

Sten på vejen

- om arbejdet i De regionale Udviklingsråd

**En rapport fra
NoKS - Netværk om konsekvenserne af
Strukturreformen på social- og uddannelsesområdet
Juni 2008**

NoKS består af følgende organisationer

Danske Handicaporganisationer, DH
Landsforeningen LEV
Landsforeningen SIND
FBU ForældreLANDSforeningen
SAND De hjemløses Landsorganisation
Landsforeningen af Kvindekrisecentre, LOKK
Brugerforeningen af aktive stofbrugere
Gadejuristen
Socialfaglig Branche ved
 Dansk Socialrådgiverforening
 Socialpædagogerne
 HK/Kommunal
Danmarks Lærerforening
Landsforeningen Ligeværd
Foreningen af Danske Døgninstitutioner for Børn og
Unge, FADD

Udgivet af NoKs, juni 2008

Oplag: 700

ISBN: 978-87-89992-42-6

Rapporten kan rekvireres hos

Socialpædagogerne

Brolæggerstræde 9, 1211 København K

Tlf. 72486000

E-mail: sl@sl.dk

Indholdsfortegnelse

Forord	5
Kommunernes, regionernes og udviklingsrådenes redegørelser 2008	6
Op ad bakke på Nordfyn	21
Pædagoger slår alarm: Svage børn svigtes	24
VISO åbnes mere op for borgere og kommuner	26

Forord

Netværk om Konsekvenserne af Strukturreformen på Social- og Uddannelsesområdet (NoKS) blev dannet i september 2005 med det formål at følge strukturreformens betydning for grupper med behov for en særlig social støtte eller specialpædagogisk støtte i forbindelse med undervisning. NoKS består af i alt 14 organisationer, herunder brugerorganisationer, faglige organisationer og andre interesseorganisationer.

NoKS har til hensigt at viderebringe organisationernes viden og erfaring i relation til strukturreformens udvikling. I juni 2006 udkom den første rapport fra netværket: "På Vej. Kommunalreformens betydning for det særlige sociale område og specialundervisningsområdet".

Den anden rapport " Undervejs. De første rammeaftaler på det sociale område og specialundervisningsområdet" udkom i december 2006, mens den tredje "I gang. Aktuelle temaer fra det sociale område og specialundervisningsområdet" blev publiceret i juni 2007. Her var indholdet en artikel om de kommunale redegørelser for 2008 på det sociale område, en undersøgelse af specialskolerne for børn i den nye struktur, en status og udsigter for økonomien på det sociale område efter kommunalreformen og endelig en samtale med forældre til børn med handicap i Struer kommune. En fjerde rapport udkom februar 2008 og beskæftigede sig med Tilbudsportalen.

Hovedartiklen i denne femte rapport handler om arbejdet i de regionale udviklingsråd, som til og med 2010 skal følge udviklingen på det særlige sociale område og specialundervisningsområdet. Arbejdet er mildt sagt præget af genvordigheder. Erfaringerne har fået en række organisationer med repræsentanter i de pågældende råd til at rette en henvendelse til Velfærdsministeren, Undervisningsministeren, Folketingets Socialudvalg, Uddannelsesudvalg og Kommunalvalg med krav om, at der bliver grebet ind. Henvendelsen kan læses i rapporten. Herudover er der en omtale af bestræbelserne på at få VISO til at åbne sig samt en artikel om vilkårene for forældre med handicappede børn i Nordfyns kommune og en artikel, der fortæller, at pædagoger i daginstitutioner mener, at børn med særlige behov efter kommunalreformen bliver svigtet.

Juni 2008.

Redaktionsgruppen på vegne af NoKS

Kommunernes, regionernes og udviklingsrådenes redegørelser 2008

Den 1. maj 2008 skulle de regionale udviklingsråd for første gang indsende deres redegørelser om udviklingen på det sociale område og specialundervisningsområdet efter kommunalreformen til Velfærds- og Undervisningsministeriet. NOKS har set nærmere på, hvad der står i udviklingsrådenes redegørelser og i de kommunale og regionale redegørelser, som de bygger på. Derudover har vi set nærmere på det centrale informations- og analysesystem CIAS, som kommunerne løbende skal indberette data til. Generelt kan vi konstatere en del problemer med både de kvantitative og kvalitative data, som overvågningen af konsekvenserne af kommunalreformen tager udgangspunkt i.

Artiklen bygger på en gennemlæsning af de fem udviklingsråds redegørelser, de fem regioners redegørelser og 26 kommuners redegørelser. Kommunerne er valgt ud fra hensyn til spredning i geografi og indbyggertal.¹

Resumé

Det centrale informations- og analysesystem (CIAS) skal levere de kvantitative data til udviklingsrådenes redegørelser. Det største problem med CIAS-systemet i dets første leveår har været, at kommunernes indberetninger til systemet har været meget mangelfulde. Således var der kun 20 kommuner, som havde indberettet på alle områder i 4. kvartal af 2007. Derudover er der usikkerhed om nogle de indberettede data.

Statsforvaltningerne er gået sammen om at lave skabelonerne for kommunernes redegørelser, hvilket er positivt, fordi det herved bliver nemmere at sammenligne på tværs af kommunerne. Imidlertid er der problemer med skabelonerne. Det primære problem er, at der er meget lidt fokus på indhold, kvalitet og faglighed i de enkelte tilbud samt udviklingen i målgruppernes behov. Derudover bliver forskellige bestemmelser i lovgivningen samlet i nogle uhensigtsmæssige grupperinger.

Kvaliteten af besvarelserne i de kommunale redegørelser er meget varieret. Både fra kommune til kommune og internt i kommunerne i forhold til redegørelsernes forskellige temaer. Generelt er de kvalitative besvarelser dog meget kortfattede, selvom skabelonerne giver mulighed for mere uddybning. Det ville øge kvaliteten af redegørelserne, hvis kommunerne i højere grad vurderede

udviklingen i stedet for bare at skrive, at antallet af brugere indenfor en bestemt paragraf i lovgivningen er steget eller faldet.

Både på grund af problemerne med det statistiske indberetningssystem og på grund af den svingende kvalitet af redegørelserne er det vanskeligt at sige noget entydigt om udviklingen i kraft af redegørelserne. Af mere specifikke temaer i de kommunale redegørelser falder kommunernes lave brug af ledsagerordningen for unge og vedligeholdelsestræning for børn imidlertid i øjnene. Derudover er der generelt høje ventetider på botilbud til voksne, hvilket i sig selv er alarmerende.

Når det gælder specialundervisning er det iøjnefaldende, at kommunerne i forhold til socialpædagogisk bistand til førskolebørn ikke skelner mellem tale- og sprogvanskeligheder. Dertil kommer, at der er en stor variation blandt nogle kommuner, når det gælder antallet af førskolebørn, der modtager specialpædagogisk bistand, og at denne forskel ikke umiddelbart kan forklares ud fra befolkningstal. Derudover bør spørgsmålene angående den almindelige specialundervisning ændres, da mange kommuner ikke kan besvare dem i deres nuværende form.

Regionernes redegørelser er generelt mere kritiske end kommunernes. Regionerne nævner især problemer i forhold til deres rolle med at sikre forsyningssikkerheden, samt at flere forhold gør det svært at langtidspanlægge på de tilbud, regionerne er driftsherrer for. Derudover nævner én region, at der er blevet etableret to spor i planlægningen på det sociale område og vedrørende specialundervisning, da kommunerne i regionen har igangsat et analysearbejde på området udenom regionen.

Udviklingsrådenes redegørelser er primært udarbejdet på baggrund af data fra CIAS og de kommunale redegørelser. Kun et enkelt udviklingsråd har lavet egne undersøgelser, og det er samtidig det råd, der præsenterer de mest omsiggribende anbefalinger. Kvaliteten af rådernes redegørelser ville forbedres væsentligt, hvis kommunernes kvalitative vurderinger blev bedre og mere fyldestgørende, hvis CIAS dataene blev mere valide, og hvis rådene supplerede med egne undersøgelser. Undersøgelser, der kan sætte fokus på nogle af de oversete temaer som indhold og kvalitet i tilbuddene samt eventuelle udviklinger i målgruppernes behov.

¹ De 26 kommuner er: Jammerbugt, Thisted, Ålborg, Holstebro, Horsens, Lemvig, Odder, Århus, Viborg, Kolding, Langeland, Odense, Sønderborg, Tønder, Esbjerg, Guldborgsund, Næstved, Roskilde, Stevns, Albertslund, Brøndby, Rudersdal, Dragør, Gribskov, Rødovre og København

Baggrund

Ifølge servicelovens § 188, stk. 3 skal kommunalbestyrelserne og regionsrådene hvert år den 1. marts fra 2008 til 2010 lave en redegørelse til de regionale udviklingsråd om udviklingen på det sociale område og specialundervisningsområdet for det forudgående år. Udviklingsrådene skal på baggrund heraf lave en samlet redegørelse for hver region, som de skal sende til Velfærds- og Undervisningsministeriet inden 1. maj. Kommunalbestyrelsernes redegørelser skal – ifølge bekendtgørelsen – blandt andet indeholde:

- En sammenfattende beskrivelse af udviklingen på det sociale område og specialundervisningsområdet opdelt i forhold til henholdsvis målgrupper og typer af specialundervisning.
- En vurdering af udviklingen sammenholdt med politiske målsætninger i kommunen.
- En beskrivelse og vurdering af samarbejdet mellem regionsråd og kommuner.
- En beskrivelse af problemstillinger i forbindelse med kommunalreformen.

Regionsrådets redegørelse skal først og fremmest indeholde en sammenfattende beskrivelse og vurdering af udviklingen i regionens forsyningspligt i forhold til kommunerne. Derudover skal regionsredøgørelsen indeholde mange af de elementer, som også skal indgå i den kommunale redegørelse, hvor det er relevant.²

Udover disse krav til indhold har Velfærdsministeriet og Undervisningsministeriet mulighed for at udmelde særlige temaer inden 15. januar, som skal besvares i den kommunale redegørelse. For 2008 har Velfærdsministeriet udmeldt to særlige temaer, som skal besvares i de kommunale, regionale og i udviklingsrådenes redegørelser. Det første tema omhandler en beskrivelse og vurdering af, i hvilket omfang der i 2007 er sket ændringer i tilbudsmønstret til børn, unge og voksne med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse, og hvilken betydning eventuelle ændringer har for indsatsen for de pågældende målgrupper. Det andet tema drejer sig om udslusningen fra forsorgshjem.³

Udviklingsrådene har også selv mulighed for at behandle særlige temaer i deres redegørelser samt at lave egne undersøgelser.

Det Centrale Informations- og Analyzesystem (CIAS)

Et vigtigt tema i forhold til redegørelserne er det centrale informations- og analysesystem (CIAS). Det er de data, kommunen kvartalsvis skal indberette til CIAS, der skal udgøre det kvantitative grundlag for kommunernes redegørelser. Redegørelsen skal så at sige kvalificere de data, som kommunen har indberettet til CIAS. CIAS gælder dog kun for det sociale område. Kommunerne har indberettet til CIAS siden 1. januar 2007.

Det største problem med CIAS har indtil videre været kommunernes manglende indberetning. I 4. kvartal af 2007 havde kun 20 ud af 98 kommuner besvaret alle spørgsmål i CIAS indberetningen. Derudover ligger den gennemsnitlige svarprocent på de forskellige paragraffer i CIAS indberetningen på 69 pct. for voksenområdet og 80 pct. på børn- og ungeområdet. Der har dog kunnet ses en tendens til, at svarprocenterne bliver forbedret senere ved, at kommunerne simpelthen følger til løbende. Således har disse svarprocenter mulighed for at blive bedre undervejs.

Det er helt afgørende for overvågningen, at kommunerne sørger for at indberette og at indberette konsistent. Ellers har det alvorlige konsekvenser for validiteten af de data, som overvågningen af det sociale område skal tage udgangspunkt i. Derudover medfører manglende kommunale indberetninger, at data skævvrides på regions- og landsplan. Det er f.eks. svært at sige noget om udviklingen i antallet af brugere fra et kvartal til et andet på en enkelt paragraf, hvis 3 kommuner ikke har indberettet i det første kvartal, og 2 andre kommuner ikke har indberettet i det andet kvartal.

Udover kommunernes manglende indberetninger er der også problemer med nogle af de tal, der faktisk bliver indberettet. I CIAS status rapporten fra 2007 er de tal, som åbenlyst er forkert indberettet, farvet røde. Dem er der rigtig mange af i en bestemt region, mens der er meget få eller ingen i de andre regioner. Dog er der nogen af indberetningerne, som vi i læsningen af data har studset over, selvom de ikke er blevet markeret røde. Det gælder eksempelvis når antallet af borgere, der bruger tilbud indenfor en enkelt paragraf, stiger mere fra et kvartal til et andet, end hvad der passer med det antal nye borgere, der er kommet til.

² Bekendtgørelse nr. 162 af 10/03/2006 om udviklingsråd som led i kommunalreformen

³ Brev fra Velfærdsministeren og Undervisningsministeren til udviklingsrådene af 21. december 2007

Derudover er der eksempler på, at kommuner har opgivet, at ingen borgere modtager tilbud indenfor paragrafer, som det er svært at forestille sig, der ikke er behov for. Det gælder for eksempel for socialpædagogisk bistand efter servicelovens § 85 og for særlige dagtilbud efter servicelovens § 32. Om det skyldes selve indberetningen eller det forhold, at man ikke anvender de omhandlede bestemmelser, er selvfølgelig umuligt at sige ud fra tallene. Men vi håber og går ud fra, at det er indberetningerne, der er fejlagtige.

Et sidste forhold, der primært vedrører opbygningen af indberetningerne, er, at det ikke direkte kan aflæses, hvor mange personer der ophører med at bruge et tilbud hvert kvartal. Det fremgår indirekte ved at lægge antallet af personer, der modtog et tilbud indenfor en paragraf i forrige kvartal sammen med antallet af nye borgere, der er kommet til i det nye kvartal, og så trække det samlede antal borgere, der modtager tilbud indenfor paragrafen i det nye kvartal fra. Som nævnt er der flere steder uregelmæssigheder i forholdet mellem antallet af borgere, der modtager tilbud indenfor en bestemt paragraf, og antallet af nye borgere der kommer til, og derfor bliver en sådan beregning usikker. Det vil være relevant at bede kommunerne om også at angive, hvor mange personer der ophører med at bruge tilbud indenfor en bestemt paragraf.

Som vi har set, er kommunernes manglende indberetninger det største problem i forhold til validiteten af data i CIAS. Men de manglende indberetninger er ikke det eneste problem. Der er også usikkerhed om de data, som faktisk er indberettet. Samlet set betyder det, at det statistiske materiale er utroværdigt, hvilket vanskeliggør overvågningen.

Skabelonerne til redegørelserne

De kommunale redegørelser er besvaret i 3 skabeloner pr. kommune, én for børne- og ungeområdet, én for voksenområdet og én for specialundervisningsområdet. Skabelonerne er udarbejdet af statsforvaltningerne, der fungerer som sekretariat for de fem regionale udviklingsråd. At skabelonerne er udarbejdet af statsforvaltningerne i fællesskab betyder, at det er en fælles skabelon for alle regionerne og dermed alle kommunerne. Det gør det naturligvis meget lettere at sammenligne redegørelserne på tværs, både på regionsniveau og landsniveau. Så det er absolut positivt.

Spørgsmålene i skabelonerne reflekterer i høj grad bekendtgørelsens beskrivelse af, hvad der skal indgå i redegørelserne. Der er dog også forhold i skabelonerne, som giver anledning til undren. De vil blive omtalt her, fordi skabelonerne er afgørende for indholdet af de kommunale redegørelser.

Først og fremmest er der meget lidt fokus på indhold, kvalitet og faglig udvikling indenfor de forskellige typer af tilbud. I sammenhæng hermed mangler også fokus på ændringer i de forskellige målgruppers behov. Det er problematisk, at man tager udgangspunkt i CIAS tallene, der kun siger noget om det eksisterende og nye antal borgere, der modtager tilbud indenfor en bestemt paragraf, i forhold til at beskrive udviklingen.

Udviklingen på det sociale område og specialundervisningsområdet handler ikke kun om kapaciteten på de forskellige områder, men også om tilbudenens indhold og deres evne til at modsvare målgruppernes behov.

Flere faglige organisationer og brugerorganisationer har sat fokus på specialisering i forbindelse med kommunernes overtagelse af de tidligere amtslige tilbud. Således ville det være relevant at kunne følge en udvikling i forhold til specialiseringen i kommunernes redegørelser. Men det er vanskeligt at vurdere, hvorvidt specialiseringen udhules alene ud fra en beskrivelse af det samlede antal personer, der modtager tilbud indenfor en bestemt paragraf i en bestemt kommune. Derfor er der behov for kvalitative vurderinger i redegørelserne af, hvordan det står til med specialiseringen i en bestemt region. Det lever redegørelserne ikke op til i sin nuværende form.

Nogle få steder i skabelonerne bliver kommunerne bedt om at vurdere, hvorfor behovene på et givent område er stigende eller faldende. Den slags spørgsmål er langt mere brugbare, og det vil være oplagt at bede kommunerne "vurdere" mere. Kommunerne har alt andet lige den største indsigt i udviklingen internt i kommunen, og det er denne indsigt, som vil kunne kvalificere redegørelserne.

Med andre ord skal spørgsmålene i redegørelserne i langt højere grad lægge op til, at kommunerne vurderer udviklingen. En simpel beskrivelse af udviklingen ud fra kommunens CIAS data kan ikke sige andet end, hvorvidt der er sket en stigning eller et fald i antallet af borgere, der modtager tilbud indenfor en bestemt paragraf.

Udover denne overordnede kommentar er der et par mere specifikke kritikpunkter i forhold til skabelonerne. For eksempel i forhold til grupperingen af forskellige typer af tilbud. For det første er der på voksenområdet et generelt spørgsmål om udviklingen for botilbud i kommunen. Her skelnes således hverken mellem midlertidige eller længerevarende botilbud eller mellem botilbud for forskellige målgrupper, selvom kommunerne rent faktisk indberetter særskilt på disse til CIAS. Det resulterer i, at besvarelsenerne bliver alt for generelle til at blive interessante.

En lignende kritik kan rettes i forhold til spørgsmålet om udviklingen i behandlingstilbud på voksenområdet. Dette spørgsmål vedrører servicelovens §§ 85 (socialpædagogisk bistand), 86 (genoptræning og hjælp til vedligeholdelse af færdigheder), 101 (behandlingstilbud til stofmisbrugere) og 102 (tilbud af behandlingsmæssig karakter). Der er ingen argumentation for at lægge disse paragraffer sammen, og da de ofte har vidt forskellige målgrupper, er det svært at bruge en besvarelse af dette spørgsmål til særlig meget. Igen er de forskellige paragraffer opdelt separat i CIAS systemet, mens de er samlet i redegørelsen.

Et vigtigt spørgsmål i skabelonen er, hvorvidt kommunerne vurderer, om der i forbindelse med strukturreformen er lokale forhold, som udgør særlige udfordringer for kommunen. Men til dette spørgsmål kan kommunen kun svare ja eller nej. Ingen spørgsmål følger op på, hvilke udfordringer det drejer sig om. Det betyder, at man som læser må gætte sig til, hvad det er for lokale forhold, som giver udfordringer, og hvilke udfordringer det er. En åbenlys svaghed i den nuværende skabelon.

Det undrer også, at der ikke i særlig høj grad spørges til ventelister i redegørelserne. Kun i forhold til botilbud for voksne og døgntilbud for børn- og unge bliver der spurgt til den gennemsnitlige ventetid. Ventelister er interessante, fordi de kan sige noget om manglende kapacitet på et bestemt område. Derudover er det vigtigt at afklare, hvad der sker med de borgere, der er på venteliste. Set i lyset af de meget store og urimelige ventelister og ventetider, der blev præsenteret i rammeaftalerne for 2008 er det et oplagt overvågningstema, som ikke belyses tilstrækkeligt via de kommunale redegørelser.

Kommunerne bliver også spurgt, om de indgår i forplig-

tende samarbejder efter lov om forpligtende kommunale samarbejder. Svarene giver anledning til lidt underholdning, da en del flere kommuner end de, der er nævnt i den pågældende bekendtgørelse,⁴ mener, de indgår i forpligtende samarbejder.

Men det ville være meget mere relevant at spørge til andre kommunale samarbejder end dem, der er fastlagt ved lov (dem kender vi jo i forvejen). Sikring af de specialiserede tilbud forudsætter i høj grad, at kommunerne indgår i samarbejder. Mange kommuner har ikke selv det demografiske grundlag til at opretholde meget specialiserede tilbud. Derfor er det vigtigt at få kommunernes evne til at samarbejde belyst.

En sidste kommentar gælder skabelonen for regionernes redegørelser. Her er det især iøjnefaldende hvor lidt henholdsvis børn- og ungeområdet og specialundervisningsområdet fylder. På børn- og ungeområdet er der kun stillet spørgsmål til sikrede institutioner, og på specialundervisningsområdet er der blot spurgt om, hvorvidt regionsrådet er driftsherre for specialundervisningstilbud, og hvilke vidensnetværk man i den forbindelse deltager i. Det virker underligt, da regionerne driver flere tilbud på børne- og ungeområdet og på specialundervisningsområdet.

Generelt om kommunernes redegørelser

Kvaliteten af besvarelsenerne

Som tidligere nævnt er det meningen, at redegørelserne skal kvalificere de data, som kommunerne indberetter til CIAS. Det er svært at læse udviklingen alene ud fra ændringer i antallet af borgere, der modtager tilbud indenfor de forskellige paragraffer. Hvis der er sket en stigning i antallet af personer, der modtager tilbud på en bestemt paragraf, er det umuligt at sige, om det skyldes en tilfældighed eller en politisk prioritering fra kommunernes side.

Det bør således være en af redegørelsernes hovedopgaver at belyse årsager til stigninger eller fald i antallet af personer, der modtager tilbud indenfor de forskellige paragraffer, og det åbner skabelonerne faktisk mulighed for. Men langt fra alle kommuner bruger muligheden i redegørelserne til at kvalificere de indberettede tal til CIAS. Det er ærgerligt. For det første skal det dog siges, at der er stor forskel mellem kommunerne i forhold til

⁴ §§ 7-13 i bekendtgørelse nr. 656 af 29/06(2005 om revision af den kommunale og regionale inddeling og om forpligtende kommunale samarbejder

kvaliteten af besvarelsenerne, for det andet er der også mange steder forskel indenfor samme kommune i kvaliteten af besvarelsen mellem de tre områder, redegørelsen dækker.

Selvom nogle besvarelser er væsentligt bedre end andre, er besvarelsenerne generelt meget kortfattede. Ofte svarer kommunerne, at der er en stigning, et fald, eller at udviklingen er nogenlunde ensartet. Men kommunen skriver sjældent, hvad en stigning eller et fald i ifølge deres vurdering er udtryk for.

Et eksempel er en kommunes kommentering af brug af anbringelser: *"Kommunen anbringer fortsat mange børn og unge udenfor hjemmet. Anbringelsesantallet er nogenlunde uændret, men højt."*⁵

Et lignende eksempel er fra en anden kommune, hvor man om udviklingen i ledsagerordningerne skriver: *"§ 97 (ledsagerordning for voksne): I 2007 er der oplevet et stigende pres på ordningerne. Der er således pt. ventetider på visitationerne."*⁶

Andre kommuner nøjes med at nævne CIAS tallene i beskrivelsen, som dette eksempel illustrerer i forhold til botilbud: *"§ 107: 91 §108: 302 § 109: 1 § 110: 29 § 192: 22 § 105: 0."*⁷

Problemet er altså ikke at få kommunen til at beskrive, om man i CIAS tallene kan se en stigning eller et fald i antallet af borgere, der bruger tilbud indenfor de forskellige paragraffer. Problemet er at få kommunerne til at vurdere eller kommentere på denne udvikling. Kommunerne har sandsynligvis en viden om udviklingen på de forskellige områder, men der bliver ikke delt ud af den i forbindelse med disse redegørelser. Der kan så indvendes, at kommunerne deler ud af den i forbindelse med redegørelserne til rammeaftalerne. Det hjælper imidlertid ikke noget, hvis de regionale udviklingsråd ikke får indsigt i den, så de kan sige noget fornuftigt i deres redegørelser.

Manglende besvarelser

Et andet problem er de mange manglende svar på forskellige spørgsmål i redegørelserne. I rigtig mange af

redegørelserne er der spørgsmål, som kommunerne ikke har svaret på. For eksempel har en kommune slet ikke svaret på børne- og ungeområdet.⁸ Det er problematisk, da det naturligvis gør, at der mangler viden om dette område fra den pågældende kommune. I det mindste burde kommunerne angive en årsag til, at bestemte spørgsmål i redegørelsen ikke besvares.

Høringssvar fra brugerorganisationer og handicapråd
Ifølge bekendtgørelsen om udviklingsråd som led i kommunalreformen⁹ skal kommunerne sende deres redegørelser i høring hos handicaprådet og brugerorganisationerne i kommunen. Kommunen skal sende disse høringssvar til udviklingsrådene, og en liste over hørte organisationer skal vedlægges kommunens redegørelse, når den sendes til udviklingsrådene.

Det fremgår således ikke af bekendtgørelsen, at brugerorganisationer og handicapråd skal høres, inden kommunerne sender redegørelsen til udviklingsrådene 1. marts, men blot at kommunerne skal medsende en liste over hørte organisationer. Så kan selve høringssvarene i princippet eftersendes. Denne fremgangsmåde svækker i høj grad muligheden for, at høringssvarene kan indarbejdes fornuftigt i udviklingsrådenes redegørelser.

Det er ikke kun kommunerne, som har brug for tid til at til at udarbejde redegørelserne. Brugerorganisationerne har også brug for tid til at udarbejde fornuftige høringssvar. Hvis en høring af brugerorganisationerne skal være reel, skal der afsættes ordentlig tid til en høringsproces og ikke blot gøres plads til, at høringssvarene løbende kan sendes til udviklingsrådene, mens arbejdet med udviklingsrådenes redegørelser allerede er i fuld gang.

Antallet af høringssvar fra brugerorganisationer og handicapråd er da også ret sparsomme. På landsplan har udviklingsrådene modtaget høringssvar fra brugerorganisationer og handicapråd til 22 kommuners redegørelser. Heraf er 19 høringssvar fra handicapråd, 8 fra DH-afdelinger og 8 fra andre organisationer eller foreninger. Især synes det mærkeligt, at der er så få høringssvar fra handicapråd. Danske Handicaporganisationer har også erfaring fra sine repræsentanter i handicaprådene, at rede-

⁵ Brøndby kommunes redegørelse 2008

⁶ Holstebro kommunes redegørelse 2008

⁷ Horsens kommunes redegørelse 2008

⁸ Jammerbugt kommunes redegørelse 2008

⁹ Bekendtgørelse nr. 162 af 10/03/2006, Bekendtgørelse om udviklingsråd som led i kommunalreformen

gørelserne er kommet op i handicaprådene med meget kort tidsfrist. Det har gjort kommentering til en umulig opgave.

Specifikke kommentarer til redegørelserne

Ledsagerordningen for unge

Gennem læsningen af redegørelserne er det blevet klart, at ledsagerordningen for unge mellem 16-18 år efter servicelovens § 45 ikke bliver brugt i de fleste af kommunerne, samt at mange af kommunerne ikke finder, at § 45 opfylder de behov, unge med handicap har. Således er der ud af de 26 kommunale redegørelser kun én kommune, der har indberettet til CIAS, at man i 4. kvartal havde borgere, der modtog tilbud efter § 45. Og det var kun en enkelt borger.

18 kommuner har angivet antallet af borgere, der modtog tilbud efter § 45 til at være 0, og 7 kommuner har ikke indberettet tal til CIAS for § 45 i 4. kvartal. Således må anvendelsen af § 45 siges at være meget lav. Flere kommuner finder det ikke relevant at anvende bestemmelsen. Her er et eksempel:

*"x kommune visiterer ikke til ydelsen, idet aflastningsordningen anses som en mere passende ydelse til målgruppen, idet denne ydelse også har et pædagogisk perspektiv. Behovet har været meget begrænset igennem de senere år, og intet tyder på, denne udvikling vil vende."*¹⁰

En anden kommune deler tilsyneladende dette syn:

*"Kommunen har ingen børn i ledsageordning efter SEL § 45. Unge handicappede kan normalt ikke klare sig med ledsagelse, men har også brug for pædagogisk støtte og vejledning."*¹¹

Flere andre kommuner følger trop og mener, at de unges behov varetages bedre gennem andre mere pædagogiske midler.

Det er problematisk, at kommunerne har dette syn på ledsagerordningen for unge. Unge kan i den grad have behov for at deltage i sociale aktiviteter uden for hjemmet uden at skulle ledsages af hverken forældre eller

pædagoger. Det gør andre unge på samme alder uden funktionsnedsættelse. Ledsagerordningen har netop dette sigte. Det handler altså ikke om et aflastningsbehov hos forældrene, men om et selvstændigt behov for ledsagelse af den unge uden et pædagogisk perspektiv. På den unges egne betingelser. Derfor giver kommunernes afvisning af ordningen anledning til at sætte fokus på, hvad meningen med ledsagerordningen er. Det handler i den forbindelse slet ikke om, at ledsagerordningen er bedre end aflastning. Eller omvendt. Men om, at de to tilbud har et helt forskelligt sigte.

Vedligeholdelsestræning for børn

Heller ikke vedligeholdelsestræning for børn efter servicelovens § 44 er særlig anvendt. Ud af de 26 kommuner har 6 indberettet til CIAS, at de havde borgere, der modtog tilbud efter § 44 i 4. kvartal af 2007. 14 kommuner har angivet antallet af børn, der modtog vedligeholdelsestræning til 0, og 6 kommuner har ikke indberettet tal til CIAS for § 44, 4. kvartal. Også her henviser flere kommuner til, at dette behov dækkes andre steder. En kommune skriver:

*"§ 44 anvendes ikke som visitationsparagraf i x Kommune. I stedet tilbydes f.eks. vederlagsfri fysio- og anden terapi visiteret af egen læge, ligesom der gives rådgivning efter SEL § 11 til et antal børn."*¹²

En lignende opfattelse har man i en anden kommune:

*"Der er få henvendelser om vedligeholdelsestræning til børn, idet størstedelen benytter sig af vederlagsfri fysioterapi via sygesikringen eller i sygehusregi. I forhold til institutionsanbragte børn benyttes institutionernes træningstilbud. Henvisninger til den kommunale træning og rehabilitering behandles individuelt."*¹³

Flere kommuner mener således, at børnenes behov varetages andre steder. Derudover skriver en kommune, at kommunen først pr. 1. januar 2007 har tilbudt vedligeholdelsestræning til børn.

Ventetider på botilbud

I de kommunale redegørelser bliver der også stillet

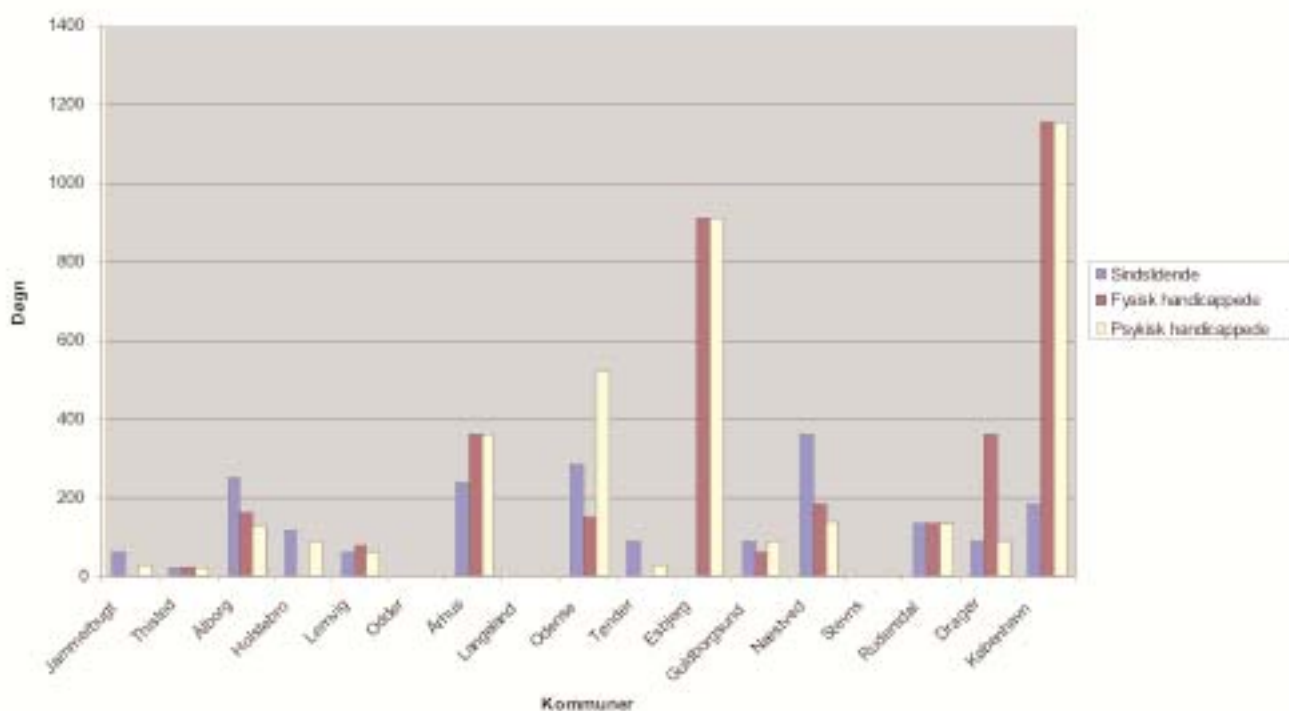
¹⁰ Århus kommunes redegørelse 2008

¹¹ Holstebro kommunes redegørelse 2008

¹² Århus kommunes redegørelse 2008

¹³ Kolding kommunes redegørelse 2008

Ventetid på botilbud for voksne



spørgsmål til ventetider på botilbud for voksne. I ovenstående diagram er kommunernes besvarelser illustreret. Diagrammet viser, hvor mange døgn den gennemsnitlige ventetid var for forskellige målgrupper i de forskellige kommuner. Kun 17 ud af de 26 kommuner, denne artikel omhandler, har besvaret spørgsmålet.

Som det ses på figuren, er ventetiderne meget høje, og der er 7 kommuner, der har gennemsnitlige ventetider på botilbud på over 200 døgn. Især København toppes med ventetider på over 1000 døgn. Esbjerg kommune er også godt med, da de har ventetider på over 800 døgn. Esbjerg kommune undskylder sig dog med, at ventetiden afspejler brugeres ønske om at modtage et bestemt tilbud, som de kan være villige til at vente flere år på. Man kan så spørge, hvorfor der ikke etableres flere af den type tilbud, som borgerne tilsyneladende er villige til at vente flere år på.

I det hele taget er det problematisk, at ventetiderne er så høje. Det vidner om kapacitetsproblemer på botil-

budsområdet rundt omkring i kommunerne. Også i rammeaftalerne for 2008 så man meget store ventelister på botilbudsområdet. Nogle kommuner skriver, at de er ved at udvide kapaciteten, men hvorvidt det er nok til at imødekomme efterspørgslen synes uvist. Københavns kommune angiver i deres redegørelse, at man i de kommende år vil udvide antallet af pladser på botilbudsområdet, og at disse pladser hovedsageligt er tiltænkt københavnske borgere på grund af presset på ventelisterne.¹⁴ Dette er en tendens, der skal overvåges, for hvis de store kommuner i højere grad begynder at forbeholde pladser til egne borgere, kan det få store konsekvenser for de mindre kommuner.

Derudover står det uklart, om der eksisterer politiske målsætninger i kommunerne for, hvor lange ventetider man vil acceptere, og hvilke tilbud borgerne får i mellemtiden. Der er ikke noget belæg for at sige, at kommuner ikke tager ventelister og ventetider alvorligt, men man kan ikke se, hvilke initiativer der planlægges taget.

¹⁴ Københavns kommunes redegørelse 2008

Specialundervisning

CIAS systemet omfatter ikke specialundervisningsområdet, hvorfor kommunernes redegørelser og de regionale udviklingsråds egne undersøgelser er eneste mulighed for at få indsigt i udviklingen på området. I rammeaftalerne for 2008 synes specialundervisningen at være blevet nedprioriteret. I flere kommuner havde specialundervisningen således ikke sin egen rammeaftale. Og i de kommuner hvor den havde, var beskrivelserne af området meget sparsomme. Det har til dels også været oplevelsen i de kommunale redegørelser om udviklingen for 2007. Dog er der meget store forskelle kommunerne imellem.

Derudover har Undervisningsministeriet i 2008 valgt ikke at benytte muligheden for at udmelde et særligt tema for specialundervisningsområdet, som kommunerne skulle forholde sig til i redegørelserne. Ministeriet mente, at alt relevant ville blive besvaret gennem redegørelsen, de kommunale kvalitetsrapporter og årsrapporten fra Klagenævnet for Vidtgående specialundervisning. Man kunne dog forestille sig, at man for eksempel havde spurgt om, hvordan kommunerne arbejder for inddragelse af forældre og børn i visitationen på området. Det ville interessere mange brugere og deres organisationer.

Det kunne også have været interessant med spørgsmål til kommunernes sagsbehandling på området, da Klagenavnets rapport fra 2008 viser, at ud af alle de sager nævnet har behandlet, er der kun én, hvor man ikke har fundet fejl i sagsbehandlingen. Det kunne naturligvis også være en opgave for de regionale udviklingsråd at undersøge, hvad der går galt i sagsbehandlingen på specialundervisningsområdet.

Der er forskellige emner i forhold til kommunernes konkrete besvarelser på specialundervisningsområdet, som er værdt at bemærke. Det første er i forhold til spørgsmål 21 i redegørelsen på specialundervisningsområdet. Her spørges til, hvor mange førskolebørn, der modtager tilbud efter folkeskolelovens § 20, stk. 1, nr. 2, indenfor områderne; talevanskeligheder, sprogvanskeligheder, en kombination af tale- og sprogvanskeligheder eller andet. Mange kommuner har til dette spørgsmål udelukkende angivet, at de har børn, der modtager dette tilbud indenfor kombinationen af tale- og sprogvanskeligheder eller andet. Opdelingen stammer fra skabelonen, men der er ingen tvivl om, at det vil være fagligt relevant at differentiere på denne måde i forhold til børnenes vanskeligheder.

Et andet emne er, at der er store forskelle på, hvor mange der i det hele taget modtager denne type tilbud i kommunerne, og at disse variationer ikke altid kan forklares ud fra befolkningsantal. I fire kommuner med nogenlunde samme befolkningsantal er der i to kommuner kun henholdsvis 12 og 46 førskolebørn, der modtager tilbud efter § 20, mens der i de to andre kommuner er henholdsvis 630 og 336. Man kan overveje, om det skyldes, at kommunerne er i tvivl om, hvilke data de skal indberette på området. Ellers er det i hvert fald nogle ret store geografiske uligheder.

Et tredje og sidste emne er den almindelige specialundervisning. Her har 15 ud af 26 kommuner ikke besvaret spørgsmålet om, hvor mange elever i kommunen, der modtager almindelig specialundervisning. Flere kommuner skriver da også, at det er umuligt at opgøre. F.eks. skriver en kommune, at de ikke har en central registrering af skolernes specialundervisning.

Hermed bliver kommunernes organisering af området bestemmende for deres besvarelse, hvorfor spørgsmålene burde stilles på en anden måde. Man kunne for eksempel spørge til, hvordan man har valgt at organisere området i kommunen, f.eks. med en puljeordning til uddeling af midler til specialundervisningen. Man kunne også spørge til kommunens tanker om, hvad der er specialundervisning, og hvad der er undervisningsdifferentiering.

Derudover kunne man anvende oplysninger fra kommunernes kvalitetsrapporter for folkeskolen. Heraf skal nemlig fremgå, hvor mange elever der modtager specialpædagogisk bistand i specialklasser, samt hvor mange ressourcer der i kommunen er afsat til den specialpædagogiske bistand. Dog var kommunernes data i kvalitetsrapporterne fra 2006/2007 også mangelfulde. Det skyldtes, at kommunerne var usikre på, hvordan de skulle indberette. Men når der er kommet styr på det, kan kvalitetsrapporterne give visse oplysninger om specialundervisningen.

Det er positivt, at man i redegørelserne har valgt at bruge en del plads på ungdomsuddannelsen for unge med særlige behov. Dog kunne det være interessant, hvis man også fokuserede på, hvorvidt ungdomsuddannelsen i kommunerne bliver et reelt individuelt tilbud. Erfaringen er, at en del kommuner har tænkt ungdomsuddannelsen som en samlet uddannelse frem for som et

individuelt tilbud tilpasset den enkelte, hvilket var intentionen med uddannelsen.

De særlige temaer

Som tidligere nævnt har Velfærdsministeren i år udmeldt to særlige temaer, som kommunerne skulle forholde sig til i deres redegørelser.

Det første tema omhandler udviklingen i tilbudsmønstret til børn, unge og voksne med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse. Det andet tema drejer sig om udslusning fra forsorgshjem.

Cirka halvdelen af kommunerne har ikke besvaret det særlige tema om tilbudsmønstret helt eller delvist – delvist vil sige, at de kun har besvaret det på enten voksen eller børne- og ungeområdet. Af de, der har svaret, nøjes de fleste med at konkludere, at der ikke er sket ændringer, hverken i tilbuddenes socialfaglige indhold eller i visitationen. Ellers nævnes forskellige emner, f.eks. at man i højere grad vil visitere til egne tilbud, eller at man planlægger at udvide kapaciteten på nogle områder. Der er tale om få kommuner, og man kan derfor ikke snakke om tendenser.

Det virker underligt, at kommunerne bare melder ud, at der ikke er sket ændringer. Kommunerne besvarer ikke de ret specifikke spørgsmål indenfor det særlige tema. Om det skyldes manglende vilje eller manglende evne er svært at sige.

Særlige lokale problemstillinger i forbindelse med strukturreformen

Lidt over en tredjedel af kommunerne angiver, at der i forbindelse med strukturreformen er lokale forhold, som udgør særlige udfordringer for kommunen. En del af kommunerne uddyber ikke nærmere, hvad disse lokale problemstillinger præcist går ud på. Men det kan – som tidligere nævnt - skyldes måden, som spørgsmålene stilles på.

Af de kommuner, der angiver problemer, handler det især om usikkerhed i forhold til forsyningssikkerheden. Flere kommuner er således bange for, at de ikke fremtidigt vil kunne sikre særlige tilbud til deres borgere, fordi de ikke

selv har et sådant tilbud. Som f.eks. en kommune, der skriver:

”Det vurderes, at det kan blive en udfordring på det specialpædagogiske område, at der ikke fuldt ud er overensstemmelse mellem udbud og efterspørgsel på pladser til specialskoler. Særligt kommuner som x, der ikke selv driver specialskoler, kan risikere at komme i klemme i forhold til at få dækket konkrete behov for specialskolepladser.”¹⁵

Den modsatte problemstilling også gøre sig gældende. For som en anden kommune skriver:

”x kommune har været hjemsted for en centralinstitution og er derfor kendetegnet ved at have et stort antal udviklingshæmmede, dels at en stor del af disse er fra andre kommuner og dels at en stor del er særdeles ressourcekrævende. Dette kan indebære problemer ved kapacitetstilpasninger f.eks. i forhold til dødsfald.”¹⁶

Således er der både i forhold til udbuds- og efterspørgselsiden usikkerhed i forhold til forsyningssikkerheden. Derudover nævner én kommune, at de oplever demografiske og geografiske forhold samt rekrutteringsvanskeligheder som lokale problemstillinger for kommunen.

Overensstemmelse mellem overordnede politikker og faktiske forhold i kommunen

I det tredje spørgsmål på alle tre områder, som dækkes i kommunernes redegørelser, spørges til, hvorvidt kommunen vurderer, at der er overensstemmelse mellem de overordnede politiske målsætninger på området og de faktiske forhold i kommunen. Her svarer langt de fleste kommuner, at det er der i høj grad. På et efterfølgende uddybende spørgsmål oplister de fleste kommuner de forskellige politiske målsætninger på området. Det er positivt, da det er interessant at se kommunernes målsætninger. Men det siger ikke særlig meget om, hvorvidt disse målsætninger stemmer overens med de faktiske forhold i kommunen. Det kunne det være meget interessant at høre mere om.

Regionernes redegørelser

Generelt må man sige, at regionerne er mere skeptiske

¹⁵ Gribskov kommunes redegørelse 2008

¹⁶ Næstved kommunes redegørelse 2008

overfor udviklingen end kommunerne. Det gælder især i forhold til regionernes sikring af forsyningssikkerheden og i forhold til kommunernes oprettelse af og visitation til egne tilbud samt muligheden for at overtage tilbud fra regionen.

Med hensyn til kvaliteten af besvarelserne er der stor variation regionerne imellem. Dog har alle regioner som nævnt lavet forholdsvis fyldige beskrivelser af de problemer, de oplever som følge af kommunalreformen. I det følgende nævnes nogle af de problemstillinger, som regionerne fremhæver.

Først og fremmest oplever regionerne problemer i forhold til den koordinerende rolle til sikring af forsyningssikkerheden i forbindelse med rammeaftalerne. Her nævner flere regioner, at det er problematisk, at private tilbud og tilbud, som kommunerne opretter indenfor rammeaftalens område, ikke indgår i rammeaftalen. Det stækker muligheden for at sikre, at udbud og efterspørgsel passer ordentligt overens. Derudover nævner én region, at kommunerne i processen omkring rammeaftalerne har haft fokus på uændret kapacitet, hvilket har skabt problemer for regionen, som ikke løbende har mulighed for kapacitetsjusteringer. Således har regionen oplevet et pres på visse af regionens tilbud.

Derudover nævner én region, at det er vanskeligt at lave en sikker opgørelse af efterspørgslen i regionen, da udbuddet af pladser synes at styre visitationerne snarere end efterspørgslen. Denne problemstilling er ikke ny i regionen og blev også påpeget i regionens rammeaftale for 2008.

Regionerne oplever også flere forskellige problemer i forhold til de tilbud, som regionen er driftsherre for. Regionerne oplever, at kommunerne i stigende grad visiterer til egne tilbud eller opretter egne tilbud indenfor de områder, hvor regionerne er driftsherrer. Det kan ifølge regionerne give problemer for belægningen på de specialiserede tilbud og i sidste ende resultere i deres lukning. Desuden nævner regionerne den problemstilling, at kommunerne med kort varsel kan vælge at overtage regionale tilbud. Det gør det svært for regionerne at langtidsplanlægge i de tilbud, de er driftsherre for. Én region skriver også, at det giver problemer i forhold til rekruttering og fastholdelse af medarbejdere, fordi der er usikkerhed omkring det fremtidige ejerskab af tilbuddet.

Derudover mener en region, at regionernes opgaveportefølje er blevet meget uensartet på grund af den store variation i de tilbud, kommunerne har valgt at overtage. Og sidst, men ikke mindst, mener en region, at nogle af de tidligere amtslige tilbud simpelthen bliver "glemt" af kommunerne. F.eks. har regionen oplevet et fald i efterspørgslen efter fase 3 behandling til personer med erhvervet hjerneskade.

En region nævner to mere organisatoriske problemstillinger. Det har ifølge regionen vist sig vanskeligt at få valide ventelisteoplysninger. Regionen mener, der bør stilles krav til handlekommunen om at give tilbagemelding til tilbudskommunerne løbende, så borgere ikke optræder på ventelister, når de har tilbud andetsteds. Derudover påpeger regionen, at der fortsat er usikkerhed om fortolkning af lovgivningen vedrørende beliggenhedskommunens ansvar i forbindelse med visitation til regionale tilbud, regionens lovhjemmel til at opkræve beboerbetaling samt borgerens klageret i forhold til for eksempel visitation til regionale tilbud.

En sidste mere overordnet problemstilling, som præsenteres af én region er, at kommunerne i regionen har igangsat deres egen fælles analyse af socialområdet som grundlag for at vurdere hvilke opgaver, der fremover kan løses i henholdsvis egen kommune, mellemkommunalt, regionalt og landsdækkende regi. Regionen er ikke blevet inviteret til at deltage i dette arbejde og skriver derfor:

"Region x vurderer, at det af kommunerne nedsatte analysearbejde betyder, at der nu planlægges i to spor på det sociale område. For Region x har det den konsekvens, at regionens koordinerende funktion af kapaciteten og udviklingen af de sociale tilbud vanskeliggøres, da drøftelsen om den fremadrettede udvikling på området ikke længere synes gennemsigtig."¹⁷

Regionen vurderer således, at kommunerne med det igangværende analysearbejde har valgt at gå enegang, og at regionen ikke vil blive inddraget heri. Det er dog ikke kun i én region, kommunerne har etableret parallelle strukturer. I nedenstående afsnit vil vi kort gennemgå kommunerne og KL's arbejde med at skabe kommunale samarbejdsaftaler.

¹⁷ Region Midtjyllands redegørelse 2008

Kommunale samarbejdsaftaler

"Kommunerne i alle fem KKR¹⁸ har besluttet, at man i februar/april 2008 skal forholde sig til indhold og omfang af en kommunal samarbejdsaftale med andre kommuner på social- og specialundervisningsområdet."¹⁹

Ovenstående citat stammer fra et notat fra KL om "Strategier for social- og specialundervisningsområdet", dateret 6. december 2007. Ifølge notatet lægges der således op til, at der senest i april 2008 skal godkendes kommunale samarbejdsaftaler i de fem KKR. Baggrunden for ønsket om en kommunal samarbejdsaftale er, at hensigtserklæringerne udløber med udgangen af 2008. Ifølge KL skaber det behov for, at kommunerne drøfter en fremtidig koordinering af udbud/efterspørgsel af tilbud.

"Formålet med samarbejdsaftalen er at sikre en koordinering af fælleskommunale interesser, dels mellem to eller flere kommuner og dels som afsæt for de kommunale input til rammeaftalerne, som koordineres af regionerne."²⁰

I notatet beskriver KL desuden, hvilke emner det vil være relevant for de enkelte kommuner at diskutere og vurdere i forbindelse med en kommunal samarbejdsaftale. Disse emner er blandt andet nærhed/specialisering, sikring af faglige kompetencer og økonomisk bæredygtighed.

Derudover har KL fremsat et princippapir for kommunalt samarbejde, som de forskellige KKR opfordres til at tilslutte sig. Papiret indeholder seks principper for det tværkommunale samarbejde vedrørende forsyning og udvikling af tilbud på social- og specialundervisningsområdet.

KKR Hovedstaden har udsendt spørgeskemaer til kommunerne i regionen omkring den fremtidige opgaveløsning på området. Besvarelserne skal danne grundlag for arbejdet med de kommunale redegørelser. Spørgeskemaerne skulle være besvaret senest 1. marts 2008, og de ligner til forveksling de redegørelser, som kommunerne skal sende til regionerne 1. maj i forbindelse med rammeaftalen.

¹⁸ KKR betyder KommuneKontaktRåd. De fem KommuneKontaktRåd er KL's regionale organisation. Det er meningen, de skal være et forum, hvor kommunerne i de enkelte regioner kan drøfte og lægge linier i spørgsmål af fælles interesse.

¹⁹ KL 2007: Strategier for social- og specialundervisningsområdet

²⁰ KL 2007: Strategier for social- og specialundervisningsområdet

Således er der skabt to spor i planlægningen på det sociale område og vedrørende specialundervisningen. Herved risikerer man, at der opstår uigennemskuelighed i den måde, hvorpå planlægningen og udviklingen kommer til at foregå på. Det har ingen glæde af.

Indholdet af Udviklingsrådenes redegørelser

Udviklingsrådenes redegørelser er meget hensigtsmæssigt bygget op over den samme skabelon som de kommunale redegørelser. Først gennemgås temaer om samarbejdet mellem regionen og kommunerne i forbindelse med rammeaftalen, kommunernes brug af VISO, de forpligtende samarbejder osv. Derefter gennemgås de tre hovedområder, børne- og ungeområdet, voksenområdet og specialundervisningsområdet. Disse områder er som i redegørelserne opbygget efter de forskellige typer af tilbud.

I gennemgangen af de forskellige tilbudstyper starter udviklingsrådene med at gennemgå kommunernes beskrivelse ud fra CIAS data for derefter at gå videre til mere specifikke ting som f.eks. udvalgte kommuners kommentarer. I starten af hvert afsnit laves en opsamling af udviklingsrådets konklusioner og anbefalinger i forhold til de enkelte områder. Konklusioner og anbefalinger gennemgås kort her.

Indledningsvis konkluderer alle udviklingsråd, at samarbejdet omkring rammeaftalen har været godt. Tre af rådene nævner nogle kritikpunkter fra regionens redegørelser. Især den manglende fleksibilitet. Et udviklingsråd anbefaler endda, at man ændrer i lovgivningen, så regionerne får mulighed for løbende at tilpasse kapaciteten.

I forhold til brugen af VISO konkluderer samtlige råd, at brugen har været forholdsvis begrænset (flere af rådene skriver, at det er mest tydeligt på specialundervisningsområdet), men at kommunerne generelt har vurderet den rådgivning, de har fået som god. De fleste råd foreslår således, at VISO arbejder for at gøre sig mere synlig samt at lave mere enkle visitationskriterier. Et enkelt råd foreslår en mere gennemgribende omstrukturering af VISO, hvor en del af VISO lægges ud i et computerbaseret udbudssystem.

I forhold til børne- og ungeområdet konkluderer de fleste råd, at der er sket en stigning i brugen af forebyggende foranstaltninger i kommunerne. Nogle råd skriver også, at der er en tendens til stigning i anbringelser i nogle kommuner. Et enkelt råd²¹ beskriver brugen af sikrede institutioner for unge på en måde, så man kan komme i tvivl om, hvorvidt rådet er klar over, hvad en sikret institution er. Det hedder, at *"anbringelse i sikrede og særligt sikrede institutioner er et led i ungdomssanktionen"* Det er det også, men langt de fleste anbringelser i en sikret institution handler om varetægtsurrogat. Det gælder i 2007 641 anbringelser ud af i alt 878. Det samme råd skriver, at *"der er ikke noget, der tyder på, at anvendelsen skulle være påvirket af kommunalreformen"* og antyder dermed, at man ikke er helt klar over, at de fleste anbringelser på de sikrede institutioner sker via en domstolsbeslutning eller i form af varetægtsurrogat.

Det samme råd får også nedfældet nogle bemærkninger om efterværn for unge, der får læseren til at overveje, om rådet nu også ved, hvad efterværn for unge er for noget – både i forhold til formålet med efterværn og i forhold til lovgivningen om efterværn. Rådet skriver, at *"der bør dog ses på, om efterværn er det rigtige tilbud til de unge"* og *"derfor anbefaler Udviklingsrådet kommunerne at se på muligheden for at udvikle lokale løsninger målrettet denne gruppe unge."*

Om anbringelsesområdet for børn og unge er det svært at udlede noget om udviklingen - blandt andet fordi *"der er dog vedrørende anbringelser af børn og unge en begrænset validitet. Svarprocenten varierer her fra 63 til 95 pct. Der er yderligere tale om en variation i hvilke kommuner, som har indberettet, så udsvingene fra kvartal til kvartal afspejler ikke nødvendigvis en entydig udvikling, men kan skyldes, at forskellige kommuner har indberettet."*²² – *"Det er ikke muligt at anvende de indberettede tal til CIAS på dette område til at belyse udviklingen i løbet af 2007, idet tallene er behæftet med en sådan grad af usikkerhed, at der ikke kan udledes noget nærmere heraf. Dette skyldes dels svingende svarprocent (at ikke alle/de samme kommuner har indberettet hvert kvartal) dels egentlige fejlindberetninger."*²³

Alle råd undrer sig over den lave brug af ledsagerordningen for unge i kommunerne og anbefaler en undersøg-

else heraf. I forhold til vedligeholdelsestræning for børn er billedet lidt mere forskelligt. Nogle råd er overraskede over den lave brug af tilbuddet, mens andre til gengæld melder om en stigning i brugen.

I forhold til de lange ventetider på botilbud er rådernes konklusioner og anbefalinger meget forskellige. Nogle af rådene beskriver ventetiderne som lange, og et enkelt råd kritiserer dette skarpt. Et andet råd skriver, at ventetiderne er lange, men argumenterer for at det måske skyldes, at nogle borgere af forskellige årsager ikke ønsker at tage imod et bestemt tilbud. Et tredje råd skriver, at ventetiderne i sig selv ikke kan danne grundlag for konklusioner, og at en vis ventetid må accepteres. Et fjerde råd konkluderer blot, at ventetiden for voksne fysisk handicappede er størst.

I forhold til ledsagerordninger for voksne skriver flere af rådene, at kommunerne oplever problemer med at rekruttere og fastholde ledsagere.

På specialundervisningsområdet kritiseres datagrundlaget af flere af rådene. Således anbefaler flere råd, at der arbejdes for at forbedre datagrundlaget. Et råd har selv lavet egne undersøgelser i forbindelse med redegørelsen blandt andet i forhold til specialundervisningen. De kommer med den anbefaling, at man i regionen opretter et samarbejdsforum, som skal sikre kapacitet og kvalitet på området i lyset af, at flere kommuner opretter egne tilbud på området. Det ville klart kvalificere belysningen af området, hvis flere råd lavede egne undersøgelser for at supplere det eksisterende datagrundlag. Naturligvis kun på udvalgte områder, hvor der mangler viden.

Afslutning

Det skal understreges, at de eksempler mv., der er gengivet i artiklen, kun udgør et meget lille antal i forhold til dem, man under gennemlæsningen kommer til at undre sig over. Der er med andre ord brug for betydelige forbedringer, hvis udviklingsrådene skal komme til at fungere og fortælle noget, der har betydning for at vurdere udviklingen på det særlige sociale område og specialundervisningsområdet.

²¹ Udviklingsrådet redegørelse for 2007. Statsforvaltningen Midtjylland

²² Udviklingsrådet redegørelse for 2007. Statsforvaltningen Midtjylland

²³ Udviklingsrådet redegørelse for 2007. Statsforvaltningen Hovedstaden

Velfærdsminister Karen Jespersen
Undervisningsminister Bertel Haarder
Uddannelsesudvalget, Folketinget
Socialudvalget, Folketinget
Kommunaludvalget, Folketinget

Hvidovre, 06-06-2008
Sag 08/605 – Dok. 7331/08 /LFH

Brugerrepræsentanter kræver forbedrede vilkår i de regionale udviklingsråd – NU.

Brugerrepræsentanterne i de regionale udviklingsråd vil ikke længere acceptere, at grundlaget for at følge kommunalreformens konsekvenser på det sociale område og vedrørende specialundervisningen smuldrer. Vilkårene for brugerrepræsentanternes arbejde i de regionale udviklingsråd er dybt kritisable. Rådernes arbejde er langt fra lovens intentioner. Udbyttet er aktuelt set hverken brugbart for borgere eller for myndigheder.

Vi appellerer til de ansvarlige ministre om at handle NU. Der er fortsat et klart behov for at fokusere på, hvordan kommunalreformen dokumenteres og implementeres bedst muligt. Lige nu sker dette **ikke**.

Med kommunalreformen blev det besluttet, at der skal ske en overvågning af det sociale område og specialundervisningen i perioden 1/1 2007 til 31/12 2010. De regionale udviklingsråd, hvor brugerorganisationerne på områderne er repræsenteret, skal følge og drøfte udviklingen på de to områder.

Rådene skal i følge lovgivers intentioner kunne bidrage til grundlaget for kommunernes planlægning og beslutninger på området, blandt andet i form af "tværgående og koordinerende beskrivelser og betragtninger over udviklingen i behov". Politisk har ønsket været at skabe åbenhed og gennemsigtighed, så det er muligt at identificere eventuelle problemer i forhold til den aktuelle myndighed.

Men det virker ikke. Problemerne med at få overvågningssystemet til at fungere er nu så alvorlige, at brugerorganisationerne i udviklingsrådene kræver øjeblikkelige forbedringer. I modsat fald vurderer brugerorganisationerne, at der er tale om politisk løftebrud.

De regionale udviklingsråd var et afgørende element i kommunalreformen. De skulle skabe gennemsigtighed i udviklingen på vigtige områder for borgerne. Derfor skulle kommunerne tilvejebringe et grundlag for overblik. Derfor skulle brugerrepræsentanter indgå i processen.

Udviklingsrådene er langsomt men sikkert ved at blive tømte for reelt indhold. Kommunerne flytter al koordinering til eget regi i form af KKR. Borgere og brugere inddrages ikke længere. Statsforvaltningerne har øjensynligt ikke kraft til at modgå denne udvikling. Ministerier og folketing må reagere, hvis lovgivers intentioner skal fastholdes.

Brugerorganisationerne kræver:

- At der skabes et planlægnings- og overvågningssystem med reel mulighed for åbenhed og gennemsigtighed, frem for flere parallelle planlægningsystemer.
- Arbejdsdygtige udviklingsråd, dvs. mindre råd, hvor kommunerne fx indbyrdes lader sig repræsentere af hinanden, gerne via udpegning gennem KKR.
- Et pålideligt informations- og analysesystem, der også omfatter specialundervisningen.
- Kvalitet i redegørelserne, herunder revidering og kvalificering af de anvendte spørgeskemaer til kommunerne.

- Bedre forberedelse af udviklingsrådenes møder, så materialet kan præsenteres i mere overskuelig og klar form for brugerrepræsentanterne.
- Støtte til brugerorganisationerne i deres forberedelse til møderne. Gerne i en form som organisationerne kan udnytte i fællesskab.
- Udmeldingen fra alle relevante ministerier af centrale temaer for rådernes arbejde og debatter.
- Økonomiske midler til, at udviklingsrådene selv kan beslutte at iværksætte undersøgelser, herunder kvalitative brugerundersøgelser.

Problemerne kort fortalt

Problemerne er i korthed, at kommunerne nedprioriterer arbejdet i de regionale udviklingsråd til fordel for deres eget planlægningssystem i KKR regi. Men det er et lukket system, hvor brugerrepræsentanter ikke er involveret. Den manglende interesse giver sig også udslag i ringe fremmøde til mange af udviklingsrådenes møder, der ikke altid er beslutningsdygtige.

Samtidig har udviklingsrådene en fuldstændig u håndterlig størrelse, idet alle kommuner på papiret er repræsenteret. Hvis alle møder op, er flere råd af en størrelsesorden på mellem 30-50 personer. Det kan ikke kaldes et arbejdsdygtigt forum.

Informations- og analysesystemet CIAS fungerer under al kritik, primært fordi kommunerne ikke konsekvent indberetter. De statistiske informationer om udviklingen i 2007 kan derfor reelt ikke anvendes til at vurdere udviklingen i det første år med kommunalreformen. Dertil kommer, at specialundervisningen ikke indgår i det statistiske analysesystem.

Kommunernes specialundervisning skulle følges bl.a. gennem oplysninger fra kvalitetsrapporterne for folkeskolen, som alle kommuner skal udarbejde. Imidlertid er oplysningerne – særligt oplysningerne om specialundervisningen – mangelfuldt og sporadisk opgivet. Årsrapporten fra Klagenævnet for Vidtgående Specialundervisning giver kun et billede af, hvordan det ser ud, når sager går i hårdknude i familier, hvor forældrene har ressourcer til at klage.

Kvaliteten af de kommunale redegørelser er både meget svingende og generelt meget dårlig. Det vil sige, at det reelt er vanskeligt at følge udviklingen med udgangspunkt i det samlede redegørelsesmateriale. På specialundervisningsområdet er der slet ikke systematiserede indberetninger. Problemet er i høj grad manglende kvalitative vurderinger af udviklingen. Det er kun Velfærdsministeriet, der har udvalgt nogle temaer, som rådene skal fokusere på i deres arbejde.

Kommunerne er forpligtet til at sende redegørelserne i høring i handicapråd og hos relevante brugerorganisationer, men flere steder har fristen været så kort, at det stort set har været umuligt for brugerrepræsentanterne at sætte sig ind i materialet på så kort tid. Dertil kommer, at kommunerne ikke er forpligtet til at indhente kommentarerne inden deres afsendelse af redegørelsen til udviklingsrådet, hvilket er dybt uhensigtsmæssigt. Resultatet er da også meget få høringssvar fra brugerorganisationer og handicapråd.

Materialer til møderne i udviklingsrådene er flere steder ubearbejdet, stort og uoverskueligt for brugerrepræsentanterne. Samtidig fremsendes det med få dages varsel. Det gør det vanskeligt for brugerrepræsentanter at orientere sig i stoffet.

Endelig mangler der økonomiske midler til, at udviklingsrådene kan igangsætte egne undersøgelser efter behov. Fx kvalitative brugerundersøgelser. Når virkningen af kommunalreformen skal vurderes, er det ikke mindst vigtigt at spørge brugerne af de forskellige tilbud, hvordan virkningen af forskellige beslutninger er for dem.

Organisationerne skal på den baggrund anmode de ansvarlige ministre og folketingets politikere om at forbedre overvågnings- og udviklingssystemet nu.

Med venlig hilsen

Stig Langvad, formand
Danske Handicaporganisationer

Thomas Damkjær Petersen, formand
Skole og Samfund

Ewald Pohle, formand
SAND, De hjemløses Landsorganisation

Alice Sørensen, landsformand
FBU ForældreLandsforeningen

Geert Jørgensen, formand
Børnesagens Fællesråd

Lilian Singh, bestyrelsesmedlem
SVID, Sammenslutningen af Værestedsbrugere i Danmark

Hanne Wiingaard
LAP, Landsforeningen af nuværende og forhenværende psykiatribrugere

Op ad bakke på Nordfyn

I Nordfyns Kommune har forældre til handicappede børn fundet sammen i en nystiftet forening, Støttegruppe Nordfyn. Det er sket i frustration over de vilkår, kommunen byder børnene og deres familier

- Der er tale om børn, der har kaos i hovedet, og så har de absolut ikke brug for også at møde kaos i skolen! Britt Andersen ryster på hovedet over den behandling, Nordfyns Kommune giver en gruppe børn, der indtil oktober 2007 var elever på Bøgelundskolen, en tidligere amtsinstitution.

Ringe erstatning

Bøgelundskolen var et døgntilbud til handicappede børn og deres familier. Samtidig havde skolen et tilbud om målrettet specialundervisning. Der var struktur og ro på hverdagen og personale, der var specialister på området.

- Erstatningen for Bøgelundskolen er en heldagsskole blandt andet med tre ansatte fra Bøgelundskolen, forklarer Britt Andersen. - Den åbnede i oktober, for tre måneder siden, men er alligevel slet ikke på plads, for eksempel er der stadig ikke de møbler, der er brug for. Samtidig er det et alvorligt problem, at der ikke er tale om et døgntilbud. Familierne vil gerne have deres børn hjemme så meget som muligt, men man er på i døgn drift, når man har et så handicappet barn. Det er faktisk meget belastende. Det slider på familierne, når tingene ikke fungerer, og det er da det værste, der kan ske, hvis familien må give op. Så kan det i værste fald handle om, at barnet bliver fjernet hjemmefra. Det er der ingen, der kan være interesseret i!

- Oven i købet har kommunen sat en elendig ordning i værk med transport af børnene. Bussen overholder ikke faste tider. Det er ikke den samme chauffør fra dag til dag, og ingen af dem har erfaring med handicappede børn. Det lyser langt væk af, at kommunen ikke har indsigt i det her område.

Tid til at slås

Britt Andersen opfatter sig selv som privilegeret sammenlignet med forældrene til de børn, der gik på Bøgelundskolen og i det hele taget med mange andre forældre med handicappede børn. Som studerende kan hun i hvert fald i perioder sætte mere tid af til sit barn - og til at slås med kommunen - end så mange andre.

- Der er så mange ting, vi har måttet kæmpe for at få igennem, siger hun. - Det er helt vildt! Tænk, at jeg, en studerende, gang på gang må forklare dem, hvad der står i loven!

Hendes kamp begyndte for cirka tre år siden, da familiens yngste, sønnen Tobias var et år gammel.

- Tobias blev født for tidligt, og det var en hård start på livet for ham. Da han var et år gammel, lå han stadig som en pølse uden at bevæge sig. Jeg snakkede selvfølgelig med sundhedsplejersken om det. Hun sagde, at der ikke var spor i vejen. Jeg skulle bare lægge ham om på maven. Så skulle han nok løfte hovedet. Jeg skulle også lokke ham til at begynde at kravle ved at lægge nogle ting lidt væk fra ham.

- Hun var simpelthen så inkompetent, og hun gjorde intet for at hjælpe os. Heldigvis havde vi stadig kontakt med Odense Universitetshospital. Her gjorde en læge mig opmærksom på, at Tobias kunne få træning ved en fysioterapeut, der kører ud til patienterne. Det tilbud tog vi naturligvis imod, og fysioterapeuten kom hos os, indtil Tobias blev tre. Alligevel var han to et halvt år, før han kunne gå.

Frustrerende kamp

Både før og siden har Britt Andersen oplevet kontakten med kommunen om hjælpen til Tobias som én lang frustration. Der er ellers ingen tvivl om Tobias' handicap. Han er for længst diagnosticeret som kognitiv og motorisk retarderet. Samtidig har han i sit unge liv nået at været indlagt på sygehuset 34 gange på grund af astma (nogle gange forårsaget af allergi).

Britt Andersen har mappe efter mappe med sagsakter, for eksempel fra dengang hun søgte støttepædagog til Tobias. Det fik han, men ikke uden sværdslag, og i det hele taget har hver eneste ydelse til drengen krævet ansøgninger, rykkere, møder, nye rykkere osv. i en uendelighed. Ventetiderne på det, man har krav på og ret til, er urimeligt lange.

- Efterhånden har jeg opdaget, at de forskellige dele af kommunen, først og fremmest PPR og socialforvaltningen, ikke kommunikerer særlig godt indbyrdes. Derfor er jeg nødt til at være en slags tovholder eller koordinator på de sager, der har med Tobias at gøre. Endnu værre er

det selvfølgelig, at de ikke har styr på loven.

Lige nu, hvor Tobias går i børnehaven og har støttepædagog 12 timer om ugen, er situationen for ham og familien nogenlunde. Alligevel ærgrer det Britt Andersen, at et lovende forløb med en ergoterapeut måtte stoppe midtvejs, fordi kommunen ikke ville betale mere. Ergoterapeuten komprimerede Tobias' led og instruerede samtidig Britt Andersen i selv at tage sig af dette. Hun har imidlertid ikke turdet fortsætte uden vejledning,, for det kan have katastrofale konsekvenser, hvis den ikke bliver udført korrekt.

En sag om et særligt gulv i Tobias' værelse, der både er allergivenligt og støjsvagt, har heller ikke fundet en løsning.

Læserbrev med respons

Det er op ad bakke hele tiden og i efteråret 2006 satte Britt Andersen sig en dag og skrev i desperation et læserbrev til den lokale avis om det umulige samarbejde med kommunen. Reaktionen kom blandt andet i form af en henvendelse fra tre familier, der sagtens kunne genkende hendes frustrationer.

I et nyt læserbrev opfordrede hun direkte familier med tilsvarende problemer til at henvende sig. Ikke færre end 19 familier reagerede, og 23 personer mødte op hjemme hos hende.

- Vi snakkede om problemerne og blev hurtigt enige om, at det var nødvendigt at samarbejde. I første omgang udvekslede vi adresser, men det varede ikke længe, før vi gik skridtet videre og dannede en forening.

Foreningen blev stiftet den 1. august 2007 under navnet Støttegruppe Nordfyn – for handicappfamilier. Britt Andersen blev dens første formand, og med hende som frontfigur har foreningen haft en meget travl start på sin eksistens.

- Der er et handicapråd i kommunen, men vi oplever ikke, at de er opmærksomme på børnefamiliernes problemer, forklarer hun. - De har mere fokus på gigt og diabetes og den slags. Vi vil gerne være sparringspartner for rådet, når det handler om handicappede børn, men vi føler, at vi står os bedst som selvstændig forening.

Vi kunne også have valgt at gå ind i DSI, men de har heller ingen særlig gennemslagskraft lokalt. På et tidspunkt kan vores egen forening blive medlem af DSI. Det kræver dog, at vi får 500 medlemmer, så det varer lidt endnu.

Aktiv forening

- Vi har haft en del arrangementer, som først og fremmest har handlet om at opbygge et netværk mellem foreningens medlemmer og om at synliggøre os i lokalsamfundet, fortæller Britt Andersen.

- Vi mødes for eksempel en gang om måneden til forældreaftener for at læsse af, dele viden og erfaringer. Vi har også haft et arrangement, vi kaldte Store Legedag med alle mulige aktiviteter for både handicappede og ikke-handicappede.

- Men det vigtigste er, at vi har arbejdet med at skabe forbedringer i kommunens sagsbehandling. Den gamle Otterup Kommune, som jeg selv bor i, havde et elendigt niveau på handicap-området. Så kom sammenlægningen med Sønderø og Bogense, og desværre har politikerne i den nye kommune valgt laveste fællesnævner. Forældrene fra de to andre kommuner er rystede over, hvor dårligt det er.

For at det ikke skal være løgn, så forsvandt der en del sagsmapper ved fusionen af kommunerne. Så er det forfra igen for mange af familierne med kampen for at få bevillinger igennem.

Ret hurtigt blev foreningens bestyrelse indkaldt til et møde med byrådets Familieudvalg.

- Vi samlede 16 A4-sider med dokumentation for problemerne, husker Britt Andersen. – Det fremlagde vi for politikerne, og de var rystede. De påstod, at de ikke havde vidst, at det stod så dårligt til, og de lovede at gøre noget ved det.

Vigtig information

- Siden har vi udgivet et hæfte med information om de problemstillinger, vi kæmper med og om lovgivningen. Den information mener vi bestemt, politikerne har haft brug for.

- På et tidspunkt besluttede vi også, at vi ville lave et raid med klager. Vi var simpelthen så trætte af inkompetent og usammenhængende sagsbehandling, og vi besluttede, at vi ville gøre det synligt. Derfor enedes vi om at sende klager ind til forvaltningen.

- Vi har også haft møde med borgmesteren. Han beroligede os med, at der var sat en million ekstra af på næste års budget. Det handler ikke om penge, siger han. Kun om faglighed. Det er nu ikke min erfaring, fastslår Britt Andersen.

- I mine øjne prioriterer kommunalpolitikkerne helt hen i skoven, og de skal simpelthen sætte de penge af, der er nødvendige til de handicappede børn. Det er ikke tilladt at bruge økonomiske argumenter for at se stort på barnets tarv. Sådan er det!

Britt Andersen noterer sig med tilfredshed, at foreningen har haft ret stor succes med sin indsats. Der er truffet beslutning om, at kommunen skal have en ekstra psykolog og yderligere to støttepædagoger. I socialforvaltningen er der nu tre faste sagsbehandlere til dette område mod tidligere kun to.

- Det er en yngre stab med en mere positiv tilgang, vurderer hun. – Vi håber, det vil kunne mærkes.

Tydelige fingeraftryk

Inden for de sidste måneder har kommunen også frem-

lagt sin handicappolitik, som undervejs i forløbet fik tydelige fingeraftryk sat af Støttegruppe Nordfyn.

- Oplægget var ukonkret og tomt, fastslår Britt Andersen. På flere punkter handlede kommunens visioner faktisk om, at man ville skabe forhold, som der allerede var krav om ifølge loven. Vi kom selvfølgelig med vores input til handicappolitikken, og jeg vil vove at påstå, at den politik, der blev vedtaget i meget høj grad er vores fortjeneste. Handicappolitikken blev i øvrigt vedtaget enstemmigt af byrådet, og vi skal nok vide at følge op på, at politikerne lever op til deres egen politik.

Britt Andersen kæmper videre. I en periode har studiet til journalist mere eller mindre været sat på stand by, men hun drømmer om en dag at være med til at bruge sit fag til at ændre verden i det store og i det små.

Det kunne hun måske også gøre som politiker. Flere har faktisk spurgt, om ikke det var noget for hende. Britt Andersen siger foreløbig nej tak.

- Men jeg har dog endnu mindre lyst til at arbejde inden for systemet, erklærer hun. – Hvor må det være slemt! Man må føle sig virkelig klemt som medarbejder i kommunen, hvis man gerne vil gøre sit arbejde ordentligt og ikke har mulighed for at gøre det.

Artiklen er skrevet til NOKS i januar 2008

Pædagoger slår alarm: Svage børn svigtes

Børn med særlige behov bliver ofre for en kaotisk fordeling af ressourcer i de ny kommuner, viser nye tal. Dybt kritisabelt, siger pædagoger, mens Børns Vilkår kalder situationen for en bombe under den kommunale økonomi.

Af: Mads Louis Orry
Børn & Unge, Fagblad for pædagoger og klubfolk
nr. 16/2008

Lange ventetider til psykologer, manglende støttetimer og skrumpende viden om børn med særlige behov. Det er nogle af konsekvenserne af kommunalreformen for børn med særlige behov, siger landets pædagoger i en ny undersøgelse, som Børn&Unge har lavet. Stress i forvaltningerne rykker arbejdet med udsatte børns vilkår nederst i bunkerne, lyder det samtidig fra pædagogerne.

135 pædagoger har via BUPL's hjemmeside svaret på spørgsmål om deres oplevelse af kommunalreformen. Flere pædagoger har vedlagt personlige beretninger fra hverdagen med udsatte børn. 40 pct. fortæller, at vilkårene for børn med for eksempel ADHD og DAMP er blevet værre efter kommunalreformen. 23 pct. mener, at vilkårene for de svage børn er blevet markant forværret.

Støttepædagog Anne Gro Hansen fra Slagelse er en af de pædagoger, der har deltaget i undersøgelsen. Hun har oplevet, hvad det betød, da en dreng i hendes specialinstitution pludselig fik frataget sin støtte.

"Den udadreagerende adfærd, som er konsekvensen af nedskæringen og svigtet, vil vi se, når drengen bliver en ung mand og tænder af", spår hun.

Anne Gro Hansen siger, at det er "meget, meget svært" at få tildelt økonomiske midler til nødvendig specialstøtte nu.

"Det sker, selv om kommunerne har givet udtryk for, at der skulle sættes mere ind på at styrke støtten til børn med særlige behov," konstaterer hun.

Flere børn. Over halvdelen af de 135 deltagende pædagoger oplever en stigning i antallet af børn, der stiller særlige krav til deres specialpædagogiske evner, efter at kommunalreformen blev indført. Det gælder både pæda-

goger, der arbejder i specialinstitutioner og pædagoger i almindelige institutioner.

Også støttepædagog Lise Nielsen fra Pædagogisk Psykologisk Rådgivning i Ballerup genkender billedet af kommunalt kaos og manglende fokus på specialområdet.

"Der bliver i øjeblikket tænkt nye tanker, men der er konstant interessekonflikter mellem de forskellige kommunale afdelinger og faggrupper," siger hun og ærgrer sig over, at børn bliver flyttet vilkårligt rundt fra specialinstitutioner til normale institutioner.

"Mine børn er udsat for et ufleksibelt system, der ikke gavner deres interesser. De børn, som har svært ved at rumme uro og kaos, bliver integreret i almindelige daginstitutioner, hvor de ofte ikke trives, og hvor de lider nederlag på nederlag."

Fremtiden truer. Nutiden er kaotisk, men fremtiden ser heller ikke lys ud, mener pædagogerne. 60 procent frygter, at vilkårene for børn og unge med særlige behov vil blive forringede på grund af kommunalreformen.

Pædagog Hanne Pedersen fra Børnehuset Diget i Næstved udtrykker det således:

"Problemet bliver større og større. Vi kan ikke rumme disse børn, fordi vi ikke får ekstra ressourcer eller støttepædagoger," siger hun.

"Vi har mange børn med særlige behov - børn der har brug for talepædagog, ergoterapeut, psykolog, specialvejleder. Her forventer man, at vi går ind og gør noget ekstra for disse børn i hverdagen. Men der vil gå to år, før der sker noget med barnet, og det er dybt utilfredsstillende, når vi kan se, hvad der skal til for at hjælpe nu."

At Hanne Pedersen og hendes kolleger ikke kan gøre deres arbejde ordentligt, går ud over både børnene og personalet, der bliver syge af stress og frustration.

Hun bakkes op af pædagog Annette Christensen (ønsker ikke at oplyse hjemby og arbejdspladsens navn på grund af en følsom jobsituation, red.), der oplever, at hendes faglige viden bliver nedprioriteret efter kommunesammenlægningen.

"Pædagogerne er helt udelukket fra at have indflydelse på forvaltningen efter kommunalreformens indførelse. Det har betydet, at børn med særlige behov ikke får den hjælp, de har ret til," siger hun.

Bombefare. De ringe vilkår for børn med særlige behov udløser harme i Børns Vilkår.

"Det er en bombe under den kommunale økonomi, at man ikke stiller de rigtige tilbud til rådighed for de her udsatte børn. Det vil give bagslag, når børnene vokser op til at være utilpassede unge," siger foreningens formand, Peter Albæk. Han mener, at ansvaret ligger i kommunerne og genkender konklusionen fra Børn&Unge's undersøgelse.

"Tallene i undersøgelsen stemmer overens med de meldinger, som vi får fra pædagogerne. De tegner et billede af pædagoger, der ikke længere kan rumme de

krævende børn," siger Peter Albæk.

Ved det netop afholdte årsmøde hos Børns Vilkår var emnet om kommunalreformens indvirkning på børn med særlige behov hedt.

"Problemet er, at de forebyggende foranstaltninger, der skal tage sig af børnene, før problemerne kommer ud af kontrol, bliver sparet væk som det første, når kommunerne skal skære ned. Det økonomiske stress, som kommunerne oplever efter kommunesammenlægningens indførelse, presser netop de forebyggende tilbud ud af de kommunale budgetter," spår Peter Albæk.

"Det er logik for burhøns, at det vil gå galt på længere sigt, hvis man ikke forebygger, når det handler om børn med særlige behov. Det skal man ikke være professor i socialvidenskab for at kunne regne ud," siger han.

VISO åbnes mere op for borgere og kommuner

”Jeg synes ikke, det går særlig godt, og det går slet ikke så godt, som det skal”. Sådan indledte velfærdsminister Karen Jespersen det åbne samråd om VISO den 9. januar 2008 i Folketinget.

Hovedproblemerne med VISO har været, at de faglige eksperter ikke blev tilstrækkeligt anvendt, at VISO var for bureaukratisk, og at for få borgere og kommuner dermed fik glæde af ekspertisen.

Siden har velfærdsministeriet bedt VISO om at komme med bud på løsninger, der sikrer:

1. At netværket i højere grad inddrages i visitationen
2. At rådgivningsforløbene løber så længe, der er brug for et kontinuerligt forløb om særlige problemstillinger
3. At VISO's netværk involveres i at kvalificere kommunerne til at blive bedre til at yde specialrådgivning
4. At den kommunale sagsbehandler kan kontakte VISO om alt indenfor specialrådgivning, dvs. at VISO fratager kravet om, at det skal være specielle og komplicerede sager.

Nye initiativer på kort sigt

Fremover bliver borgeren som udgangspunkt straks henvist til den leverandør, som har den rette ekspertise i forhold til de problemer, borgeren henvender sig om. Hvis der er tvivl om, hvem der er den rette leverandør, bliver det afklaret ved en samtale.

VISO skal derudover visitere til længere rådgivnings-

forløb, så borgeren ikke skal have en ny visitation hver gang, der er behov for specialrådgivning. Ministeriet har understreget vigtigheden af, at rammerne gøres så rummelige, at borgeren kan vende tilbage til leverandøren efter pause i rådgivningsforløbet uden at skulle igennem en fornyet visitation.

Med hensyn til at kvalificere kommunerne til at yde bedre specialrådgivning vil det faglige netværk blive involveret. De skal kunne formidle specialiseret viden til fx personalegrupper i et botilbud eller i en forvaltning. Ministeriet forudsætter, at VISO selv kan være udførende, hvis der er behov for det på baggrund af konkrete sager. Men VISO er ikke kursusudbyder.

Endelig kan de kommunale sagsbehandlere kontakte VISO om alt indenfor specialrådgivning, når der ikke er hjælp at hente i kommunen. Det vil sige, det er sagsbehandlerens vurdering af, hvad der er komplekst, der er afgørende.

På lang sigt

Velfærdsminister Karen Jespersen stillede i det åbne samråd spørgsmålstegn ved, om problemerne i forhold til VISO stikker dybere, og om der er tale om konstruktionsfejl. Ud over de beskrevne initiativer, som bliver iværksat på kort sigt for at åbne mere op for VISO, arbejder Velfærdsministeriet derfor også med modeller for justering af VISO på lang sigt. Det vides endnu ikke, hvornår disse planer bliver præsenteret.

Socialpædagogernes Landsforbund

Brolæggerstræde 9

1211 København K

tlf. 7248 6000

sl@sl.dk

www.sl.dk