samværstilbud får ca. 190.000 borgere i alle aldre adresseret forskellige behov for hjælp og støtte. Den sociale indsats sikrer, at en stor gruppe af udsatte borgere får bedre muligheder for at mestre eget liv, udvikle sig og leve et mere selvstændigt og meningsfuldt liv.

Det specialiserede socialområde er dog udfordret. Der er derfor behov for en diskussion og udvikling af området. Der er brug for klare nationale prioriteringer herunder en tydeligere definition af områdets kerneopgaver og en politisk afklaring af, hvad der forstås som god og ønsket socialvelfærd. På den måde skal der tages et nationalpolitisk ansvar for, at kommunerne ikke overlades med de hårde prioriteringer, mens udgifterne stiger på baggrund af en øget specialisering og en udvidet forventning til de opgaver, det specialiserede socialområde kan løfte.

Presset opstår bl.a. af stigende udgifter til området, fordi en større andel af danskerne efterspørger støtte fra det specialiserede socialområde end tidligere. Også behovet for, og ønsket om, at arbejde mere med forebyggelse og rehabilitering medfører forandringer af området, som sætter nye krav til tværsektorielt samarbejde med andre velfærdsområder såsom skole, uddannelse, beskæftigelse mm. Det forebyggende arbejde kan og skal ikke løftes af det specialiserede socialområde alene, og kræver en national prioritering af, hvor grænsen går.

Derudover er der brug for at aktivere eksisterende og udvikle ny viden i samspil mellem det specialiserede socialområde og forskningen. Der er brug for praksisnær og evidensbaseret viden til at understøtte den kompetenceudvikling, som er essentiel for, at medarbejderne i de socialfaglige indsatser kan løfte opgaven og sikre progression og rehabilitering for borgerne. Dette kræver et gennemsyn af den omfangsrige administrative byrde, som i dag stjæler for meget fokus fra kerneopgaverne.

På baggrund af udfordringerne på det specialiserede socialområde nedsatte regeringen et ekspertudvalg i 2022, som skal give "anbefalinger til at sikre en bæredygtig faglig og økonomisk udvikling på socialområdet"¹. For en uddybning af udviklingen se "Faktaark om den sociale indsats for børn, unge og voksne"².

På den baggrund er seks af landets største kommuner – København, Aarhus, Odense, Aalborg, Esbjerg og Randers (6-byerne) gået sammen med Tænketanken Mandag Morgen om at levere et bud på, hvordan indsatsen på det specialiserede socialområde kan styrkes for både børn, unge og voksne. Det er et samarbejde, som er mundet ud i fem anbefalinger baseret på de temaer, som også ekspertudvalget på socialområdet arbejder med. Anbefalingerne præsenteres i kataloget her og er rettet mod ekspertudvalget og regeringen. Anbefalingerne gælder både børn- og ungeområdet samt voksenområdet:

1. Skab de rette rammer om den forebyggende indsats
2. Let den bureaukratiske byrde og ensret tilsynene
3. Byg bro mellem forskning og praksis og prioriter kompetenceudvikling
4. Lav lovgivning og rammer, der understøtter tværsektorielt samarbejde og helhedsorienterede indsatser
5. Vær tydelig i den politiske prioritering

Sådan er anbefalingerne blevet til

Samarbejdet mellem de seks byer er organiseret i en fælles styregruppe, som sammen med Tænketanken Mandag Morgen i efteråret 2023 gennemførte to workshops med kommunale deltagere for at definere og uddybe udfordringer og løsninger på det specialiserede socialområde. Tænketanken Mandag Morgen har indsamlet alle input til de fem anbefalinger, som styregruppen har kvalificeret på vegne af hver deltagende kommune, og som er skrevet ind i anbefalingskataloget her.

Læsevejledning

Anbefalingskataloget er delt i fem afsnit med én tilhørende anbefaling til hvert afsnit. Alle afsnit på nær det femte og sidste er baseret på de samme temaer, som også ekspertudvalget på socialområdet undersøger. Hvert afsnit skitserer problemstillinger og angiver løsninger til, hvordan vi kan styrke indsatsen, samt bud på de gevinster og tidshorisonter, som løsningerne medfører.

1 Kommissorium for Ekspertudvalget på socialområdet kan findes her.

<https://sm.dk/Media/638124816023202569/Kommissorium.pdf>

2 [Faktaark om den sociale indsats for børn, unge og voksne](#)

Hvordan styrker vi den forebyggende indsats?

Forebyggelse inden for det specialiserede socialområde handler om at tage tidlige skridt for at hjælpe borgere, før deres problemer eskalere. Kommunerne har i de senere år arbejdet målrettet på at styrke forebyggelse, især med fokus på at give borgerne den rette hjælp og støtte, så de kan mestre deres eget liv og opnå en bedre funktionsevne. Disse forebyggende indsatser er afgørende for at forhindre, at små udfordringer bliver til store problemer på sigt.

Ekspertudvalget på socialområdet er blevet bedt om at undersøge, hvordan man kan styrke de forebyggende indsatser. Det inkluderer effektive metoder, tilpasning til forskellige målgrupper og hindringer for sociale investeringer, herunder lovgivningsmæssige udfordringer. Der ses på både børn, unge og voksne.

6-byerne anbefaler, at der særligt ses nærmere på rammerne for det forebyggende arbejde, herunder refusionsmodellen.

Første anbefaling: Skab de rette rammer om den forebyggende indsats

Kommunerne er stærkt motiverede for at tilbyde gode forebyggende indsatser på det specialiserede socialområde, da en vellykket forebyggelsesindsats kan lede til mindre behov for akutte indsatser og bedre livskvalitet for borgerne. Men den pressede økonomi på området stiller kommunerne over for vanskelige valg i prioriteringen af, hvilke indsatser der kan igangsættes.

Prioriteringen kan ende med at gå ud over de forebyggende indsatser, da kommunerne i en situation med et begrænset antal ressourcer ofte må fokusere på mere akutte udfordringer og indsatser. Samtidig står kommunerne med størstedelen af de risici og udgifter, som følger af forebyggende indsatser, mens staten og regionerne i flere tilfælde kan løbe med de fleste af gevinsterne ved, at kommunerne sætter tidligt ind.

Det er en udfordring set i lyset af, at forebyggelse altid må være at foretrække frem for behandling, hvis det gøres målrettet og klogt. Også økonomisk er der gevinster at hente, hvis man kan gribe borgerne, før de falder. Gevinsterne viser sig dog mere langsigtet, og det kan være vanskeligt at dokumentere, at det skyldes den tidlige indsats – en risiko der alene bæres af kommunerne. Som situationen er nu, mangler de rette rammer til at understøtte den forebyggende indsats optimalt. 6-byerne ønsker derfor at styrke rammerne for de forebyggende indsatser ved bl.a. at sikre bedre økonomiske incitamenter til at investere i forebyggelse.

Løsninger: Ny refusions- og finansieringsmodel samt større kommunalt handlerum

Der skal skabes en økonomisk incitamentsstruktur, der belønner kommuner for at prioritere forebyggende indsatser. Det kan fx være, at staten skal øge refusionssatsen på forebyggende indsatser eller afsætte midler til langsigtede forebyggelsesindsatser, så der generelt belønnes for investeringer i forebyggende arbejde – både kommunalt og nationalt. Herunder skal det sikres, at de økonomiske gevinster ved forebyggelse også tilfalder kommunerne. Mulighederne er mange, og bør afdækkes og vurderes af staten med inddragelse af kommunerne. Bedre økonomiske incitamenter som ramme for de forebyggende indsatser vil alt andet lige være med til sikre, at kommunerne i højere grad kan gennemføre forebyggende indsatser.

De økonomiske incitamenter gør det dog ikke alene. Der er samtidig behov for en frisættelse af kommunernes handlerum for det forebyggende arbejde. Det kunne være ved at fritage udgifter til forebyggelse fra serviceloftet eller ved at lette den bureaukratiske byrde, så tid og ressourcer hos socialarbejder og -rådgiver frigives til det relationelle arbejde. En væsentlig del af det forebyggende arbejde er at fastholde borgeren i centrum med inddragelse af det omkringliggende netværk og civilsamfund, hvilket kræver tid og ressourcer.

Sociale effektinvesteringer er ligeledes et muligt element i arbejdet med tidlig indsats og forebyggelse. Både i forhold til at hjælpe den enkelte borger men også i forhold til at sikre en mere bæredygtig økonomisk udvikling på det specialiserede socialområde. Arbejdet med sociale effektinvesteringer i Danmark de seneste år har tydeliggjort, at en af de helt store barrierer for sociale effektinvesteringer i bred forstand som nævnt er, at selvom forebyggelsesopgaven ligger i kommunerne, så ligger de fremtidige gevinster ved en forebyggende indsats spredt over hele den offentlige sektor, som når en kommunal forebyggende indsats for udsatte unge på sigt giver besparelser i regionspsykiatrien. Derfor foreslår 6-byerne, at der undersøges muligheder for at etablere fx en national lovfæstet outcomefond, som kan understøtte kommunernes mulighed for at investere i en tidlig forebyggende indsats.

Det vellykkede forebyggende arbejde forudsættes af et tværsektorielt og forpligtende samarbejde hvor fx samarbejdet med beskæftigelsesområdet og det regionale sundhedsområde vil gavne forebyggelsesindsatserne på voksenområdet, mens et samarbejde med fx skoleområdet vil gavne børn- og ungeområdet.

Uanset form vil en frisættelse af kommunernes handlerum, samt et styrket og forpligtende tværsektorielt samarbejde, forbedre kommunernes muligheder for at styrke det forebyggende arbejde (se også anbefaling 2 om afbureaukratisering og fokus på værdiskabelse samt anbefaling 4 om tværsektorielt samarbejde).

Gevinster: Bedre liv og bedre økonomi

En effektiv forebyggende indsats kan have stor betydning for borgere med sociale udfordringer. For børn, unge og deres familier kan det fx være ved at identificere og tackle tidlige tegn på mentale eller følelsesmæssige problemer, og sikre den relevante støtte og udvikling af færdigheder til at håndtere udfordringer i livet. For voksne kan forebyggelse afhjælpe, at mindre udfordringer ikke vokser sig uoverkommelige og svært behandlingskrævende. Desuden kan forebyggelse være det første vigtige møde mellem borger og socialfaglige medarbejdere, hvor man i højere grad har mulighed for at sætte borgeren i centrum med fokus på individualitet, mening og muligheder. På den måde kan vi skabe rettidig socialfaglige indsatser og bedre liv for både børn, unge, voksne og deres pårørende.

Bedre økonomiske incitament for at investere i den forebyggende indsats vil også føre til en bedre udnyttelse af de begrænsede ressourcer, som er på det specialiserede socialområde. Ved at sætte ind tidligere kan man spare flere ressourcer på et senere tidspunkt og aflaste en presset økonomi.

Tidshorisont: Mellemlang sigt

Nye måder at finansiere den forebyggende indsats på, herunder en ny refusionsmodel, kræver lovgivningsændringer og en efterfølgende implementeringsperiode for at slå igennem. Indsatsområdet vurderes derfor, at kunne implementeres på mellemlang sigt. Selve virkningen af flere og bedre forebyggende indsatser vil først kunne mærkes på lang sigt herunder de økonomiske gevinster ved at sætte ind tidligt. En effektiv forebyggende indsats medfører udgifter, men de økonomiske gevinster opstår, når borgerne i de forebyggende indsatser ikke udvikler behov for omfattende behandling senere.

6-byerne anbefaler, at

- Staten udvikler en ny refusionsmodel, som tilgodeser den forebyggende indsats, eller på anden vis sikrer finansiering af den forebyggende indsats. Udviklingen af en ny model bør ske med inddragelse af kommunerne for at sikre, at kommunerne vil igangsætte flere forebyggende indsatser på baggrund af de tænkte ændringer.
- Staten styrker rammerne for den forebyggende indsats ved fx at fritage udgifter til forebyggelse fra serviceloftet, eller på anden vis frigive ressourcer til det relationelle arbejde.
- Staten indtænker det tværsektorielle samarbejde i alle aspekter af det forebyggende arbejde, så sektorer som beskæftigelse, skole og uddannelse og sundhed inddrages i udviklingen af forebyggende sociale indsatser. Se anbefaling 4 om tværsektorielt samarbejde for uddybning.

Hvordan sikrer vi fokus på kerneopgaven?

Kerneopgaven på det kommunale socialområde er at understøtte familier, børn, unge og voksne med forskellige behov og udfordringer, så de på bedste vis støttes i at mestre deres eget liv på en meningsfuld måde. Kommunerne oplever i stigende grad, at deres tid og ressourcer går til opgaver udenfor kerneopgaven, såsom dokumentation, registrering, tilsynsbesøg, mm. Denne øgede bureaukratiske byrde leder i for høj grad fokus væk fra kerneopgaven.

Ekspertudvalget på socialområdet er blevet bedt om at undersøge, hvordan kommunernes forskellige arbejdsopgaver fordeler sig i relation til kerneopgaven. Der skal på baggrund af erfaringer fra kommunerne fremgå anbefalinger til, hvordan kerneopgaven sættes mere i fokus og medarbejdernes fagligheder inddrages bedst og mest.

6-byerne anbefaler, at man i højere grad frisætter kommunerne og udviser tillid, bl.a. ved en omlægning af de forskellige tilsyn på det specialiserede socialområde.

Anden anbefaling: Let den bureaukratiske byrde og ensret tilsynene

Det specialiserede socialområde udfordres løbende af en tendens til, at ny lovgivning medfører, at områdets ressourcer i stigende omfang prioriteres til kontrol og tilsyn frem for egentlige sociale indsatser og arbejdet med borgerne. 6-byerne ser derfor omfattende administrationskrav og procedurer som en hindring for effektivt arbejde på det specialiserede socialområde. Dette påvirker kvaliteten af indsatsen, til frustration for både borgere og medarbejdere i kommunerne, ligesom det er ressourcetungt for kommunerne at leve op til de mange dokumentations- og proceskrav. Derfor har kommunerne et ønske om at rammerne lettes, så der kommer en større frihed til at gøre det, der virker. Dette ønske forudsætter en revision af forståelsen af kvalitet og en højere tillid til kommunerne.

Det gælder særligt i forbindelse med de mange forskelligartede tilsyn af kommunernes indsatser, som stiller mangearterede dokumentationskrav og af og til modsatte processkrav, hvilket også ekspertudvalget på socialområdet har vist³. De mange tilsyn er baseret på et styringsparadigme med fokus på fejl og mangler, som kommunerne gerne så ændret.

En sådan ændring vil ikke modsætte sig det borgernære perspektiv – tværtimod. Det vil frigive de ressourcer, der skal muliggøre at sætte borgeren i centrum og sikre den bedst mulige hjælp. 6-byernes ønske om større tillid skal dog ikke misforstås som et ønske om at fjerne alle regulativer. Derimod så kommunerne gerne, at der fx blev indført en statslig regulering af måltallene på området. Såfremt disse var tydeligt afgrænset og i overensstemmelse med den nationale prioritering på området.

Løsninger: Frisæt kommunerne og omlæg tilsynsopgaven

Der er behov for at revidere og reducere krav til sagsbehandling, dokumentation, kvalitetssikring mm. Det ville frigøre ressourcer i kommunen, og give frihed til den enkelte kommune og medarbejder til at lave en mere individuelt tilpasset indsats for den enkelte borger. Kommunerne oplever, at kravene fra forskellige myndighedstilsyn er modsatte. Derfor er der behov for en gennemgribende ændring af tilsynene, så de i højere grad understøtter kommunernes arbejde, og mindsker de omfattende udgifter til de mange tilsyn, hvilket også ligger i forlængelse af ekspertudvalgets anbefalinger. Det kunne fx gøres ved en samkøring af flere tilsyn samt en forenkling og ensretning af dokumentations- og tilsynskravene. Udviklingen af tilsynene skal laves med inddragelse af kommunerne.

På samme måde bør man starte en landspolitisk diskussion af magtanvendelsesreglerne for at undersøge muligheder for fx elektronisk overvågning i stedet for fysisk overvågning. Denne tilgang er meget ressourcetung, ligesom det ofte kan have en negativ effekt på borgers trivsel, at medarbejderne overvåger dem. Det vil også være relevant at se på dokumentationskravene- og tiden ved forhåndsgodkendte magtanvendelser fx ved brug af stofselser. Generelt er kommunerne underlagt et dilemma vedrørende magtanvendelsesreglerne. Grænsen, mellem hvad der er omsorg, og hvad der er magt, kan diskuteres. Det sætter medarbejderne i situationer, hvor de oplever at yde omsorg, men som ifølge lovgivningen må registreres som magt. Det anbefales derfor, at magtanvendelsesreglerne efterses.

³ [Se Ekspertudvalgets delrapport 1 for uddybning af udfordringerne](#)

Generelt er ønsket, at man får ændret styringsparadigmet til et paradigme baseret på tillid og kompetenceudvikling med henblik på at skabe læring og forbedringer. Et sådant skifte vil give bedre muligheder for at finde og levere individuelle løsninger med udgangspunkt i borgernes behov, da udgangspunktet i højere grad bliver at sikre helhedsorienterede og individuelt tilpassede indsatser fremfor at leve op til standardiserede krav. I det ligger også, at man fra statens side skal blive bedre til at se på både den menneskelige og økonomiske værdiskabelse, som finder sted via socialindsatsen, og holde kommunerne op herpå, i stedet for at stille specifikke krav til hvordan indsatsen og administrationen skal se ud.

I tillæg hertil ønsker kommunerne, at tilsynene i højere grad arbejder risikobaseret i stedet for at følge en fast kadence, uagtet om et tilbud har udfordringer eller ej. Jf. gældende lovgivning skal fx socialtilsynet aflægge tilsyn minimum én gang årligt. Ved en mere risikobaseret tilgang kunne et velfungerende tilbud få tilsyn på baggrund af en faglig vurdering af det konkrete behov.

Endeligt bør der fra nationalt niveau tages ansvar for at bidrage til en definition af kerneopgaven på det specialiserede socialområde og afklare, hvilke opgaver der skal tilskrives området, og hvilke der ikke skal. Dette bør også hjælpe til at definere tilsynsopgaven langt tydeligere, da tilsynsopgaven vil være fokuseret på de elementer, som har størst betydning for borgerens oplevelse af trivsel og livskvalitet. (Se mere i anbefaling 5 om politisk prioritering).

Gevinster: Mere tid til kerneopgaven

For både familier, børn, unge og voksne kan mindre bureaukrati betyde bedre kvalitet i den indsats, de modtager, da de kommunale medarbejdere kan fokusere mere direkte på det socialfaglige arbejde. En større grad af frihed kan også bidrage til, at indsatsen i højere grad kan være individuelt tilpasset den enkelte i stedet for standardløsninger – og dermed give plads til det mere relationelle og praktiske arbejde. Effekten af mindre dokumentation vil på den måde være frigivet tid og ressourcer til den borgernære velfærd. Vurderingen er, at en sådan omlægning ikke vil svække den stadig nødvendige kontrol på området, men vil gøre det muligt for kommunerne at prioritere og udnytte tiden bedre.

På børne- og ungeområdet vil det bl.a. betyde bedre muligheder for at indtænke hele familien og dennes særlige situation og vilkår. På voksenområdet vil det bl.a. medføre bedre betingelser for 'recovery' hos den enkelte borger samt en større oplevelse af mening i borgerens møde med systemet, da medarbejderne vil have bedre forudsætninger for at tilpasse indsatserne til den enkelte borger. Flere ressourcer til at fokusere på kerneopgaven vil også betyde kortere ventetider for såvel børn, unge og voksne, der har brug for hjælp her og nu.

En øget frihed i arbejdet kan også øge medarbejdertilfredsheden i kommunerne, da medarbejderne i indsatserne på det specialiserede socialområde i højere grad er der for at hjælpe den enkelte borger end for at sikre dokumentation og følge procedurer. Denne forandring vil derfor også kunne have positiv indflydelse på kommunernes rekrutteringsudfordringer på det specialiserede socialområde.

Tidshorisont: Mellemlang sigt

Ændringer i de administrative procedurer og tilsynsstrukturen vil kræve en gennemgang og ændring af lovgivningen. Herefter vil følge en implementering og ændring af praksis, hvorfor tidsperspektivet vurderes som mellemlangt for at gennemføre, og langt før der kan ses en effekt. Dele af de bureaukratiske byrder for kommunerne kan lattes, hvorfor der også på kortere sigt vil kunne opnås forandringer for borgerne.

6-byerne anbefaler, at

- Regeringen følger op på Ekspertudvalgets anbefalinger angående tilsyn og magtanvendelsesregler og gennemfører et eftersyn og omlægning af selvsamme. Det kunne være en gensidig koordinering mellem socialtilsyn, arbejdstilsyn og styrelsen for patientsikkerhed, så tilsynene finder sted samtidig. Det skal føre til en lettere bureaukratisk byrde for kommunerne og mindske ressourceforbruget.
- Ministerium og styrelse fokuserer på værdiskabelsen i kommunerne, og udvikler redskaber til at se herpå, i stedet for at stille krav til proces og administration.
- Vi arbejder hen imod et paradigme styret af tillid og kompetenceudvikling.

Hvordan udvikler vi viden om det specialiserede socialområde, og får det omsat til virksom praksis?

En effektiv og virksom socialindsats bygger i høj grad på evidensbaseret viden. Kommunerne har et stort ønske om at have adgang til viden på området og om at bidrage til udviklingen af ny viden til gavn for borgere og medarbejdere. Men på trods af et øget fokus på evidensbaserede metoder oplever kommunerne et mangelfuldt samarbejde med forskningsverdenen og et behov for ny viden. Denne viden skal blandt andet sikre den kompetenceudvikling, som er nødvendig for, at kunne gennemføre den forventede øgede specialisering af socialområdet.

Ekspertudvalget på socialområdet er blevet bedt om at undersøge, hvordan man kan forbedre mulighederne for at udvikle og implementere evidensbaseret viden på området. De skal i forlængelse heraf komme med bud på en handlingsplan til at udvikle forskningsområdet til gavn for det specialiserede socialområde.

6-byerne anbefaler, at man ændrer tilgangen fra nationalt hold til et større fokus på kompetenceudvikling af medarbejdere, bl.a. ved at etablere formaliserede rammer mellem forskning og praksis, der styrker samarbejdet, og letter implementeringen af evidensbaserede metoder i praksis.

Tredje anbefaling: Byg bro mellem forskning og praksis og prioriter kompetenceudvikling

Kommunerne har ansvar for at prioritere de indsatser, der virker bedst. En af forudsætningerne for at lave virksomme og effektive indsatser er evidensbaseret viden om området. 6-byerne oplever en diskrepans mellem behovet for viden og den i dag tilgængelige viden, ligesom der er et ønske om et større samarbejde med forskningsverdenen. Det er essentielt at få bygget en solid bro mellem den sociale praksis og forskningen for at udbrede evidensbaserede indsatser og tværfaglige perspektiver.

6-byerne oplever en underprioritering af forskning på det specialiserede socialområde, hvilket afspejler sig i manglende forskningssamarbejder, få professorater i den sociale sektor og manglende netværkssamarbejder mellem forskning og praksis. Derudover oplever 6-byerne en lavere prestige forbundet med socialforskning, når man sammenligner med fx sundhedsforskningen. Det udmønter sig i rekrutteringsvanskeligheder for den sociale praksis, vanskeligheder ved at få tildelt store forskningsbevillinger til forskning på det specialiserede socialområde og i for lidt viden om effekten af socialt arbejde.

Denne begrænsede viden udfordrer kompetenceudviklingen hos de socialfaglige medarbejdere. Kommunerne står foran en forventet øget specialisering af socialområdet, der vil resultere i nye inddelinger af borgere, forskellige specialiseringsniveauer og udvikling af de kommunale socialfaglige tilbud. Det vil kræve en markant kompetenceudvikling med afsæt i evidensbaseret viden om de nye specialiseringer og effekter for de pågældende borgere.

Løsninger: Formaliserede rammer for kobling mellem forskning og praksis

For at styrke koblingen mellem forskning og kommunal praksis bør der etableres formaliserede rammer for partnerskaber mellem kommuner og forskningsinstitutioner, som muliggør et løbende samarbejde og rådgivning samt mere praksisnær forskning. For at sikre en effektiv implementering af forskningsresultaterne i kommunal praksis er det vigtigt med systemer for løbende feedback mellem forskere og kommunale praktikere. Dette vil sikre, at kommunerne kan reagere hurtigt og tilpasse praksis så den baseres på den nyeste viden.

Det kræver en omprioritering af ressourcer til forskning på universiteterne og professionshøjskolerne, som skal have en tættere tilknytning til kommunal praksis på det specialiserede socialområde, eller at der skabes en tilknytning blandt eksisterende forskningscentre til praksis. Der kunne findes inspiration til en model baseret på den, som bruges i sundhedsvæsenet med universitetshospitaler.

Ikke nok med at ny viden skal udvikles, eksisterende viden skal også i højere grad implementeres i den socialfaglige praksis. Hvis implementeringen skal lykkes, kræver det en øget prioritering af ressourcer til implementering af metoder

og viden, der virker. For at viden kan komme ud og få virkning i praksis, er der behov for en kompetenceudvikling af de socialfaglige medarbejdere, som blandt andet skal hjælpe den kommende specialisering af området på vej. Det vil kræve et gennemsyn og omlægning af de ressourcer, der afsættes på det socialfaglige vidensområde, så man i højere grad vægter udvikling af ny viden og implementering ligeligt.

Gevinster: Nye effektive indsatser og medarbejderglæde

Gevinster ved et tættere samarbejde med forskningsverdenen inkluderer for det første et brud med silotænkning ved at sikre forskning, som er tværfaglig, og som føder direkte ind i praksis. Det ville medføre bedre forudsætninger for tværsektorielt samarbejde og koordinering i kommunerne. Den tættere kobling ville også betyde brug af flere evidensbaserede indsatser i kommunerne. Borgerne ville opleve en indsats, der så vidt muligt er baseret på, hvad evidensen tilsiger, er det mest virksomme for at hjælpe dem. Tiltaget vil give et løft af fagligheden hos medarbejderne og en øget kvalitet samt bedre effekt af indsatserne for borgerne. Derudover vil kompetenceudvikling og det øgede fokus på området bidrage til faglig stolthed og prestige, som kan lette kommunernes rekrutteringsvanskeligheder.

Tidshorisont: Mellemlang- og lang sigt

Etableringen af nye forskningscentre samt tilstedeværelsen af forskning i den sociale praksis vurderes som et mellem til langsigtet mål, hvor etableringen af faglige netværk og vidensdeling ville kunne praktiseres indenfor en kortere årrække. Udførelsen af den praksisnære og evidensbaserede forskning, udlægning af resultater samt implementering i praksis, er derimod et langsigtet mål, som vil forbedre indsatserne på det specialiserede socialområde over en længere årrække.

6-byerne anbefaler, at

- Der etableres partnerskaber mellem kommuner og forskningsinstitutioner. Det skal ske via en formaliseret ramme med et eller flere dedikerede forskningscentre på universiteter eller professionshøjskoler, som har fast tilknytning til kommunal praksis. Her kan man med fordel lade sig inspirere af de danske universitetshospitaler.
- Forskningen på området udnyttes til at udvikle og implementere nye metoder til måling og vurdering af effekt, som også kan bruges fra central hånd til at styre området i stedet for proces- og administrationskrav.
- Man fra nationalt hold gennemser og justerer man de nationale prioriteringer af ressourcer til hhv. udvikling af ny viden og implementering af virksomme metoder, så begge dele understøttes bedst muligt
- Kommunale medarbejdere kompetenceudvikles i evidensbaserede metoder via forskningssamarbejder.



Hvordan sikrer vi tværsektorielt samarbejde og progression for borgerne?

Rehabiliterende indsatser, som kan skabe progression for den enkelte, er væsentlige i det socialfaglige arbejde og har tråde til andre områder som beskæftigelse og almenområdet. Det handler om at bringe tværfaglige indsatser i spil, som kan rykke og udvikle borgeren, og som kan skabe bedre forudsætninger for et godt liv. Kommunerne har derfor også et fokus på at fremme progression for borgere, som er i stand til at rykke sig.

Ekspertudvalget ser på måder at styrke rehabilitering og dermed progression for borgere, herunder undersøges hvordan tiltag som brobygning mellem social- og almenområdet, klare mål for indsatsens effekt samt en koordineret retning for social- og beskæftigelsesindsatser kan bidrage til, at flere borgere, der modtager social støtte, opnår selvhjulpethed og beskæftigelse. Udvalget skal også komme med anbefalinger til at hjælpe borgere med lettere psykiatriske lidelser for at undgå langvarige behov for specialiserede sociale indsatser.

6-byrerne anbefaler, at man fra central hånd bliver bedre til at nedbryde de faglige siloer og understøtte tværsektorielt samarbejde, som igen kan bidrage til en helhedsorienteret og rehabiliterende socialindsats.

Fjerde anbefaling: Lav lovgivning og rammer der understøtter tværsektorielt samarbejde og helhedsorienterede indsatser

For at kommunerne kan sikre rehabilitering og progression for borgere med komplekse behov, er det nødvendigt at arbejde helhedsorienteret og dermed understøtte samarbejdet på tværs af specialområder og almenområdet. Den helhedsorienterede indsats er dog udfordret af manglende tværsektorielt samarbejde. På familie-, børne- ungeområdet er der fx udfordringer med ufrivilligt skolefravær og mistrivsel, som kalder på et koordineret samspil af indsatser mellem skolen, hjemmet og regionspsykiatrien. For sen eller utilstrækkelig indsats i dagtilbud og skole giver 'lækage' til det specialiserede socialområde – bl.a. i form af tabt arbejdsfortjeneste til forældre men også mere omkostningstunge foranstaltninger for børnene. Ligesom der er behov for en langt bedre koordineret indsats ved overgangen fra barn til voksen, for at sikre at viden om borgeren ikke går tabt mellem forvaltninger og sektorer.

Den ukoordinerede indsats kan ofte betyde, at borgeren er den eneste gennemgående person, og derfor skal forklare sin sag på ny i mange nye relationer med forskellige fagfolk i kommunen og regionen. Derudover kan en indsats ét sted medføre utilsigtede konsekvenser andre steder. Det kan fx være udfordringer med at koordinere borgerens mulighed for at bevare egen bolig samtidig med gentagne indlæggelser i regionspsykiatrien.

For at skabe en helhedsorienteret rehabiliterende indsats kræver det et forpligtende tværsektorielt samarbejde. Kommunerne kan gå noget af vejen, men har behov for, at der bliver taget livtag med særligt de rammer, som lovgivningen opstiller, da de ikke fordrer samarbejde på tværs. Tværtimod opleves det, at lovændringer ikke tænkes på tværs af fagområder, og dermed forbliver løsningerne i egen silo, og de gensidige påvirkninger mellem områderne medtænkes ikke.

For at understøtte det tværsektorielle samarbejde er der behov for et tæt nationalt samarbejde mellem ministerier og styrelser på tværs af ressortområder. Det nationale samarbejde mellem ministerier og styrelser skal skabe og definere de gode rammer for det lokale arbejde fx mellem almenområdet og det specialiserede socialområde og afstedkomme en lovgivning der tilgodeser det tværsektorielle samarbejde.

Løsninger: Konsekvensvurder ny lovgivning og sæt gang i hovedloven

Først og fremmest ligger der en opgave hos relevante ministerier og styrelser om sammen at få udtænkt og udviklet relevant lovgivning. Det gælder både i udarbejdelsen af ny lovgivning, hvor konsekvenser skal vurderes på tværs af fagområder, og med øje for at de som minimum ikke besværliggør det tværsektorielle samarbejde. Der er også behov for at genoplive arbejdet med hovedloven om helhedsorienteret indsats. Med tanke på hvor vigtigt det tværsektorielle samarbejde er for at kunne levere de bedst mulige indsatser og skabe progression hos borgerne, er det afgørende at hovedloven bliver effektivt implementeret. Det vil forbedre forudsætningerne for at skabe enkle og sammenhængende indsatser på tværs af forvaltninger og sektorer.

En sammenhængende indsats, som vil være særlig gavnlig, er arbejdet med at skabe større lighed i adgangen til sundhedsydelser. Statistisk set lever borgere på det specialiserede socialområde kortere end den generelle befolkning. En måde at forhindre dette er tidlig intervention, som kan forbedre sundheden blandt borgere på det specialiserede socialområde. Et helt konkret eksempel på tidlig intervention er faste læger på botilbud. Faste læger vil skabe større lighed i sundhed af flere grunde. For det første kan tilknytning af faste læger hjælpe med tidlig opsporing af sygdomme, hvilket potentielt kan reducere antallet af hospitalsindlæggelser. Socialt udsatte borgere, herunder borgere på botilbud, står ofte over for barrierer i forhold til at komme til egen læge. Fast tilknyttede læger på botilbud kan derfor overvinde sådanne barrierer ved at møde op på botilbuddene og lette beboernes adgang til lægehjælp.

Kommunerne selv kan understøtte det rehabiliterende arbejde ved at arbejde ud fra principper om relationel velfærd og aktiv inddragelse af borgerne i udviklingen af deres egne planer og indsatser. For at lykkes med de relationelle indsatser skal kommunerne fra start tænke indsatsen så helhedsorienteret som muligt. Det kan bl.a. gøres ved at sikre, at borgerens egne oplevede behov så vidt muligt imødekommes, og at borgeren er i kontakt med så få medarbejdere som muligt, fx ved at koble én medarbejder på borgerens sag, der fungerer som tovholder. Hertil kommer et behov for investering i uddannelse og kompetenceudvikling af socialfaglige medarbejdere i at arbejde relationelt og tværfagligt. Et behov som bedre kunne imødegås ved at bygge bro mellem forskning og praksis (se også anbefaling 3 om brobygning mellem forskning og praksis).

Gevinster: Bedre rehabilitering og mere progression

Borgerne vil opleve forbedrede resultater og trivsel gennem helhedsorienterede indsatser, der tager bedre hensyn til individuelle behov. De kan også undgå unødigt fremlæggelse af deres situation og behov overfor forskellige kommunale medarbejdere. Det vil generelt lede til et bedre møde med systemet. For den kommunale økonomi kan bedre tværsektorielt samarbejde og helhedsorienterede indsatser føre til ressourcebesparelser. Det sker, da borgerens rehabilitering og progression vil skabe mindre behov for indsatser og støtte fremadrettet, ligesom de forskellige sektorer vil opnå besparelser, ved at undgå at skulle udføre (dokumentations)arbejde allerede udført af andre sektorer.

Tidshorisont: Mellem til lang sigt

At styrke det tværsektorielle samarbejde i indsatserne på det specialiserede socialområde er en løbende proces, der kræver ændringer i rammer, arbejdsprocesser, samarbejdsmodeller og kultur i både kommuner, regioner og stat. At tænke de tværsektorielle udfordringer og sammenhænge igennem ved ny lovgivning er noget, som man fra statslig side kunne starte på at gøre i langt højere grad allerede i dag, med effekt i de kommende år, i den udstrækning der kommer ny lovgivning. Arbejdet med relationel velfærd og helhedsorienteret indsats er allerede i fuld gang i mange af kommunerne, men kræver stadig investeringer herunder i kulturforandring og kompetenceudvikling af medarbejdere, og det har derfor et langt sigte.

6-byerne anbefaler, at

- Skabe et forpligtende tværfagligt socialt samarbejde med forskellige forvaltningsområder såsom dagtilbud, skole, beskæftigelse, sundhed og kultur for at skabe en helhedsorienteret indsats på børne- og ungdområdet.
- Etablere tættere samarbejde mellem skolerne og socialområdet for at identificere og håndtere inklusionsproblemer tidligere i børns liv og derved forbedre børnenes vilkår og undgå unødvendige udgifter.
- Integrere forskningsbaseret viden, involvere civilsamfundet, og styrke dialogen på tværs af sektorer for at fremme tværfaglig specialisering og forbedre trivslen for børn, unge og voksne i den kommunale sektor.
- Genoptage arbejdet med hovedloven så der skabes et reelt juridisk grundlag for sammenhængende indsatser.
- De kommunale medarbejdere kompetenceudvikles til at arbejde tværfagligt og relationelt.

Hvad er god velfærd på det specialiserede socialområde?

Stigningen i udgifter og kompleksiteten på det specialiserede sociale område understreger et presserende behov for en nationalpolitisk diskussion af området og klare prioriteringer. En politisk diskussion og prioritering som går ud over de områder, ekspertudvalget har undersøgt. For kommunerne står i dag i en situation, hvor de stigende udgifter til området presser indsatsen over en bred kam og gør, at indsatser som kunne hjælpe udsatte borgere, hele tiden må vægtes i forhold til hinanden og til de manglende ressourcer. Derudover er kommunerne underlagt rammer, der modarbejder den ønskede udvikling på området.

Med andre ord er der behov for at få diskuteret, hvad man politisk mener er god velfærd på det specialiserede socialområde og få sikret at lovgivningen, strukturer og samarbejder ligger i forlængelse heraf. 6-byerne anbefaler, at der igangsættes en politisk diskussion og klar prioritering på området, som svarer til den givne økonomi.

Femte anbefaling: Vær tydelig i den politiske prioritering

Kommunerne står over for betydelige udfordringer på det specialiserede socialområde, idet de konfronteres med flere komplekse behov hos borgerne stigende udgifter. Dette presser kommunerne til at træffe beslutninger om, hvilke indsatser der skal have prioritet. Det kan have en negativ konsekvens, især når det drejer sig om indsatser for borgere, der ikke nødvendigvis har et retskrav, men hvor indsatsen potentielt kan bidrage til at forbedre den enkeltes livssituation.

Derfor er der et presserende behov for en nationalpolitisk diskussion om, hvad der defineres som god velfærd på det specialiserede socialområde. Det skal tydeliggøres og ensrettes, hvilke forventninger der skal være til det specialiserede socialområde fra lovgivningens side. Dette skal sikre overensstemmelse mellem, hvad der politisk forventes, og hvad der afsættes ressourcer til. Altså en overensstemmelse mellem velfærdslofter og finansiering.

Det er vigtigt at sikre, at de nødvendige ressourcer er tilgængelige for at levere den ønskede sociale indsats, uanset hvordan man vælger at definere den, og at disse ressourcer følger med demografiudviklingen på området for at imødekomme de skiftende behov og udfordringer.

Helt generelt er der altså behov for en socialpolitisk prioritering og afgrænsning af kommunernes opgaver på det specialiserede socialområde. Dette bliver ikke mindre presserende når området specialiseres yderligere. Det vil udvide grænserne for det specialiserede socialområdes indsatser, og højne forventningerne og efterspørgslen. Hvor går grænsen for, hvad kommunerne skal løfte? Og hvornår må kommunerne sige fra? Hvis det specialiserede socialområde skal løftes, skal disse spørgsmål besvares på nationalt plan.

Løsninger: Nationalpolitiske prioriteringer og etablering af råd

Udviklingen på det specialiserede socialområde⁴ peger på et behov for en politisk diskussion af, hvad man mener er god velfærd på området. Fra Folketingets side bør der være en tydeligere erklæring om, hvad man ønsker at opnå med de sociale indsatser, hvor grænserne går for kommunernes ansvar samt en allokering af de nødvendige ressourcer til kommunerne for at opfylde disse mål. Dette kræver en grundlæggende forståelse af, og enighed om, hvad der udgør en tilfredsstillende social indsats.

Med klare politiske prioriteringer, ressourcer som matcher dem og et eftersyn af rammer og lovgivning på området, vil kommunerne have et solidt grundlag for at levere effektive og målrettede sociale indsatser. Man vil på den baggrund kunne arbejde med velfærdsniveauet på anderledes måder, og lade sig inspirere af fx normeringer på dagtilbud eller vejledende timetal i skolerne.

De politiske prioriteringer kunne eventuelt omsættes af et råd, der kan vurdere og anbefale et loft for de særligt udgiftstunge sager og indsatser på det specialiserede socialområde, på samme måde som fx Medicinrådet gør det inden for sundhedsområdet. Et sådant råd kan bidrage til at prioritere og fordele ressourcerne på baggrund af den politiske retning sat for det specialiserede socialområde, samtidig med at det sikrer, at borgerne stadig modtager nødvendig støtte og hjælp.

4 [Jf. Faktaark om den sociale indsats for børn, unge og voksne](#)

Gevinster: Klare prioriteringer og klarhed over, hvad borgere og kommuner kan forvente

Ved at igangsætte en dialog der inddrager Folketinget og kommunerne samt relevante interessenter som borgere, pårørende, socialfagligt personale, civilsamfund og eksperter, kan målene for de sociale indsatser afklares og præciseres. Det vil skabe et grundlag for eventuelle prioriteringer på området. En sådan bred politisk dialog kan føre til større klarhed over, hvad borgere kan forvente af de sociale ydelser, og om hvad kommunerne kan forvente af ressourcer og dertilhørende retningslinjer.

Tidshorisont: Langsigtet

En national dialog om hvad god velfærd på det specialiserede socialområde konkret er, og hvor bredt området forventes at kunne favne, samt de efterfølgende politiske prioriteringer, er noget, der kræver et langsigtet og vedvarende engagement, før det kan omsættes til konkrete ændringer og prioriteringer.

6-byerne anbefaler, at

- Der med afsæt i den kendte økonomiske ramme på det specialiserede socialområde igangsættes en national samtale om, hvad god velfærd er. Der skal diskuteres, hvad der skal gøres mere af, og hvad der skal gøres mindre af, for at det specialiserede socialområde optimeres indenfor den kendte økonomiske ramme.
- Man fra centralpolitisk hold sikrer en prioritering af ressourcer i socialindsatsen.



