



Undersøgelse: Det specialiserede socialområde efter kommunalreformen

Socialpædagogernes Landsforbund (SL), HK kommunal og Dansk Socialrådgiverforening (DS) har i samarbejde lavet en undersøgelse om sagsbehandlingens muligheder for at visitere borgere med særlige behov til specialiserede sociale tilbud efter kommunalreformen. Formålet med undersøgelsen er at tage temperaturen på tilstanden for det specialiserede socialområde efter kommunalreformen.

Undersøgelsen er sendt til 989 tilfældigt udvalgte socialrådgivere og sagsbehandlere på børne- og ungeområdet samt handicapområdet. 282 socialrådgivere har svaret, hvilket giver en svarprocent på 28,5. 41 % af de adspurgte arbejder på børne- og familieområdet og 52 % arbejder på handicapområdet. Undersøgelsen er en spørgeskemaundersøgelse foretaget i uge 48, 49 og 50 i 2012. I det følgende notat vil fællesbetegnelsen 'sagsbehandler' bruges. Den dækker over socialrådgivere, socialformidlere samt sagsbehandlere.

Undersøgelsens hovedkonklusioner er følgende:

- **Visitationen er blevet vanskeligere.** Næsten halvdelen (48 %) af de adspurgte mener, at betingelserne for at visitere fagligt relevante tilbud til borgere med særlige behov indenfor de seneste år er blevet værre. 59 % af de adspurgte mener, at de ofte eller jævnligt oplever, at de ikke kan tilbyde en borger den hjælp, vedkommende har brug for, mens 40 % oplever, at det kun sjældent sker.
- **Lokale tilbud skal bruges.** Undersøgelsen viser, at 64 % af de adspurgte enten er meget enige eller enige i, at de bliver pålagt at visitere borgere til lokale tilbud. Samtidig mener 77 % af de adspurgte, at de kun i nogen eller mindre grad oplever, at de lokale tilbud er tilstrækkelige til borgere med særlige behov. Der er ingen sammenhæng mellem sagsbehandlerens tilfredshed med de lokale tilbud og hvorvidt vedkommende er pålagt at benytte de lokale tilbud.
- **Tilbuddenes specialiseringsgrad.** Næsten 9 ud af 10 adspurgte (87 %) mener ud fra deres faglige vurdering, at et tilbuds specialiseringsgrad er vigtig at tage højde for i visitationen af tilbud til borgere med særlige behov. Dog mener kun halvdelen (52 %), at tilbuddets specialiseringsgrad i praksis er bestemmende for visitationen af tilbud til borgere med særlige behov.
- **Økonomiens rolle i visitationen.** Undersøgelsen tegner et broget billede af økonomiens rolle i visitationen. 37 % af de adspurgte oplever, at økonomiske hensyn spiller en større rolle end socialfaglige



vurderinger i visitationen af tilbud til borgere med særlige behov, mens 25 % oplever det modsatte. Samtidig mener halvdelen af de adspurgte (51 %), at økonomi i nogen grad kan kvalificere visitationen af tilbud til borgere med særlige behov.

- **Børn- og ungeområdet er lidt hårdere ramt.** Undersøgelsen viser en svag tendens til, at børn- og ungeområdet i højere grad oplever, at visitationen er blevet vanskeligere end handicapområdet. 65 % af de adspurgte på børn- og ungeområdet mener eksempelvis, at de ofte eller jævnligt oplever ikke at kunne tilbyde den hjælp, der er brug for, mens det på handicapområdet kun er omkring 55 %

1. Visitationen er blevet vanskeligere

Undersøgelsen tegner generelt et billede af, at visitationen af fagligt relevante tilbud til borgere med særlige behov er blevet vanskeligere indenfor de seneste år. Stort set halvdelen (46 %) af de adspurgte vurderer, at deres muligheder for at vælge fagligt rigtige tilbud til borgere med særlige behov kun er nogenlunde (tabel 1).

Samtidig vurderer stort set halvdelen af de adspurgte (48 %), at betingelserne for at visitere fagligt relevante tilbud til borgere med særlige behov indenfor de seneste år er blevet værre, mens 31 % mener, at de er uændret og således ikke forbedret (tabel 2).

Endeligt viser tabel 3, at 59 % af de adspurgte mener, at de ofte eller jævnligt oplever, at de ikke kan tilbyde borgeren den hjælp, vedkommende har brug for, mens 40 % mener, at det kun sjældent sker.

Tabel 1: Hvordan vurderer du generelt dine muligheder for at vælge de fagligt rigtige tilbud til borgere med særlige behov?

	Procent	Antal
Meget gode	9 %	24
Gode	33 %	92
Nogenlunde	46 %	129
Dårlige	9 %	26
Meget dårlige	2 %	7
Ved ikke	1 %	4

Tabel 2: Er betingelserne for at visitere fagligt relevante tilbud til borgere med særlige behov indenfor de seneste år blevet:

	Procent	Antal
Bedre	9 %	26
Uændret	31 %	87
Værre	48 %	134
Ved ikke	12 %	35



Tabel 3: Hvor ofte oplever du, at du ikke kan tilbyde en borger den hjælp, vedkommende har brug for?

	Procent	Antal
Meget ofte	2 %	5
Ofte	13 %	36
Jævnligt	44 %	123
Sjældent	40 %	113
Aldrig	1 %	2
Ved ikke	1 %	3

2. Lokale tilbud skal bruges

Undersøgelsen tegner et tydeligt billede af, at kommunerne bruger egne tilbud, fremfor at købe pladser i andre kommuners tilbud. 64 % af de adspurgte er enige i, at de bliver pålagt at visitere borgere med særlige behov til kommunens egne tilbud (tabel 4). Samtidig oplever 77 %, at de lokale tilbud ikke er tilstrækkelige til alle borgere med særlige behov (tabel 5). Der er ingen sammenhæng mellem sagsbehandlerens tilfredshed med de lokale tilbud og hvorvidt vedkommende er pålagt at benytte de lokale tilbud – utilfredsheden med de lokale tilbud fordeler sig jævnt uanset om man er pålagt at visitere til lokale tilbud eller ej (tabel 6).

Pålægget om at visitere til lokale tilbud kan således stride i mod sagsbehandlerens faglige vurderinger af, hvad der er bedst for borgeren. Tabel 7 viser, at kun 38 % ud fra deres faglige vurdering mener, at tilbuddets lokale forankring er vigtig at tage højde for i visitationen, mens hele 60 % mener, at tilbuddets lokale forankring er bestemmende for visitationen af tilbud til borgere med særlige behov. Der er således en mærkbar diskrepans mellem de faglige vurderinger og den reelle visitation.

Tabel 4: Hvor enig er du i følgende udsagn: "Jeg er pålagt at visitere borgeren til lokale tilbud"?

	Procent	Antal
Meget enig	28 %	80
Enig	36 %	101
Hverken eller	16 %	45
Uenig	13 %	36
Meget uenig	5 %	13
Ved ikke	2 %	7

Tabel 5: Oplever du, at de lokale tilbud er tilstrækkelige til alle borgere med særlige behov?

	Procent	Antal
I meget høj grad	2 %	5
I høj grad	8 %	23
I nogen grad	51 %	144
I mindre grad	26 %	72
Slet ikke	12 %	33
Ved ikke	2 %	5



Tabel 6: Kryds mellem Hvor enig er du i følgende udsagn: "Jeg er pålagt at visitere borgeren til lokale tilbud" og Oplever du, at de lokale tilbud er tilstrækkelige til alle borgere med særlige behov

	Meget enig	Enig	Hverken eller	Uenig	Meget uenig
I meget høj grad	1 %	1 %	4 %	0 %	0 %
I høj grad	3 %	12 %	13 %	6 %	8 %
I nogen grad	48 %	58 %	47 %	53 %	54 %
I mindre grad	31 %	23 %	22 %	25 %	31 %
Slet ikke	16 %	5 %	13 %	17 %	8 %

Tabel 7: Tilbuddets lokale forankring

Faglighed	Procent	Realitet	Procent
Meget vigtig	12 %	Meget bestemmende	29 %
Vigtig	26 %	Bestemmende	31 %
Hverken eller	40 %	Hverken eller	24 %
Mindre vigtig	18 %	Mindre bestemmende	12 %
Slet ikke vigtig	4 %	Slet ikke bestemmende	4 %

2.1 Hvad siger sagsbehandlerne?

"Som udgangspunkt må vi ikke vælge tilbud udenfor kommunen, og det begrænser udbuddet og giver lang ventetid"

"Udviklingen går desværre i den forkerte retning. Der er en stigende tendens til, at borgere – også med specielle behov – ikke må tilbydes noget udenfor kommunen også selvom vi ikke har et særligt målrettet tilbud til dem"

"Jeg oplever, at der er kommet et større fokus på at spare penge ved at bruge kommunens interne tilbud, som ikke helt har fulgt med udviklingen og derfor ikke opfylder alle de nødvendige behov"

"Kendskab til de lokale tilbud gør, at de ofte overvejes først, men såfremt det rette tilbud ikke forefindes lokalt, er der ingen forhindringer i at afsøge markedet"

3. Tilbuddenes specialiseringsgrad

En af konsekvenserne ved at sagsbehandlerne i stigende grad pålægges at benytte tilbud indenfor kommunen er, at tilbud med den rette specialiseringsgrad i forhold til borgere med særlige behov, ikke altid benyttes.

Tilbuddets specialiseringsgrad er ifølge sagsbehandlingernes faglige vurderinger det vigtigste parameter i visitationen af tilbud til borgere med særlige behov. 87 % mener, at det er et vigtigt parameter. Herudover mener 64 %, at tilbuddets kapacitet er vigtigt, mens henholdsvis 40 % og 38 % me-



ner, at kommunernes økonomi og tilbuddets lokale forankring er et vigtigt parameter i visitationen (se tabel 8).

Undersøgelsen viser dog, at tilbuddets specialiseringsgrad ikke i samme grad er bestemmende for visitationen af tilbud til borgere med særlige behov i kommunerne. Der er således igen en diskrepans mellem sagsbehandlernes socialfaglige vurderinger og kommunernes reelle praksis.

Tabel 9 viser, at næsten 9 ud af 10 (87 %) af de adspurgte ud fra deres faglige vurderinger mener, at tilbuddets specialiseringsgrad er et vigtigt parameter i visitationen af tilbud til borgere med særlige behov. Samtidig mener kun halvdelen (52 %), at tilbuddets specialiseringsgrad er bestemmende for visitationen af tilbud til borgere med særlige behov.

Tabel 8: Hvilke parametre er ud fra din faglige vurdering vigtige at tage højde for i visitationen af tilbud til borgere med særlige behov?

	Meget vigtig	Vigtig	Hverken eller	Mindre vigtig	Slet ikke vigtig
Specialisering	54 %	33 %	11 %	1 %	0 %
Kapacitet	23 %	41 %	28 %	7 %	1 %
Økonomi	17 %	23 %	37 %	19 %	5 %
Lokal forankring	12 %	26 %	40 %	18 %	4 %

Tabel 9: Tilbuddets specialiseringsgrad

Faglighed	Procent	Realitet	Procent
Meget vigtig	54 %	Meget bestemmende	21 %
Vigtig	33 %	Bestemmende	31 %
Hverken eller	11 %	Hverken eller	27 %
Mindre vigtig	1 %	Mindre bestemmende	18 %
Slet ikke vigtig	0 %	Slet ikke bestemmende	3 %

3.2 Hvad siger sagsbehandlerne?

"Der har været en stigende tendens til, at udelukkende egne tilbud skal benyttes og de skal dermed kunne rumme alle slags problemer, hvilket nok ikke er helt realistisk"

"Det er utopi at tro, at 98 kommuner kan rumme så mange specifikke tiltag hver især"

"Kommunens egne tilbud i form af gruppeordninger, børnehaver og specialskoler er en væsentlig forringelse af tilbuddene til børn med en nedsat funktionsevne. En stor faglig viden går tabt for tiden"



"Der findes borgere med så specialiserede og komplekse problemstillinger, at de kun findes i så få tilfælde, at en kommune umuligt kan have borgere nok til at kunne have specialiseret viden om så lille en målgruppe"

4. Kommunernes økonomi

Kommunernes økonomi spiller en væsentlig rolle i visitationen af tilbud til borgere med særlige behov. Selvom kommunernes økonomiske situation ikke direkte er en konsekvens af kommunalreformen, men mere et vilkår for kommunernes arbejde, beskrives økonomiens rolle kort, da det er med til at tegne det fulde billede af visitationen af tilbud til borgere med særlige behov.

Undersøgelsen viser et noget broget billede af økonomiens rolle i visitationen. 37 % af de adspurgte oplever, at økonomiske hensyn spiller en større rolle end socialfaglige vurderinger i visitationen, mens 25 % oplever det modsatte. 39 % oplever, at økonomiske hensyn i nogen grad spiller en større rolle end socialfaglige vurderinger (tabel 10). Samtidig mener halvdelen af de adspurgte (51 %), at økonomi i nogen grad kan kvalificere visitationen af tilbud til borgere med særlige behov (tabel 11).

Herudover viser undersøgelsen, at 38 % vurderer, at døgntilbud (anbringelse af børn og unge, botilbud til voksne og BPA ordninger for handicappede) er sværere at visitere til end andre tilbud (tabel 12). Det kan skyldes, at disse ordninger ofte er dyrere end dagtilbud og at de økonomiske hensyn således spiller en større rolle i visitationen til netop disse tilbud.

Tabel 10: Oplever du, at økonomiske hensyn spiller en større rolle end socialfaglige vurderinger i visitationen af tilbud til borgere med særlige behov?

	Procent	Antal
I meget høj grad	16 %	44
I høj grad	21 %	60
I nogen grad	39 %	109
I mindre grad	21 %	58
Slet ikke	4 %	11

Tabel 11: Oplever du, at fokus på økonomi kan kvalificere visitationen af tilbud til borgere med særlige behov?

	Procent	Antal
I meget høj grad	2 %	7
I høj grad	14 %	40
I nogen grad	51 %	144
I mindre grad	20 %	57
Slet ikke	6 %	17
Ved ikke	6 %	17



Tabel 12: Vurderer du, at døgntilbud (anbringelse af børn og unge, botilbud til voksne, BPA ordninger til handicappede) er sværere at visitere til end andre tilbud?

	Procent	Antal
I meget høj grad	14 %	39
I høj grad	24 %	69
I nogen grad	28 %	80
I mindre grad	15 %	43
Slet ikke	7 %	21
Ved ikke	11 %	30

4.2 Hvad siger sagsbehandlerne?

"Der findes mange gode tilbud til borgerne, men det mest hensigtsmæssige tilbud er ofte det dyreste tilbud, og så kigges der mere på kommunens penge i stedet for faglighed"

"Min vurdering er, at vi ikke økonomisk går på kompromis, når det virkelig gælder i eksempelvis akutte og voldsomme sager. Derimod holdes vi i kort snor i forhold til bevillingsperioder og opfølgning mere ud fra et økonomisk synspunkt end et socialfagligt"

"Anbringelser som er begrundet som fagligt nødvendige trækkes ud i tid, da billigere tilbud skal prøves først"

"Jeg arbejder i en kommune, hvor der både er fokus på det faglige indhold i tilbuddene sammenholdt med, at der er fokus på den økonomiske side. Jeg vil gerne kunne gennemskue om jeg får det, jeg betaler for. Dette for at det pædagogiske arbejde med borgerne er optimalt og at borgerne profiterer af tilbuddet"

"Det økonomiske fokus kan nogle gange åbne øjnene for, at det åbenlyse tilbud ikke nødvendigvis er det bedste"

5. Børn- og ungeområdet er lidt hårdere ramt

Undersøgelsen viser en svag tendens til, at børn- og ungeområdet i højere grad oplever, at visitationen af tilbud til børn og unge med særlige behov er blevet vanskeligere end på handicapområdet. 65 % af de adspurgte på børn- og ungeområdet mener eksempelvis, at de ofte eller jævnligt oplever ikke at kunne tilbyde et barn eller en ung den hjælp, vedkommende har brug for, mens det på handicapområdet kun er omkring 55 % (tabel 13).

Herudover viser undersøgelsen, at sagsbehandlere på børn- og ungeområdet i mindre grad oplever, at de lokale tilbud er tilstrækkelige til alle borgere med særlige behov. Halvdelen (49 %) af de adspurgte sagsbehandlere på børn- og ungeområdet oplever i mindre grad eller slet ikke, at de lokale tilbud er tilstrækkelige, mens det samme gør sig gældende for henholdsvis 34 % og 25 % på voksenhandicap- og børnehandicapområdet (tabel 14).



Økonomiens rolle i visitationen af tilbud er også lidt større på børn- og ungeområdet end handicapområdet. 46 % af de adspurgte sagsbehandlere på børn- og ungeområdet mener, at døgntilbud er sværere at visitere til end andre tilbud. Det samme gør sig gældende for omkring 35 % på handicapområdet (tabel 15).

Tabel 13: Hvor ofte oplever du, at du ikke kan tilbyde en borger den hjælp, vedkommende har brug for? (Opgjort på målgrupper)

	Handicap (voksne)	Handicap (børn)	Børn, unge og familier	Andet
Meget ofte	3 %	1 %	2 %	0 %
Ofte	14 %	10 %	15 %	10 %
Jævnligt	38 %	43 %	48 %	40 %
Sjældent	41 %	46 %	36 %	40 %
Aldrig	1 %	0 %	0 %	5 %
Ved ikke	3 %	0 %	0 %	7 %

Tabel 14: Oplever du, at de lokale tilbud er tilstrækkelige til alle borgere med særlige behov? (Opgjort på målgrupper)

	Handicap (voksne)	Handicap (børn)	Børn, unge og familier	Andet
I meget høj grad	5 %	0 %	1 %	0 %
I høj grad	10 %	8 %	8 %	5 %
I nogen grad	49 %	65 %	42 %	60 %
I mindre grad	22 %	17 %	34 %	20 %
Slet ikke	12 %	8 %	15 %	5 %
Ved ikke	1 %	1 %	1 %	10 %

Tabel 15: Vurderer du, at døgntilbud (anbringelse af børn og unge, botilbud til voksne, BPA ordninger for handicappede) er sværere at visitere til end andre tilbud? (Opgjort på målgrupper)

	Handicap (voksne)	Handicap (børn)	Børn, unge og familier	Andet
I meget høj grad	10 %	14 %	16 %	15 %
I høj grad	23 %	21 %	30 %	10 %
I nogen grad	32 %	25 %	30 %	20 %
I mindre grad	18 %	18 %	11 %	20 %
Slet ikke	8 %	13 %	4 %	5 %
Ved ikke	10 %	10 %	9 %	30 %

6. De nødvendige forbedringer

I undersøgelsen kommer sagsbehandlerne med nogle bud på, hvad der skal til for at sikre, at de fagligt rigtige tilbud vælges til borgere med særlige behov. Her peges der bl.a. på:

- en bedre viden om de eksisterende tilbud
- en grundig tværfaglig udredning af borgerens behov



- sikring af de specialiserede tilbud
- opgør med at lokale tilbud altid skal vælges af økonomiske hensyn
- kompetencen til at bevilge skal tilbage til den enkelte sagsbehandler
- arbejdspresset skal mindskes

"Der er brug for en høj grad af faglig viden, et indgående kendskab til de tilbud, der måtte være, tilstrækkelig tid til at være på sagen samt grundigt kendskab til borgerens behov og udviklingsmuligheder"

"Tilbuddene skal have detaljerede målgruppebeskrivelser og ydelsesbeskrivelser. Visitationen skal ske i et relevant tværfagligt team"

"Jeg tror på, at socialrådgiverne rent faktisk er uddannet til at vurdere, hvad der er behov for. Der kan inddrages faglig sparring, men at alle økonomiske beslutninger skal gennem ledelsen, ser jeg som et nederlag. Ledelsen er som regel ikke klædt fagligt på til at tage disse beslutninger og således bliver det kun med fokus på økonomi"

"Vi har brug for en fortsat sikring af de specialiserede tilbud. Det er meget bekymrende, at det specialiserede anbringelsesområde er så udhulet efterhånden, at det ikke længere er muligt at vælge eksempelvis døgnobservation ud fra kvalifikationer og ekspertise, men kun ud fra hvor der er plads. Det er ikke længere muligt at få den dokumenterede ekspertise som tidligere"

"Der er brug for en accept af, at alle kommuner ikke kan være selvforsynende med alle slags tilbud. At der kan være behov for at kigge ud over kommunegrænsen for at finde det rette tilbud"

"Der er brug for et bedre arbejdsredskab, hvor der er bedre beskrivelser af bostederne og deres kompetencer i forhold til forskellige borgere samt bedre økonomisk ramme til specialområdet"

"Der mangler tilstrækkelig tid til en forsvarlig udredning af borgeren, tilstrækkelig tid til at undersøge og finde de rette tilbud og tilstrækkelig tid til at følge et forløb og lave ordentlig opfølgning og tilstrækkelig tid til at holde sig a jour med lovgivning, nye tiltag, metoder mv."