

Aftale mellem regeringen, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Alternativet, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti om rammerne for en helhedsorienteret indsats for borgere med komplekse problemer

De borgere, som har de mest komplekse problemer, og som står i en svær situation, mødes ofte af det mest komplekse og svært gennemskuelige offentlige system. De skal navigere mellem forskellige forvaltninger, sagsbehandlere og kontaktpersoner, som stiller hver deres krav til fremmøde, dokumentation og deltagelse i indsatser med forskellige mål.

Flere kommuner arbejder i dag målrettet med at skabe sammenhængende tilbud til borgerne, og der findes mange ildsjæle og dygtige sagsbehandlere i kommunerne, der arbejder for at give borgerne en helhedsorienteret indsats. En indsats, som bygger på borgerens egne drømme og forhåbninger, og som skaber sammenhæng og støtter borgeren i at mestre eget liv og finde sin egen plads på arbejdsmarkedet. Men en sektoropdelte lovgivning gør opgaven meget vanskelig. Sagsbehandlerne skal være ekspert i de mange detaljerede lovgivningssæt i stedet for at bruge tid og faglighed i mødet med borgeren.

Aftaleparterne er derfor enige om at tage et grundlæggende opgør med silotænkningen i lovgivningen. Der er i forlængelse heraf enighed om principperne for en ny hovedlov, som skal skabe rammerne for en helhedsorienteret indsats for borgere med komplekse behov med det formål, at flere bliver i stand til at mestre eget liv og komme i beskæftigelse.

Aftaleparterne er herudover enige om, at koordination og helhedstænkning af indsatsen også er yderst relevant for de allermest udsatte borgere, som lever på kanten af samfundet.

Endelig er aftaleparterne enige om en række øvrige initiativer, som skal bidrage til øget sammenhæng mellem særligt beskæftigelses- og socialområdet i bred forstand.

Aftaleparterne vil drøfte et udkast til lovforslag og den konkrete udmøntning af de øvrige elementer i aftalen i 1. halvår 2019. Forud herfor vil arbejdet med reformen blive kvalificeret af en følgegruppe med deltagelse af centrale interessenter og praktikere.

I. Principper for en ny hovedlov om helhedsorienteret indsats

Aftaleparterne er enige om, at en ny hovedlov skal skabe rammen for, at borgere med komplekse problemer kan få tilbudt én udredning, én visitation og én samlet afgørelse samt en enkel klageadgang.

Hovedloven skal samtidig gøre det nemmere for medarbejderne i kommunen at hjælpe borgeren videre til et mere selvstændigt liv med uddannelse og beskæftigelse.

Der er enighed om følgende principper for den nye hovedlov:

1. En målgruppe med flere udfordringer

Målgruppen for den nye hovedlov er voksne borgere, som har komplekse og sammensatte problemer og behov for at få koordineret planer og indsatser, som vurderes at have et potentiale for udvikling og progression i forhold til arbejdsmarkedet, og som tilhører en af følgende målgrupper:

- Borgere, for hvem der kan eller skal udarbejdes flere kommunale planer.
- Borgere med behandlingsplan i psykiatrien og én plan i kommunen.

Herudover kan borgere i fleksjob og på førtidspension tilbydes en helhedsorienterede indsats, hvis kommunen efter en konkret vurdering finder, at der er et koordineringsbehov forbundet ved borgerens indsatser samt et beskæftigelsesrettet udviklingspotentiale hos borgeren. Indsatser til børn og unge under 18 år samt borgere over folkepensionsalderen vil ligesom i dag skulle ydes efter relevant sektorlovgivning.

2. Med borgerens samtykke

Aftaleparterne er enige om, at en helhedsorienteret indsats skal bygge på et samarbejde mellem kommunen og borgeren. Derfor skal borgeren give et skriftligt samtykke til at modtage indsatsen svarende til gældende lovgivning vedr. udarbejdelse af helhedsorienterede planer.

Hvis borgeren ikke ønsker at modtage en helhedsorienteret indsats, kan borgeren sige nej og modtage indsatser efter relevant sektorlovgivning ligesom hidtil.

Samtykket kan også trækkes tilbage senere, hvis borgeren fortryder. Kommunen skal herefter træffe afgørelse efter relevant sektorlovgivning hurtigst muligt uden fornyet ansøgning fra borgeren. Borgerens retssikkerhed forringes således ikke.

3. En sammenhængende udredning

Borgere med komplekse problemer oplever i dag, at de skal udredes og bidrage med de samme oplysninger gentagne gange i forskellige forvaltninger. Med den nye hovedlov er det intentionen, at borgeren skal tilbydes en sammenhængende udredning på tværs af relevante fagområder.

Udredningen skal hermed sætte tværgående fokus på borgerens egne mål, ressourcer og barrierer i forhold til at kunne mestre eget liv og blive en del af arbejdsmarkedet og hermed bidrage til udarbejdelsen af en helhedsorienteret plan for borgerens videre forløb.

Der stilles ikke krav til kommunens organisering eller metodevalg i udredningen, ligesom der ikke vil være et krav om, at ”alt skal afdækkes” forud for igangsættelse af en indsats.

Borgere, som er i målgruppen for et jobafklaringsforløb, ressourceforløb, fleksjob og førtidspension, vil fortsat skulle have deres sag behandlet i rehabiliteringsteamet. I disse tilfælde vil den nye lov fungere i sammenhæng med reglerne om rehabiliteringsteamet.

For at skabe en endnu tættere sammenhæng mellem den nye lov og rehabiliteringsteamet har regeringen herudover foreslået, at kommunerne får mulighed for at tildele rehabiliteringsteamet kompetence til at træffe afgørelse om visitation til henholdsvis ressourceforløb og fleksjob samt afgørelser om indsatsen på tværs af social-, sundheds- og beskæftigelsesområdet i fx ressourceforløb. Hermed vil rehabiliteringsteamet også kunne visitere til indsatser efter den ny hovedlov for borgere i målgruppen. Dette drøftes i regi af forligskredsen bag reformen af førtidspension og fleksjob.

4. *Sammenhæng for hele familien*

I familier, hvor flere familiemedlemmer modtager ydelser og indsatser fra det offentlige, kan antallet af sagsbehandlere og kontaktpersoner vokse sig meget stort og gøre mødet med kommunen helt uoverskueligt for både børn og voksne. Her kan det være vanskeligt for både børn og voksne, sagsbehandlere og de medarbejdere, der leverer hjælpen til familien, at finde den røde tråd og se sammenhængen på tværs.

Med loven om en helhedsorienteret plan har kommunen fået en ramme for at koordinere og skabe sammenhæng for familien. Kommunen *kan* således allerede i dag tage familiens samlede situation i betragtning i de sager, hvor der er brug for at se samlet på en families udfordringer for at kunne fremme en helhedsorienteret indsats.

Aftaleparterne er enige om, at kommunerne fremover *forpligtes* til at tilbyde familier med komplekse problemer en helhedsorienteret plan. Forpligtelsen vil hermed gælde for familier hvor en eller begge forældre er i målgruppen for den nye hovedlov, for hvem der kan eller skal udarbejdes flere kommunale planer, og som samtidig er forældre til et barn, som modtager særlig støtte efter servicelovens kapitel 11.

Udredningen vil for de voksne i en familie dermed skulle tage familiens samlede situation – herunder børnenes – i betragtning. Samtidig sikres der med den helhedsorienterede plan en ramme for tæt koordination mellem indsatser for børnene og voksne, således at de indsatser, der sættes i gang for barnet, den unge eller hele familien, sammentænkes med de øvrige indsatser, som fx beskæftigelsesrettede indsatser eller misbrugsbehandling, som iværksættes over for forældrene. Indsatsen for børnene vil dog fortsat skulle ydes efter de gældende regler og således med et primært fokus på barnets tarv.

5. *En samlet afgørelse om indsats*

Med den nye lov modtager borgeren en tværgående og samlet afgørelse om indsatserne. Kommunen vil hermed ikke som i dag skulle træffe afgørelser for hver enkelt indsats, som iværksættes overfor borgeren. Indsatsen skal igangsættes med et mål om, at borgeren skal kunne mestre eget liv og opnå øget arbejdsmarkedstilknudning.

Kommunen træffer nye afgørelser i takt med, at borgerens ressourcer, udfordringer og motivation udvikler sig og udredes yderligere. Det er således ambitionen, at der skal være en løbende opfølgning på borgerens progression og udvikling.

For at skabe mulighed for, at borgerens indsats kan sammensættes i en helhed, vil hovedloven indeholde en samling og strømlining af relevante eksisterende bestemmelser om indsats på tværs af social-, beskæftigelses-, sundheds- og uddannelsesområdet. Hovedloven vil hermed gøre det mere fleksibelt at anvende og sammensætte indsats på tværs af sektorlovgivninger for herved at skabe en individuelt tilrettelagt indsats, der matcher den enkelte borgers behov.

Eksisterende krav fastholdes i forhold til de konkrete indsats, tilbud og redskaber på beskæftigelsesområdet og vil følge de aftalte forenklede regler i *Aftale om forenkling af beskæftigelsesindsatsen*. Tilkendelser af forsørgelsesydelse vil ske efter reglerne i beskæftigelseslovgivningen.

6. *Enkel klageadgang*

Borgeren får ret til at indbringe afgørelsen, som kommunen har truffet, for Ankestyrelsen. Ankestyrelsen vil på baggrund af den samlede kommunale afgørelse skulle efterprøve, om kommunen har udøvet et lovligt skøn og på baggrund heraf har truffet afgørelse om den nødvendige og tilstrækkelige indsats på tværs af områder til at tilgodese borgerens behov i forhold til at bringe borgeren tættere på at kunne mestre eget liv og blive en del af arbejdsmarkedet.

Det vil være muligt at klage selvstændigt over enkelte elementer i afgørelsen – dog ikke de elementer af afgørelsen, som det ikke er muligt at klage over i dag (fx målgruppevurdering i forhold til forberedende grunduddannelse). Den eksisterende retstilstand vedrørende klagemuligheder på sundhedsområdet opretholdes.

Kommunens beslutning om, at en borger ikke er i målgruppen for en helhedsorienteret indsats, er en administrativ processuel beslutning og vil ikke kunne påklages i sig selv, jf. de almindelige principper i social- og beskæftigelseslovgivningen om, at målgruppevurderingen er en administrativ, processuel beslutning og ikke en afgørelse.

Borgere, som ikke tilbydes en indsats efter den nye hovedlov, men i stedet modtager en indsats efter sektorlovene, vil kunne klage over denne indsats, herunder at de ikke har fået deres sag behandlet efter ”lov om en helhedsorienteret indsats”.

7. Kommunal forpligtelse til at tilbyde indsatsen indføres på to år

Der er enighed om, at kommunerne efter en indfasningsperiode på to år i den nye hovedlov forpligtes til at tilbyde den helhedsorienterede indsats til den del af målgruppen, for hvor hvem der kan eller skal udarbejdes flere kommunale planer, og som vurderes at have et potentiale for udvikling og progression i forhold til arbejdsmarkedet, *jf. 1. En målgruppe med flere udfordringer.*

For borgere i fleksjob og på førtidspension vil der være tale om en mulighed for kommunen at tilbyde indsatsen (en ”kan-bestemmelse”), hvis kommunen efter en konkret vurdering finder, at der er et koordineringsbehov forbundet ved borgerens indsatser samt et beskæftigelsesrettet udviklingspotentiale hos borgeren.

For borgere med en behandlingsplan i psykiatrien og en plan i jobcentret vil der også være tale om en kan-bestemmelse, idet det dog er ambitionen, at borgere med en behandlingsplan i psykiatrien og en plan i jobcentret også omfattes af den kommunale forpligtelse, i det omfang det er muligt inden for lovgivningen (sundhedsloven) at etablere den fornødne dataunderstøttelse. Dette forudsætter bl.a. borgerens samtykke, ligesom det vil være en betingelse, at den digitale understøttelse sker ved videregivelse og ikke ved indhentning/direkte online adgang til journal-systemer. Dette vil indgå i den planlagte evaluering, som gennemføres efter to år.

8. Kommunen vælger selv organisering

Der er enighed om, at ansvaret for den helhedsorienterede udredning og tildeling af indsatser placeres entydigt i kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen beslutter, hvilken enhed i kommunen der kan udføre den helhedsorienterede indsats. Det skal sikre frihed til at indrette den helhedsorienterede indsats efter lokale forhold i kommunen.

Dog vil det fortsat være rehabiliteringsteamet, som skal afgive indstilling i sager om jobafklaringsforløb, sygedagpenge kategori 3, ressourceforløb, fleksjob og førtidspension, *jf. 3. En sammenhængende udredning.*

9. Implementeringsstøtte

Den nye hovedlov vil kræve en stor omstilling i mange kommuner. Der vil lokalt skulle udvikles nye samarbejdsformer om tilrettelæggelse og styring af indsatsen, som bryder med nuværende fagopdelte organiseringsformer.

Aftaleparterne har med *Aftale om satspuljen for 2019* afsat en reserve på 105,9 mio. kr. i perioden 2019-2022 til at understøtte arbejdet. Den konkrete udmøntning af reserven vil afvente arbejdet i følgegruppen. Aftaleparterne er enige om i foråret 2019 at drøfte den konkrete udmøntning af reserven.

10. Evaluering

Der gennemføres en evaluering af hovedloven efter to år bl.a. med fokus på status for kommunernes indfasning, opbygning af organisatorisk kapacitet og it-understøttelse.

11. Øvrige initiativer

Aftaleparterne er desuden enige om en række øvrige initiativer, som skal bidrage til øget sammenhæng i indsatsen for borgerne – herunder borgere, som ikke er i målgruppen for den nye hovedlov.

- *Fælles retning for social- og beskæftigelsesindsats.* Der er enighed om, at det tværgående fokus på borgerens mulighed for at opnå og fastholde kontakt til arbejdsmarkedet skal styrkes på tværs af social- og beskæftigelsesområdet. Regeringen vil på den baggrund gennemgå den gældende handleplansbestemmelse i serviceloven og udarbejde et oplæg til tydeliggørelse af, hvordan der kan arbejdes med fælles tværgående mål om rehabilitering og beskæftigelse på tværs af social- og beskæftigelsesområdet.

Partierne er enige om at drøfte et oplæg til ændring af bestemmelserne heraf i 1. halvår 2019. Herudover vil regeringen opdatere vejledningen til servicelovens formålsbestemmelse efter § 81, således at den tydeligt beskriver, hvordan der kan arbejdes med fælles mål om rehabilitering og beskæftigelse som en del af den samlede sociale indsats for borgeren.

- *Én samlet afgørelse om støttepersonordninger.* Bestemmelserne for støttepersonsordninger på social- og beskæftigelsesområdet skal samordnes, så det bliver muligt at træffe én samlet afgørelse om mentorindsats og socialpædagogisk støtte. Det vil gøre det nemmere at samle indsatsen til én primær medarbejder, som både varetager fx bostøtten og mentorstøtten. Det vil være til gavn for borgeren, som dermed kun skal forholde sig til én person, som kan tage udgangspunkt i den samlede situation.

II. Bedre sammenhæng for de allermest udsatte

Aftaleparterne er enige om, at en helhedsorienteret indsats også er yderst relevant for de allermest udsatte borgere, som lever på kanten af samfundet og kæmper med flere tunge sociale problemstillinger på en gang; fx misbrug, prostitution, hjemløshed og psykiske lidelser.

Det drejer sig om borgere, hvis udsigter til beskæftigelse er meget usikre, og som har brug for hjælp til bedre at kunne mestre social- og sundhedsrelaterede problemstillinger. Nogle kommuner har i dag gode erfaringer med fremskudte myndighedsfunktioner, hvor udsatte borgere får let adgang til relevant sagsbehandling og rådgivning fx samme sted, hvor de modtager misbrugsbehandling.

Regeringen vil i den kommende tid følge op på disse erfaringer med henblik på eventuelle justeringer i lovgivningen. På den baggrund vil aftaleparterne – ligeledes i 1. halvår 2019 – drøfte konkrete tiltag til at sikre de allermest udsatte borgere en helhedsorienteret indsats.

III. Den videre proces for arbejdet med reformens udmøntning

Regeringen vil nedsætte en følgegruppe med centrale interessenter og praktikere på området med det formål at kvalificere det videre arbejde med udmøntningen af aftalen, herunder særligt:

- Pege på relevante indsatsspor og lovende praksisser i kommunerne, som kan kvalificere udarbejdelse af hovedloven og implementeringsunderstøttelsen.
- Beskrive mulige samspilsproblemer imellem siloer i kommunerne, som vil skulle adresseres i arbejdet med implementeringen af reformen.

Aftaleparterne orienteres løbende om følgegruppens drøftelser.

Regeringen vil herudover drøfte reformen med KL med det formål at indgå en national aftale om koordinerende sagsbehandlere.

Aftaleparterne vil desuden blive inviteret til en drøftelse af en bekendtgørelse som opfølgning på loven om Én plan. Bekendtgørelsen fastsætter rammerne for, at kommunerne gennem samkøring af personoplysninger kan identificere de borgere, som er i målgruppen for en helhedsorienteret plan og herunder også en helhedsorienteret indsats.

Aftaleparterne vil i 1. halvår 2019 drøfte et udkast til lovforslag om den nye hovedlov samt udmøntningen af de afsatte midler fra satspuljen til at understøtte implementeringen af reformen, herunder et oplæg til udmøntningen af initiativet om helhedsorienteret indsats for de allermest udsatte borgere.