

## SOCIALPÆDAGOGERNE

Socialudvalget  
SOU alm. del - bilag 270  
Offentligt

Socialpædagogernes  
Landsforbund

Brolæggerstræde 9  
1211 København K

Telefon 3396 2800  
Fax 3396 2996  
sl@sl.dk  
www.sl.dk

Girokonto 402-3951

Ref. SIG/lh  
Dok.nr. 261769

april 2007

Socialudvalget  
Folketinget  
Christiansborg  
1240 København K.

Note: (fra udvalgssekretariatet) udvalget har modtaget et eksemplar af "Specialisering på det socialpædagogiske område" som er fremlagt til udlån i 3. udvalgssekretariat og kan rekvireres v/ henvendelse til Lone Klinke 5542 eller findes elektronisk på SOU alm. del - bilag 270.

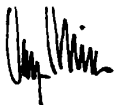
### Specialisering på det socialpædagogiske område

Hermed følger Socialpædagogernes udgivelse "*Specialisering på det socialpædagogiske område - Specielle behov, specialiserede tilbud og specialiseringsbetingelser i den socialpolitiske diskussion*".

Hæftet er det første af forbundets tre udgivelser om betydningen af specialisering i den socialpolitiske diskussion, i den socialpædagogiske teori og i den praksisrelaterede kommunikation. Formålet med de tre udgivelser er at indkredse betydningen af specialisering på det socialpædagogiske område. De næste udgivelser forventes at foreligge i september 2007.

Vi håber, at hæftet kan bidrage med inspiration og input til faglige diskussioner på det sociale område.

Venlig hilsen



Vagn Michelsen  
Afdelingsleder  
Socialfaglig afdeling

Asbjørn Agerschou  
Socialfaglig konsulent  
Socialfaglig afdeling

# **Specialisering på det socialpædagogiske område**

**- Specielle behov, specialiserede  
tilbud og specialiseringsbetingelser  
i den socialpolitiske diskussion**

**Hæfte 1**

**SOCIALPÆDAGOGERNE**

Tekst: Sigrid Hansen

Redaktion: Asbjørn Agerschou og  
Vagn Michelsen

Udgivet af Socialpædagogerne, april 2007

ISBN: 978-87-89992-23-5

Rapporten kan rekvireres hos

Socialpædagogerne

Brolæggerstræde 9, 1211 København K

Tlf. 3396 2800

E-mail: sl@sl.dk

# Indholdsfortegnelse

---

<b>Forord</b>	5
<b>Analyseresultater og perspektiver</b>	6
Det specielles indikatorer	6
Konsekvensen af et flydende begreb	7
Opfordring til holdningsdannelse	7
<b>Indledning</b>	8
Specialiseringsbegrebets tre elementer	8
Analysens tilblivelse	8
Rapportens gang	9
<b>Hvad er specielle behov?</b>	10
Behov dækkes ikke i almentilbud	10
Det mest ekstreme	11
Få og sjældne	11
Komplekse behov	13
Behov hos samfundets svageste	14
Behandlingsbehov	15
Behov hos uhomogene grupper	15
<b>Hvad er specialiserede tilbud?</b>	17
Viden	17
Brugere fra flere kommuner	18
Tværsektorielle/tværfaglige tilbud	18
Individuelle	19
Dyre	20
Helhedsorienterede tilbud	20
Målrettede	21
Usammenlignelige	22
Kvalitetsydelse	23
Beredskab	23
Kompleksitet	24
<b>Specialiseringens betingelser</b>	25
Afgrænset målgruppe	25
Praksisforankret fagligt miljø	26
Økonomisk stabilitet	27
Volumen	27
Central struktur	28
Faglig udvikling igennem netværk	29
Specialviden i forvaltningen	29
Tværkommunalt samarbejde	30
Spørgsmålet om adskillelse fra almenområdet	31
Spørgsmålet om personalebåren specialisering	33
<b>Konklusion: Hvad er specialisering i den politiske kommunikation?</b>	34
<b>Specialisering ifølge Socialpædagogerne</b>	36
<b>Bilag 1</b>	37
<b>Bilag 2</b>	40

## Forord

---

Hvad skal der til for at drive specialiserede tilbud på det særlige sociale område og i forhold til specialundervisning? Og hvordan er forudsætningerne for at opretholde en høj grad af specialisering i den nye struktur? Sådan lyder to nøglespørgsmål i den omfattende debat i kølvandet på strukturreformen. Der har imidlertid manglet en nærmere begrebsmæssig definition af, hvad denne specialisering dækker over.

Det er utilfredsstillende, når man tænker på den betydning begrebet har, når der træffes politiske beslutninger. Socialpædagogerne vil derfor undersøge, hvad "specialisering" betyder i den socialpolitiske diskussion, i den socialpædagogiske teori og i den praksisrelaterede kommunikation.

Formålet er på den ene side at indkredse begrebets betydning i bredden – altså i forhold til den brede skare af organisationer og medarbejdere på området. På den anden side at afklare, hvordan begrebet bruges og dermed bidrage til den interne diskussion om fagets egenart. Vi håber, at en sådan indkredsning kan levere input til det arbejde, der er i gang med at udvikle fagligheden – og at det kan være med til at skabe klarhed omkring den særlige socialpædagogiske opgave.

Arbejdet med at indkredse specialiseringsbegrebets betydning tager form af i alt tre analyser – en dokumentanalyse af politiske indlæg, en teoretisk analyse af faglitteratur samt en interviewanalyse med relevante parter.

I denne rapport fremlægges resultaterne af dokumentanalysen, der skal afklare specialiseringsbegrebets betydning i den socialpolitiske debat. De to øvrige analyser forventes afsluttet i september 2007.

*Kirsten Nissen*  
Forbundsformand

## Analyseresultater og perspektiver

---

Dokumentanalysen viser med klarhed, at specialiseringsbegrebet spiller en væsentlig rolle i den socialpolitiske debat i forbindelse med strukturreformen. Det står klart, fordi spørgsmål om "brugernes specielle behov" og "tilbuddets specialiseringsgrad" i høj grad er blevet brugt som argumenter for, hvor opgaver skulle placeres i den nye struktur, og det fremgår tydeligt af de diskussioner og overvejelser, som analyse materialet viser om forudsætningerne for en specialiseret indsats på det særlige sociale område og specialundervisningsområdet.

Det står til gengæld ikke klart, hvad parterne i debatten egentlig mener, når de bruger begrebet specialisering. Selvom udtryk som "specielle behov", "specialiserede tilbud" og "afspecialisering" optræder hyppigt i hørings svar, kommunalpolitiske referater og rammeaftaler, er det langt fra entydigt, hvordan man skal forstå "specialisering" – hverken hos den enkelte part eller på feltet som helhed. Tværtimod peger analysen på flere forskellige måder, hvorpå man kan beskrive mennesker med specielle behov, specialiserede tilbud og på forskellige meninger om, hvad der skal til for at opretholde et specialiseret tilbud.

### Det specielles indikatorer

Dokumentanalysen peger på følgende karakteristika for specielt behov, specialiseret tilbud og betingelser for specialiseringens opretholdelse:

- Når man har et *specielt behov*, kan det betyde, at behovet ikke dækkes i almen systemet eller at behovet er ekstremt – man er fx ikke "bare" udviklingshæmmet, man er svært udviklingshæmmet. Det kan betyde, at man tilhører en lille gruppe af mennesker med sjældne former for vanskeligheder eller hører til blandt samfundets svageste, men også at man tilhører en uhomogen gruppe. Det specielle kan vidne om, at behovet er komplekst, fordi der er tale om flere vanskeligheder på én gang. Det kan også betyde, at der er behov for behandling. Et specielt behov kan implicere både alle og enkelte af disse karakteristika.
- Det *specialiserede tilbud* kan være et tilbud, der kræver en særlig viden. Det kan være et tilbud, der betjener brugere fra flere forskellige kommuner og involverer flere forskellige sektorer og faggrupper. Det *specialiserede* kan også ligge i, at tilbuddet tager form af en individuel ydelse, der er tilpasset den enkelte.

Tilbuddet kan være omkostningstungt, det kan orientere sig mod en helhed af behov. Et specialiseret tilbud kan også være målrettet i forhold til den enkeltes eller målgruppens specifikke vanskeligheder, og det kan være et tilbud, der ikke kan sammenlignes med andre tilbud. Det kan udmærke sig ved at være i beredskab til, når det specielle behov opstår, og det kan beskrives som komplekst – dvs. svært at udøve. Hvert af disse træk kan bruges som argumenter for, at der er tale om et specialiseret tilbud, men det står ikke klart, hvor grænsen mellem det almene og det specialiserede tilbud præcist går. Som regel vil tilbuddet være kendetegnet ved flere af de nævnte træk, men ikke nødvendigvis.

- Endeligt er der forskellige meninger om, hvornår *betingelserne* er til stede for at opretholde og udvikle specialisering. Man kan både argumentere for, at det kræver en afgrænset målgruppe, et praksisforankret fagligt miljø, økonomisk stabilitet, volumen – i tilbuddet såvel som i optageområdet, at det kræver en central struktur, mulighed for faglig udvikling igennem netværk, specialviden i forvaltningen og tværkommunalt samarbejde. Samtidig vil holdningerne til spørgsmålene om adskillelse fra almenområdet og muligheden for personalebåren specialisering være afgørende for, om man mener forudsætningerne for at opfylde det specielle behov er til stede. Mens nogen mener, at sondringen mellem et almen- og et specialsystem er nødvendigt for at kunne opretholde specialiseringen i et samlet, specialiseret personale, er der andre, der mener, at specielle behov i højere grad bør løses i almen systemet ved at indsætte enkelte specialiserede medarbejdere.

Betydningen af "specialisering" ligger gemt i samspillet mellem disse tre klynger af karakteristika for behov, tilbud og betingelser. Der er dog en vigtig pointe, at ikke alle karakteristika behøver at være til stede samtidig, før man kalder et behov specielt eller et tilbud specialiseret, og at ikke alle betingelser behøver at være opfyldt for at undgå afspecialisering. Heraf følger, at der er mange forskellige måder at forstå "specialisering" på. Man kan sige, at specialiseringens konkrete sammensætning altid vil være bundet til den konkrete kontekst, og at specialiseringsbegrebet i den forstand er "flydende".

### **Konsekvensen af et flydende begreb**

Det er med al sandsynlighed netop den flydende karakter, der gør det så ualmindeligt svært at diskutere "specialisering" og "afspecialisering" politisk, hvilket diskussionen omkring kommunernes overtagelse af amtsinstitutioner har leveret et strålende eksempel på. Vanskeligheden ligger i, at man altid vil kunne argumentere både for og imod "det specielles" tilstedeværelse, fordi man ikke er enige om eller gør sig klart, hvad "det specielle" er.

Set i lyset af, hvor hyppigt specialiseringsbegrebet anvendes i den socialpolitiske debat, generelt og i betragtning af, hvordan "specialiseringsgraden" i mange tilfælde har været tungen på vægtskålen i kommunernes beslutning om overtagelse af amtsinstitutioner, så er det imidlertid problematisk, at man ikke i højere grad reflekterer over specialiseringens betydning og betingelser. Det er problematisk, fordi man uden enten en fælles forståelse eller klargjorte divergerende forståelser ikke kan være sikre på, hvad man når til enighed om eller foretager faglige vurderinger af i den socialpolitiske debat. Hvordan kan vi fx forhandle os frem til en fornuftig balance mellem rummelighed i alment systemet og garantien for en specialiseret indsats, når vi ikke har gjort os klart, eller ikke ved, om vi er enige om, hvor grænsen mellem det specielle og det almene går? Og hvordan kan vi afklare, hvem der har ret i en vurdering om specialiseringsgraden i et tilbud, hvis vi ikke på forhånd har opstillet en definition på, hvornår et tilbud er specialiseret og hvilke betingelser specialiseringen kræver? Til illustration af denne pointe kan et citat fra Gladsaxe Kommune om overtagelse af et amtsligt tilbud tjene som eksempel:

*"Københavns Amt beskriver dette tilbud som mellemspecialiseret. Lederen beskriver tilbudet som ikke specialiseret, men specielt, hvilket arbejdsgruppen er enig i" (Gladsaxe Kommune, bilag til referat af møde i Økonomiudvalget 25. oktober 2005).*

Sådanne gradbøjninger kan være svære at forholde sig til – for hvad er egentlig forskellen på et "mellemspecialiseret" og et "specielt" tilbud? Eksemplet illustrerer, hvor vanskeligt det bliver at blande sig i andres måde at kategorisere på, når ingen ekspliciterer deres forståelse af det, der kategoriseres.

### **Opfordring til holdningsdannelse**

Erkendelsen af specialiseringsbegrebets flydende karakter bør ikke bruges som undskyldning for, men tværtimod være anledning til, at man gør sig klart og ekspliciterer, hvorfor man mener, at noget er specielt eller specialiseret på det sociale område, og hvad man mener, når man siger specialisering i den konkrete kontekst. Det er nødvendigt, at man som deltager i den socialpolitiske diskussion overvejer, hvorfor man mener, at noget truer eller virker befordrende for specialiseringens udvikling. Og det er nødvendigt, at man som organisation eller politisk part udvikler en holdning om, hvorvidt og hvornår grænsen mellem det almene og det specielle skal trækkes, og hvordan man i den forbindelse forholder sig til specialisering i forhold til tanker om øget rummelighed.

De karakteristika og betingelser, som dokumentanalysen peger på, er bud på kriterier eller indikatorer for grænsen mellem det almene og specielle, som man kan inddrage i sine overvejelser om specialiseringens betydning i den konkrete situation. Især vil de identificerede betingelser kunne bruges som udgangspunkt for at diskutere, hvad der kan kræves af offentlige myndigheder og praktikere. Her vil det være særligt betydningsfuldt at tage stilling til, hvorvidt man mener, opretholdelsen af specialisering kræver en praktisk sondring mellem et almen- og et specialsystem, og i hvilket omfang man mener, at specialisering er båret af enkeltpersoner henholdsvis en samlet personalegruppe.

## Indledning

Med strukturreformen flyttes ansvaret for mange af de specialiserede institutioner, tilbud og deres brugere fra amterne til kommunerne. Forud for strukturreformen har udsigten hertil givet anledning til megen debat. Både brugerorganisationer og medarbejderorganisationer som Socialpædagogerne har påpeget risikoen for, at der vil gå specialisering tabt, når opgaver flyttes fra større til mindre enheder. Man frygter en gradvis *afspecialisering*.

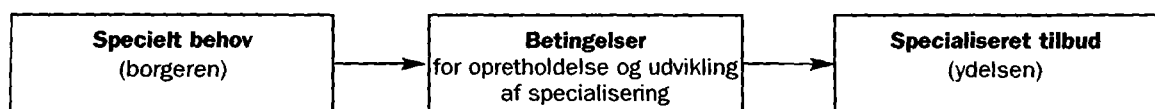
Bag diskussionen findes imidlertid ingen fast definition på, *hvornår* menneskers behov for støtte på det sociale område kan betegnes som "specielle", eller *hvornår* et tilbud må beskrives som "specialiseret" eller hvad *betingelserne* er for at opretholde den "specialisering", nogle frygter vil gå tabt i den nye struktur. Det er selvfølgelig oplagt, at "det specielle" må dække over det, der falder uden for "det almindelige". Men hvad det nærmere bestemt vil sige at være det ene frem for det andet, ved vi ikke.

Analysen i denne rapport har derfor til formål at indkredse betydning af specialiseringsbegrebet hos parter i den socialpolitiske debat om strukturreformen ved at afdække forståelsen på det særlige sociale område og specialundervisningsområdet af, *hvornår menneskers behov for støtte på det sociale område er specielle, hvornår en institution eller et tilbud er specialiseret og endelig hvilke betingelser, specialiseringen kræver.*

### Specialiseringsbegrebets tre elementer

Formålsformuleringen bygger på en funktionalistisk forståelse af specialisering som en samfundsmæssig funktion, der skal opfylde et bestemt behov. Tanken er, at specialisering består af i alt tre elementer. For det første det specielle behov, der så at sige udløser funktionen. For det andet det specialiserede tilbud, som kan ses som specialiseringens praktiske udtryk. Og for det tredje de betingelser, der må være opfyldt, før "funktionen fungerer", dvs. betingelserne for at opretholde og udvikle specialiseringen. Denne tankegang er søgt illustreret i nedenstående figur 1.

Figur 1. Specialiseringsbegrebets tre elementer



Af denne forståelse følger, at en analyse af specialiseringsbegrebets betydning på det sociale område og specialundervisningsområdet skal besvare følgende spørgsmål:

1. Hvad er det "specielle behov" – dvs. hvad karakteriserer dem, der har brug for og efterspørger specialiseringen?
2. Hvad er det "specialiserede" tilbud – dvs. hvad karakteriserer dem eller det, der besidder og udbyder specialiseringen?
3. Hvilke betingelser skal være til stede for at opretholde og udvikle specialiseringen?

### Analysens tilblivelse

Dokumentanalysen er en kvalitativ analyse af forskelligt skriftligt materiale. Materialet består af høringsvar indgivet 1. december 2004 i forbindelse med ændring af serviceloven og lov om ændring af folkeskoleloven mv., referater og tilhørende bilag udarbejdet i kommuner i forbindelse med den politiske beslutning om overtagelse af amtsinstitutioner 15. februar 2006 samt rammeaftaletekster fra de fem regioner udarbejdet i oktober 2006. I bilag 1 findes en uddybende beskrivelse af materialet.

Analysen ser på betydningsdannelsen inden for tre partsniveauer: Det udbydende niveau, hvorunder der skelnes mellem kommuner, amt og kommuner/region, det udførende niveau bestående af praktikere og deres organisationer som samlet gruppe samt brugerniveauet, der primært består af brugerorganisationer. I bilag 1 findes en oversigt over, hvem der indgår i de enkelte niveauer.

I den praktiske gennemførelse af dokumentanalysen inddrages elementer fra den kvalitative og diskursteoretiske metode, der går ud på at holde øje med hvilke associationer, der knytter sig til det begreb, man vil undersøge. Konkret undersøges, hvordan man i materialet beskriver specielle behov, specialiserede tilbud og specialiseringsbetingelser ved at se på de sammenhænge, som udtrykkelige optræder i og de karakteristika, der knytter sig til dem. I bilag 2 findes en uddybende redegørelse for analysemetoden.



---

### **Rapportens gang**

I det følgende gennemgås først resultatet af analysen for så vidt angår karakteristikken af mennesker med specielle behov, hvorefter det gennemgås hvilke karakteristika, der i materialet knytter sig til det specialiserede tilbud. Herefter indkredses de forskellige betingelser for specialisering, som fremstår i materialet. Endeligt opsamles analysens resultater i en konklusion og med udgangspunkt heri følger et kort blik på, hvordan Socialpædagogerne selv beskriver specialiseringens betingelser.

## Hvad er specielle behov?

Første skridt i analysen er at indkredse, hvordan de mennesker, der har behov for de specialiserede tilbud, beskrives af dem selv og af de personer, der har ansvaret for henholdsvis at udbyde og udføre ydelser, som kan opfylde deres behov.

Ikke så mærkeligt optræder lovgivningens formuleringer om brugergrupperne på det sociale område og specialundervisningsområdet ofte i materialet. Således henviser alle parter fx til "børn og unge med særlige sociale behov", "personer med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse" mv., men sætter ikke nødvendigvis lighedstegn mellem disse betegnelser og "mennesker med specielle behov". I høringssvarene fra kommunale udbydere og KL bruges lovgivningens kategorier fx, uden at man mere fyldestgørende beskriver, hvad der karakteriserer personer med behov for specialiserede tilbud. Det gør man til gengæld i det kommunale referatmateriale, hvorfor analysen for så vidt angår det kommunale niveau bygger på dette materiale.

En anden ting, der er værd at bemærke, er, at beskrivelsen af det specielle behov typisk vil knytte sig til den konkrete gruppe, som omtalen drejer sig om, så man fx i høringssvar fra Dansk Blindesamfund identificerer mennesker med behov for "specialiseret rådgivning" som "blinde og svagsynede". Den samlede analyse vil ikke medtage disse partikulære ækvivalenser, men rette fokus på, hvad der mere generelt karakteriserer personer med behov for en specialiseret indsats, set under ét.

I nedenstående tabel findes en oversigt over de karakteristika, der i analysematerialet knytter sig til "specielle behov" eller "behov for specialiserede tilbud." Det fremgår ligeledes af skemaet, hvilke grupper, der har fremsat hvilke karakteristika.

I det følgende præsenteres et for et de karakteristika, der associeres med, hvad det vil sige at have "specielle behov" eller behov for et specialiseret tilbud ud over de lovgivningsbestemte kategoriseringer.

### Behov dækkes ikke i almentilbud

Mennesker med behov for specialiserede tilbud beskrives i datamaterialet som personer, der ikke kan rummes i almentilbud, dvs. personer, som, på grund af deres specielle behov, har brug for noget andet end et almentilbud.

I Middelfart Kommune hedder det fx om målgruppen for specialundervisning indenfor "specialområdet", at den "ikke kan integreres i en normalklasse" (Middelfart Kommune, referat af møde i Sammenlægningsudvalget 13. februar 2006). På samme måde giver rammeaftalen fra Region Hovedstaden en beskrivelse af de personer, der befinder sig på et af regionens "højt specialiserede" tilbud, som en gruppe, der er karakteriseret ved ikke at kunne rummes i tilbud, der er "mindre indgribende":

Tabel 1. Karakteristika for "behov for specialiserede tilbud"/"specielt behov" fordelt på partsniveauer

	Udbyder			Udfører (høring)	Bruger (høring)
	Region og kommuner (Rammeaftale)	Kommune (referater)	Kommune (høring)		
Behov dækkes ikke i almentilbud	x	x		x	x
De mest ekstreme	x	x		x	x
Få og sjældne	x	x		x	x
Komplekse behov	x	x		x	x
Behandlingsbehov		x		x	x
Behov hos samfundets svageste		x		x	x
Behov hos uhomogene grupper	x	x		x	x

---

"Pilekrogen er et højt specialiseret tilbud, idet stedet er specialiseret til at tage sig af sindslidende med misbrug og/eller udadreagerende adfærd (såkaldt dobbeltdiagnoser). Alle personerne i Pilekrogen har svær sindslidelse (fx skizofreni). De har alle psykosociale problemstillinger, og de kan have dom til behandling. De har alle mange og lange indlæggelser i behandlingspsykiatrien bag sig. De fleste har et betrægteligt misbrug og mange har tendens til voldelig adfærd i pressede situationer. Det er personer, der ikke kan rummes i mindre indgribende tilbud" (Rammeaftale fra Region Hovedstaden, Del II).

Som det fremgår har personerne i det specialiserede tilbud altså så mange eller specielle behov, at de ikke kan rummes i almentilbud. Også Viborg Amts beskrivelser af amtets "individuelle, specialiserede tilbud" er netop rettet mod personer med behov, der ikke kan opfyldes i nogle andre former for tilbud:

"En række unge med massive adfærdsproblemer, evt. kombineret med personlighedsforstyrrelser og/eller begyndende misbrugsproblemer, hvis behov ikke kan tilgodeses inden for traditionelle kommunale og amtslige institutioner, vil stå uden tilbud, hvis der ikke skabes mulighed for at etablere individuelle, specialiserede tilbud" (Høringssvar fra Viborg Amt).

Forbindelsen mellem det specielle behov og det, der ligger uden for almentilbuddenes rummelighed, findes ligeledes på udfører- og brugerniveauerne:

"Det skal bemærkes, at langt de fleste af børnene i de nuværende amtslige specialskoler har meget betydelige handicaps, som intet vil kunne få ud af en – selv meget rummelig – folkeskole. Der er tale om de allersværeste handicappede børn" (Høringssvar fra LO).

"Det vil være meget få af børnene på en vidtgående specialskole, som kan overføres til en kommunalskoles rummelighed" (Høringssvar fra Landsforeningen Specialskolerne i Danmark).

Nogle menneskers behov er altså så specielle, at de ikke kan dækkes i et "traditionelt" tilbud, uanset dette tilbuds rummelighed.

### **Det mest ekstreme**

I materialet findes der beskrivelser af mennesker med

specielle behov som "de mest ekstreme tilfælde". Der kan enten være tale om de mest ekstreme behov inden for en given målgruppe, eller det kan handle om ekstreme tilfælde i det hele taget. Dette kommer til udtryk ved, at man så at sige "vejer" vanskeligheden med fx "så betydelige", "ganske særlige", "de allermost udsatte" eller "de vanskeligste". Disse fire eksempler på sproglige "vægte" optræder konkret i følgende citater:

"For børn med så betydelige handicaps, at hensynet til deres udvikling forudsætter helt specialiserede undervisningstilbud, skal der fortsat benyttes fx specialskoler til løsning af undervisningsopgaverne" (Århus Kommune, bilag til Byrådsmøde 8. februar 2006).

"Aflastningsdelen modtager børn med diagnoser indenfor autismspektret med behov for specialiserede tilbud. Kun børn med ganske særlige behov visiteres til dette tilbud" (Rammeaftale fra Region Sjælland).

"En placering af drift og forsyningsansvar i regionerne på nuværende tidspunkt vil være en forudsætning for, at også de allermost udsatte børn og unge – ligesom i dag – fremover sikres specialiseret behandlingsindsats, præget af høj faglighed og i nært samarbejde med såvel somatiske som børne- og ungdomspsykiatriske afdelinger i det regionale sundhedsvæsen" (Høringssvar fra FBU ForældreLANDSforeningen).

"KF's (Kolonien Filadelfias) epilepsicenter, der omfatter enheder inden for sundheds-, undervisnings- og socialområdet (Den sociale rådgivningsfunktion), er netop karakteriseret ved at varetage problemstillinger (herunder de sociale) for mennesker med de vanskeligste epilepsier" (Høringssvar fra Kolonien Filadelfia).

På den måde kan det specielle behov komme til at fremstå som "et ekstremt tilfælde". Mennesker med specielle behov er med andre ord ekstremterne inden for givne grupper af brugere på det særlige sociale område og undervisningsområdet, eller de er ekstremter i det hele taget.

### **Få og sjældne**

Mennesker med specielle behov opfattes desuden som en antalsmæssig lille gruppe eller som en gruppe mennesker med sjældent forekomne behov. Således beskriver man i høringssvaret fra Vestsjællands Amt gruppen af

"borgere med de mest omfattende og specialiserede behov" som en gruppe, mange kommuner kun sjældent ser:

"Det findes vigtigt, at regionernes forsynings- og udviklingsforpligtelse lovfæstes selvstændigt, og at der fastsættes retningslinjer for kommunernes hjemtagelse ud fra hensynet til borgere med de mest omfattende og specialiserede behov. Herved sikres opfyldelsen af behovet for tilbud til handicapgrupper, som selv ret store kommuner sjældent kommer i kontakt med" (Høringssvar fra Vestsjællands Amt).

I rammeaftalen fra Region Nordjylland beskrives målgruppen for et specialiseret tilbud på hjerneskadeområdet tilsvarende som en lille gruppe:

"Målgruppe: Personer i alderen 15-67 år med erhvervet hjerneskade af varierende sværhedsgrad. Gruppen af personer med svære og meget svære erhvervede hjerneskader er – skønt den er voksende – en relativt lille målgruppe med behov for et højt specialiseret tilbud" (Rammeaftale fra Region Nordjylland).

Tilsvarende understreger et citat fra Gladsaxe Kommune sammenhængen mellem specialiserede tilbud og små målgrupper:

"Målgruppen er lille, bl.a. derfor har amtet vurderet, at der er tale om et højt specialiseret tilbud" (Gladsaxe Kommune, bilag til referat af møde i Økonomiudvalget 25. oktober 2005).

At behovet for tilbud inden for specialområdet kun findes hos ganske få personer, understreges af et regnestykke fundet i et referat fra Hørsholm Kommune. Heraf fremgår, at kun 5 ud af kommunens 364 børn på en given årgang har behov for et specialtilbud – altså 1,4 % (Hørsholm Kommune, referat af møde i Kommunalbestyrelsen 30. december 2005). I høringssvaret fra LO pointeres i tråd hermed, at specialskoleelever, der modtager tilbud på skoler med "højt specialiserede medarbejdere" udgør "et meget lille antal, som ikke fylder meget" i kommunerne, hverken før eller efter sammenlægninger (Høringssvar fra LO). Og i høringssvaret fra Solbakkens Rådgivningscenter for Bevægelseshandicap, påpeges, at borgerne med behov for rådgivning, der inddrager "den specialiserede viden" fra VISO, er personer med sjældne og "for lokale fagpersoner ofte ukendte" handicap. Videre hedder det:

"For de sjældne grupper med bevægelseshandicap er det af afgørende betydning, at tilbud til disse grupper baseres på en faglig kompetent indsigt i de sjældne gruppers komplekse problemstillinger, og at kvaliteten i tilbud defineres ud fra en sådan indsigt. Det er meget vigtigt, at der sikres relevante tilbud til sjældne grupper med bevægelseshandicap, som i den enkelte region antalsmæssigt udgør et meget lille antal" (Høringssvar fra Solbakkens Rådgivningscenter for Bevægelseshandicap).

Med til pointen om "den lille gruppe" hører, at brugerne af de specialiserede tilbud, blandt nogle af parterne på det udførende niveau og brugerniveauet, beskrives som en gruppe uden politisk bevågenhed:

"Der er ikke mange stemmer i handicappede børn eller i deres familier" (Høringssvar fra Landsforeningen Specialskolerne i Danmark).

"Vi ser med strukturreformen og tankerne bag den og den stadig større fokusering på de store tals lov og flertallets magtudfoldelser en skubben de små grupper væk. Vi ser også en "overseen" af de grupper, der politisk ikke betyder noget" (Høringssvar fra Det Sociale Brugerråd i Viborg Amt).

Som modvægt til denne opfattelse af mennesker med specielle behov som en overset gruppe, står en pointe fra Center for Små Handicapgrupper om, at de mange små grupper med et sjældent forekommende handicap samlet set udgør en relativt stor gruppe, om end der stadig er tale om en differentieret gruppe.

"Det sjældne område kan umiddelbart virke som et mindre område, men faktisk udgør mennesker med sjældne handicap samlet set en stor gruppe, som dog kun har få specifikke tilbud i forhold til deres sjældne diagnoser. Populationen af mennesker med sjældne handicap i Danmark ligger i området mellem 11.000 og 15.000 fordelt på flere end 1.000 meget forskellige diagnoser" (Høringssvar fra Center for Små Handicapgrupper).

Alt i alt kan man således finde forbindelser mellem det at have et "specielt behov" og det at tilhøre en "sjælden" eller en "lille" gruppe, der ikke nyder nogen betydelig politisk opmærksomhed, men som måske til sammen kan siges at udgøre en betydelig gruppe af borgere i det danske samfund.

### Komplekse behov

Det at have "specielle" behov kædes også sammen med det at have "komplekse" eller "sammensatte" behov, dvs. at have behov for forskellige former for hjælp og støtte samtidig. Det, at der er tale om mere end én vanskelighed, kan således være det, der afgør, at det samlede behov er specielt.

Kombinationen af flere problemstillinger som begrundelse for behovet for en specialiseret indsats fremgår af nedenstående citater fra Hjørring Kommune og rammeaftalen fra Region Syddanmark:

"Reva Hjørrings tilbud kræver en helt særlig faglig kompetence. Målgruppen er karakteriseret ved at have komplekse problemstillinger, som kræver flere specialer. En typisk problemstilling kan være en fysisk lidelse med en psykisk og/eller social overbygning. Området har ligeledes i de senere år oplevet en stigning i antallet af henviste borgere, der har en egentlig psykiatrisk diagnose eller massive psykiske problemstillinger. Endvidere udgør umodne og utilpassede unge en stigende klientgruppe. Indsatsen i forhold til disse borgere skal kommunen i fremtiden varetage. Indsatsen kræver under alle omstændigheder høj grad af specialisering, både hvad angår faglighed og afprøvningsmuligheder" (Hjørring Kommune, bilag til referat af møde i Sammenlægningsudvalget 24. januar 2006).

"Udviklingen de senere år er kendetegnet af, at de, der visiteres til amtslige botilbud, har mere komplekse problemstillinger end tidligere – og som følge heraf mere specialiserede behov. Mange udviklingshæmmede har ofte flere diagnoser, fx hjerneskade, personlighedsforstyrrelser eller en psykiatrisk tillægsdiagnose. Der kan også være problemer af social eller kulturel art" (Rammeaftale fra Region Syddanmark).

I høringsvaret fra Falck beskriver man tilsvarende, hvordan specialrådgivningen på hjælpemiddelområdet (der senere i høringsvaret omtales som "den specialiserede rådgivning") netop ydes i "komplekse sager", hvor der fx både er tale om fysisk og psykisk funktionsnedsættelse:

"Det kan f.eks. være i sager, hvor der er behov for specialtilpasning af et hjælpemiddel til en person med svær fysisk og psykisk funktionsnedsættelse. Det vil typisk være en meget kompleks sag med et betydeligt tidsforbrug i forbindelse med udredning, afprøvning og individuel tilpasning" (Høringsvar fra Falck).

På samme måde pointeres det i høringsvaret fra Københavns Amt, hvordan kombinationen af autisme og indlæringsvanskeligheder tilfører behovet for "specialiseret specialundervisning" en særlig "kompleksitet":

"Den mest specialiserede specialundervisning af børn med gennemgribende udviklingsforstyrrelser bør ligeledes varetages af regionerne. Kompleksiteten i børnenes undervisningsbehov forstærkes af, at der ofte er tale om en kombination af autisme og generelle indlæringsvanskeligheder. Der er således behov for nær tilknytning til psykiatrisektoren i de kommende regioner" (Høringsvar fra Københavns Amt).

På lignende vis beskriver "specialinstitutionen" Bagsværd Observationshjem sin målgruppe som følger:

"Der er tale om børn med følgende vanskeligheder: akut krise, psykisk og [fysisk] udviklingshæmmede spæd- og småbørn (som følge af tidlig fødsel, fødselsskade, alkohol, misbrug under graviditet), massiv omsorgssvigt (understimulering, fejl- og underernæring), svagt begavede, voldsramte, udadreagerende, desintegrerede, angststrængede, specifikke forstyrrelser (spiseforstyrrelse, søvnforstyrrelse, sprogforstyrrelse o.l.), seksuelt misbrugte, børn til bortadoption. Karakteristisk for de anbragte børn er, at de udover miljøbetingede vanskeligheder (forstyrrelser i kontakt og tilknytning, forsinket færdighedsudvikling) har udviklingsforstyrrelser, som er konstitutionelt betingede (opmærksomhedsforstyrrelser, sprogforstyrrelser, motoriske forstyrrelser og generel retardering). De anbragte børns vanskeligheder er af kompleks karakter" (Høringsvar fra Bagsværd Observationshjem).

Karakteristisk for målgruppen for det specialiserede tilbud ("specialinstitution") er altså, at der er mere end én ting på spil, nemlig både "miljøbetingede vanskeligheder" og "udviklingsforstyrrelser". Nedenstående citat fra Børne- og familiecenter Størstrømmen pointerer i forlængelse heraf, at det netop er i det flerfaktorielle, at kompleksiteten består, og at disse faktorer eller "problemstillinger" ikke behøver at tage form af diagnoser. Om de børn og unge, der har behov for en specialiseret udredning, hedder det:

"Børn og unge med alvorlige adfærdsmæssige og sociale vanskeligheder er en alvorlig udsat gruppe. Der er ofte tale om svage grupper, der hverken har netværk eller interesseorganisationer til at støtte op om deres sag. De

kommer ofte fra familier med multiple problemstillinger, hvor udredningsarbejdet kræver stor erfaring og specialviden, idet problematikkerne oftest ikke er enkle og lige til (der er ikke en klar og entydig diagnose), men derimod yderst komplicerede med mange facetter. Med andre ord, problemfylde og komplekse sager, der kræver specialviden og stort erfaringsgrundlag for at sikre den faglige kvalitet" (Høringssvar fra Børne- og Familiecenter Storstrømmen).

Om netop kompleksiteten som udløsende for behovet for et specialiseret tilbud frem for et decideret diagnosekriterium, skriver Samrådet af Hjælpe-middelcentralledere i Danmark:

"Efter vores opfattelse er behovet for en specialiseret og målrettet rådgivningsindsats ikke så meget et spørgsmål om diagnose. Specialrådgivningsbehovet er snarere knyttet til den sammensatte situation, de fleste borgere med svære handicaps oplever, når de skal indgå i samfundets almindelige tilbud: mobilitet, bolig, uddannelse, beskæftigelse, familieliv, behandling m.v. Det giver ikke nogen mening at fokusere på diagnosen eller på hvor sjælden en sygdom eller et handicap, der er tale om. Det er den indflydelse, funktionsnedsættelsen har for den enkeltes liv, som bør være i fokus". Og senere: "En sjælden sygdom eller et sjældent forekommende handicap kan i sig selv medføre behov for specialiseret viden (om handicappets art og de behov der følger med at have et sådant handicap), men dels kan man godt have behov for kompleks, sammenhængende og højt specialiseret rådgivning uden at have et sjældent handicap (diagnoseorienteret), som f.eks. Spielmeyer Vogt" (Høringssvar fra Samrådet af Hjælpe-middelcentralledere i Danmark).

Alt i alt kan man således pege på, at "specielle" behov hænger sammen med "komplekse" eller "komplicerede" behov i betydningen af, at flere vanskeligheder betinger behovet. Det specielle behov handler dermed ikke om hvilken form for funktionsnedsættelse, man har, men om den sammensætning eller kompleksitet af behov, som funktionsnedsættelsen udløser.

### **Behov hos samfundets svageste**

Mennesker med specielle behov omtales nogle steder i materialet som "samfundets svageste", hvorfor det at have behov for et specialiseret tilbud kan siges at hænge sammen med at høre til blandt "de svageste i det danske samfund".

"De svageste i det danske samfund skal fortsat have fagligt kvalificerede og højt specialiserede sociale og social-psykiatriske tilbud. Der er i denne sammenhæng tale om de ca. 19-20.000 mennesker i Danmark, der har behov for de mest specialiserede tilbud" (Høringssvar fra Viborg Amt).

I Hjørring Kommune skriver man tilsvarende, at en evt. opdeling af ydelserne i en specialiseret indsats på revalideringsområdet, vil få konsekvenser for "de svageste borgere" (Ny Hjørring Kommune, bilag til referat af møde i Sammenlægningsudvalget 24. januar 2006), og i høringssvaret fra Landsforeningen Specialskolerne i Danmark beskriver man tilsvarende, at det går ud over "de allersvageste børn i vores samfund" at lukke specialskoler:

"Sker dette, er fagligheden for alvor truet, og dermed mister de allersvageste børn i vores samfund muligheden for at udnytte deres potentialer. Disse børn kræver et højt specialiseret læringsmiljø" (Høringssvar fra Landsforeningen Specialskolerne i Danmark).

En lignende sammenkædning findes i høringssvaret fra Inspektørkollegiet. Her fremhæves det, at "forsorgsområdet løser nogle helt specielle opgaver" og "modvirker eksklusion fra den flig af samfundet", som brugerne "hager sig fast til". Disse brugere beskrives senere i teksten som "de dårligst stillede":

"Boformerne optræder i en række tilfælde som de dårligst stillede ambassadører og advokater i forhold til omliggende systemer, samtidig med, at vi holder balancen i forhold til at skulle samarbejde med det omgivende samfund af hensyn til beboernes fremtid" (Høringssvar fra Inspektørkollegiet).

Denne beskrivelse giver et billede af målgruppen for de "specielle opgaver" som mennesker på samfundets kant. Der er altså tale om en marginaliseret gruppe. Netop forbindelsen mellem det marginaliserede og det specielle behov fremgår af høringssvaret fra Hjerne-sagen, hvor behovet for "et højt specialiseret tilbud" skyldes skader, der potentielt virker afskærende i forhold til samfundslivet:

"Omkring 5.000 mennesker rammes hvert år af dysartri, afasi og øvrige kognitive forstyrrelser fx hukommelsesproblemer, neglekt, rum- og retningsforstyrrelser mm. Skader som hver for sig og tilsammen udgør alvorlige handicap,

og som ofte afskærer den enkelte fra arbejdsmarkedet og fra at leve et almindeligt liv. Der er således tale om en gruppe alvorligt ramte borgere, der kræver et højt specialiseret tilbud" (Høringssvar fra Hjernesagen).

Samlet set kan der altså konstateres en sammenknytning af det specielle behov og det at høre til blandt samfundets svageste eller marginaliserede grupper og derfor være i fare for at blive afskåret fra at deltage i samfundet uden et specialiseret tilbud som mellemled.

### **Behandlingsbehov**

I høringssvar fra amtslige udbyderepræsentanter og fra udføre- og brugerrepræsentanter samt i det kommunale referatmateriale forbinder man visse steder det at have et specielt behov med det at have et "behandlingsbehov". Således beskriver man i de følgende citater fra Amtsrådsforeningen og Gladsaxe Kommune målgrupperne for konkrete højt specialiserede tilbud som mennesker med behandlingsbehov:

"Kommunal overtagelse af døgninstitutioner, som tilbyder en højt specialiseret indsats til børn og unge, som på grund af et psykisk handicap har et væsentligt behandlingsbehov, indebærer en høj risiko for, at der i løbet af relativt kort tid vil ske en afspecialisering af tilbuddene" (Høringssvar fra Amtsrådsforeningen).

"Målgruppen på Nødebogård er børn og unge med gennemgribende udviklingsforstyrrelser, forstyrrelser i personlighedsstruktur og adfærd, formodet potentiel skizofreni, paranoid psykose og skizotypiske sindslidelser, affektive sindslidelser samt personer med træk fra ovennævnte diagnosegrupper og med overbygning af adfærds- og følelsesmæssige forstyrrelser. Målgruppen har et behandlingsbehov og indskrives ofte i forlængelse af indlæggelse på psykiatrisk afdeling. Der arbejdes med individuel terapi, miljøterapi og undervisningsterapi. Personalegrupperne omfatter ergoterapeut, pædagoger, socialrådgivere, lærer, psykologer og en psykiatrisk konsulent. 1/2 af beboerne er medicinerede. Amtet vurderer Nødebogård som højt specialiseret. Kommunen er enig i denne vurdering" (Gladsaxe Kommune, bilag til referat af møde i Økonomiudvalget 25. oktober 2005).

I Ergoterapeutforeningens høringssvar og høringssvaret fra FADD, Foreningen af Danske Døgninstitutioner for Børn og Unge, optræder behandlingsbehovet tilsvarende

i beskrivelsen af en målgruppe for specialiserede tilbud eller tilbud, hvor "specialiseringsniveauet" ikke må svækkes:

"Ergoterapeutforeningen er tilfreds med, at regionerne i fremtiden har forsyningsansvar på en lang række sociale tilbud, f.eks. sindslidende med omfattende behov for hjælp, pleje og omsorg eller behandling af længerevarende karakter og tilbud til børn og voksne med handicap. Efter vores opfattelse ligger den slags tilbud naturligt i regionerne. Det er vigtigt, at specialiseringsniveauet og dermed kvaliteten i sådanne tilbud ikke svækkes, og derfor er det rigtigt, at regionerne både skal videreføre de eksisterende – og etablere nye tilbud, herunder specialrådgivning til disse målgrupper" (Høringssvar fra Ergoterapeutforeningen).

"Vi sidder tilbage med den opfattelse, at der "højt oppe i systemet" (...) kan tænkes at mangle tilstrækkelig viden om og indsigt i, hvilke alvorlige og evt. meget langvarige og behandlingskrævende vanskeligheder/skader, mange af de børn og unge har, som i dag er anbragt på de mest specialiserede døgninstitutioner (kaldet f.eks. behandlingshjem)" (Høringssvar fra FADD, Foreningen af Danske Døgninstitutioner for Børn og Unge).

At have vanskeligheder, der kræver behandling, kan altså være en indikator for, at man har behov for et specialiseret tilbud.

### **Behov hos uhomogene grupper**

Som den sidste karakteristik af mennesker med specielle behov kan man i materialet finde en opfattelse af målgruppen for et specialiseret tilbud som en "uhomogen" gruppe.

"NCEH [Nordjysk Center for Erhvervet Hjerneskode] er et højt specialiseret behandlingstilbud, der løser opgaver på regionalt niveau. Der er tale om et intensivt og korterevarende genoptræningstilbud til en lille og uhomogen målgruppe, hvor Ny Hjørring Kommune kun har en lille og svingende del af brugergrundlaget." (Hjørring Kommune, bilag til referat af møde i Sammenlægningsudvalget 24. januar 2006).

Dvs., at selvom der er tale om en gruppe, der benytter sig af samme tilbudstyper, så er det ikke nødvendigvis de samme ydelser, som de enkelte personer inden for

---

gruppen har behov for. Der er med andre ord tale om en gruppe med differentierede behov:

*"Der er stor differentiering i målgruppen, som kræver en specialiseret indsats og ikke umiddelbart kan rummes i familiepleje og opholdssteder" (Rammeaftale fra Region Hovedstaden, Del II).*

*"Bevægelseshandicap er ikke "bare" én handicapgruppe eller én tematik, men er et stort differentieret og specialiseret felt med en mangfoldighed af udfordringer, aktører og aktiviteter" (Høringssvar fra VfB - Videnscenter for Bevægelseshandicap).*

*"Synsområdet er et særdeles specialiseret område" og*

*senere: "Arbejdet med synshandicappede retter sig mod en lille - men uhyre sammensat - gruppe borgere" (Høringssvar fra Det Landsdækkende Synsråd).*

På den måde pointeres det, at selvom der er tale om sjældne og små grupper, så er individerne inden for grupperne meget forskellige og har derfor forskellige behov. Dette gør, at målgrupperne for de specialiserede tilbud, samtidig med, at den er lille, faktisk også er "en bred målgruppe". Mennesker med specielle behov, uanset om de sorteres under samme målgruppe, kan således ikke skæres over en kam, men udgør til sammen forskellige målgrupper af internt forskellige individer.



## Hvad er specialiserede tilbud?

Efter indkredsningen af, hvilke karakteristika, der knytter sig til mennesker med specielle behov, vil dette afsnit gennemgå de karakteristika, der i materialet hægtes på det specialiserede tilbud. Det skal igen pointeres, at den konkrete beskrivelse af det specialiserede tilbud ofte knytter sig til den særlige ydelse, beskrivelsen omhandler – fx "rådgivning", "behandling" osv. Analysens fokus er imidlertid den generelle karakteristika, dvs. et fokus på, hvad der samlet set karakteriserer de specialiserede tilbud, uanset deres konkrete opdrag.

Indledende viser tabel 2 en oversigt over de karakteristika, der samlet set knytter sig til beskrivelsen af specialiserede tilbud og blandt hvilke parter karakteristikaene er fundet.

I det følgende præsenteres karakteristikaene et for et.

### Viden

Der synes i materialet at være enighed om, at det specialiserede tilbud rummer en speciel viden. "Viden", "eksperitise", "specialviden" eller "specialistviden" er med andre ord noget, der findes i de specialiserede tilbud. Det fremgår fx af referaterne fra Hedensted Kommune og Ikast-Brande Kommune:

"Kildebjergets elevgrundlag og tilbuddets grad af specialisering betyder, at en forankring i Region Midtjylland er en mulighed. Fordelen herved er, at Regionen får det fulde ansvar for serviceniveau, drift, indholdet, personale og økonomi. Til gengæld vil Ny Hedensted Kommune ikke umiddelbart kunne drage fordel af den viden og ekspertise, der er på skolen i forhold til at udvikle nye tiltag for målgruppen" (Hedensted Kommune, referat af møde i Sammenlægningsudvalget 8. februar 2006).

"Det vurderes, at den faglige specialistviden fra de to amtsinstitutioner, kan være et aktiv for det samlede specialområde" (Ikast-Brande Kommune, referat fra møde i Politisk Styregruppe 1. september 2005).

Et andet eksempel er fra høringssvaret fra SIE (Sammenslutningen af Institutioner for Erhvervshæmmede), der beskriver, hvordan et tilbud, der tidligere i teksten er forbundet med "en høj grad af specialisering", kræver "et personale med specialviden":

"Hvis borgere, der er under erhvervsmæssig afklaring/i beskyttet beskæftigelse, skal sikres et udviklende arbejdsliv, kræver det mulighed for et bredt udbud af arbejdsaktiviteter og et personale med specialviden i forhold til at yde den nødvendige støtte i udviklingsprocessen. Således

Tabel 2. Karakteristika for "for specialiserede tilbud" fordelt på partsniveauer

	Udbyder				Udfører (høring)	Bruger (høring)
	Region og kommuner (Rammeaftale)	Kommune (referat)	Kommune (høring)	Amt (høring)		
Viden	x	x	(x)	x	x	x
Brugere fra flere kommuner	x	x	x	x	x	
Tværasektorielle/tværfaglige	x	x		x	x	x
Individuelle	x	x		x	x	x
Dyre	x	x		x	x	x
Helhedsorienterede tilbud	x	x		x	x	x
Målrettede	x	x		x	x	
Usammenlignelige		x		x	x	
Kvalitetsydelse	x			x	x	x
Beredskab	x			x	x	x
Kompleksitet					x	x

er det i udmøntningen af reformen væsentligt at sikre, at den eksisterende ekspertise bevares og udbygges, og at der ikke etableres for små og ikke fagligt bæredygtige tilbud" (Høringssvar fra SIE, Sammenslutningen af Institutter og Erhvervshæmmede).

I høringssvaret fra Amtsrådsforeningen sættes tab af specialtilbud i tråd her med lig med "bortfald af specialviden" – specialtilbuddet er med andre ord specialviden:

"Kommunerne kan vælge at bruge de regionale specialtilbud og betale herfor, men de kan også vælge at lade være, enten ved helt at undvære funktionen eller ved opbygning af egne tilbud. Det er et problem for de konkrete brugere, men det kan også betyde udhuling af grundlaget for specialtilbuddene og dermed bortfald af specialviden" (Høringssvar fra Amtsrådsforeningen).

Viden kan også opfattes som selve kilden til specialisering. Det fremgår af nedenstående citat fra Rammeaftalen fra Region Hovedstaden, hvor udviklingsplanen for et tilbud fremsættes som følger:

"Bo- og dagtilbudet skal specialiseres med viden om ældre udviklingshæmmede og viden om udviklingshæmmede med demens" (Rammeaftalen fra Region Hovedstaden, Del II).

På den måde indgår viden som en del af beskrivelserne af de specialiserede tilbud, som findes i materialet – enten fordi tilbuddet forudsætter viden, fordi tilbuddet så at sige "opbevarer" viden, eller fordi viden eller oplysning er en del af tilbuddet selv, fx i forbindelse med specialiseret rådgivning.

### **Brugere fra flere kommuner**

Det specialiserede tilbud vil ifølge materialet ofte være et tilbud, der gennem målgruppens sammensætning overskrider de kommunale grænser. På alle niveauer, undtagen brugerniveauet, findes der nemlig beskrivelser af specialiserede tilbud, der rækker længere end til kommunens egne borgere. Dette fremgår bl.a. af nedenstående citater:

"Da de mest specialiserede lands- og landsdelsdækkende tilbud anvendes på tværs af regionerne, skal regionerne sikre indbyrdes koordinering af disse. Tilbuddene udgøres af specialundervisningstilbud, sociale tilbud og sikrede af-

delinger til unge" (Rammeaftale fra Region Syddanmark).

"Pladserne på de meget specialiserede institutioner bruges af mange kommuner, og driftskommunen skal alene bære de økonomiske risici, f.eks. for tomme pladser" (Stevns Kommune, referat af møde i Politisk Styregruppe 20. september 2005).

"De fleste institutioner giver et specialiseret tilbud og har derfor i dag typisk brugere fra flere, ofte mange, kommuner og ikke sjældent også fra flere amter" (Høringssvar fra Amtsrådsforeningen).

"En del af de særligt specialiserede undervisningsopgaver, der kræver landsdækkende eller regionale tilbud, placeres under regionernes ansvarsområde" (Høringssvar fra Oplysningsforbundenes Fællesråd).

Specialiserede tilbud har altså brugere fra flere kommuner, eller, som man skriver i høringssvaret fra Nordjyllands Amt, de har "et stort optageområde", der omfatter mere end en enkelt kommune.

### **Tværasektorielle/tværfaglige tilbud**

Det specialiserede tilbud beskrives også som et tværasektorielt eller tværfagligt tilbud, hvor flere fagforvaltninger og forskellige erhvervsgrupper er involverede i udøvelsen af det. Forbindelsen fremgår blandt andet af de følgende citater.

"Specialrådgivning og andre specialtilbud varetages i dag i høj grad fra de amtslige forvaltninger, og de arbejder ofte tværfagligt og tværasektorielt svarende til de sammensatte krav, borgeren har" (Høringssvar fra DS, Dansk Socialrådgiverforening og HK/Kommunal).

"Der bør fortsat være mulighed for regional varetagelse af specialiserede tværasektorielle rådgivningsfunktioner" (Høringssvar fra DSI, De Samvirkende Invalideorganisationer).

Om to specialskoler i høringssvaret fra Københavns Amt beskrives tilsvarende, hvordan kompleksitet i børnenes behov på et bestemt tilbud nødvendiggør en tilbudsmæssig tilknytning til flere sektorer:

"Kompleksiteten i børnenes undervisningsbehov og børnenes øvrige behov nødvendiggør en nær tilknytning til såvel sundhedssektoren som socialektoren i de kommende

regioner" (Høringssvar fra Københavns Amt).

Forbindelsen mellem det specialiserede tilbud og den tværfaglige eller tværsektorielle indsats findes også i kommunale referater og i rammeaftaler på det sociale område. I nedenstående findes eksempler fra Middelfart Kommune og fra rammeaftalen fra Region Syddanmark. "Der er tale om et meget specialiseret tilbud. Der er et tæt samarbejde med hospitalspsykiatrien og med politiet og i mindre grad med dagtilbudene indenfor psykiatrien. Det faglige samarbejde sker med tilsvarende tilbud andre steder i landet" (Middelfart Kommune, referat af møde i Sammenlægningsudvalget 13. februar 2006).

"Indholdet i tilbudet: 22 pladser med tværfaglig, specialiseret traumebehandling af PTSD [Post Traumatic Stress Disorder] ramte flygtninge kombineret med kreative og sociale aktiviteter i RCTs [Rehabiliteringscenter for tortur-ofre] terapeutiske værksteder og café. Behandlingen består af psykoterapi, fysioterapi, socialrådgivning og behandling samt pædagogisk, social aktivitet i terapiværkstederne, som således er en del af behandlingen" (Rammeaftalen fra Region Syddanmark).

Et specialiseret tilbud beskrives altså som et tilbud, der (i hvert fald potentielt) overskrider de gængse faggrænser og trækker på forvaltninger med forskellige fagområder samt på viden eller kompetencer fra forskellige fagtraditioner i opgaveløsningen. Alt sammen fordi brugerne i de specialiserede tilbud har flere forskellige behov samtidig.

### Individuelle

Det specialiserede tilbud kan også beskrives som et tilbud, der er tilpasset individuelle behov. I tilknytning til det "specialiserede" bruger parterne således det "individuelle" eller lignende udtryk for, at tilbuddet i særlig grad tilpasses den enkelte.

"Amterne har indført helt individuelle fagligt specialiserede tilbud til børn, unge og voksne borgere, som har behov for hjælp af meget individuel karakter" (Høringssvar fra Viborg Amt).

"De enkelte dagtilbud har ofte en vis indbygget specialisering, således at de er gruppemålrettet mod brugere med specielle behov. Det enkelte tilbud tilrettelægges altid i samråd med den enkelte bruger (og/eller brugernes

omsorgspersoner) ud fra brugernes særlige behov og personlige ønsker" (Rammeaftale fra Region Nordjylland).

"En projektafdeling, der tilbyder specialiserede og individuelt tilrettelagte forløb af socialpædagogisk og terapeutisk karakter" (Silkeborg Kommune, bilag til referat af møde i Sammenlægningsudvalget 13. februar 2006).

Videns- og Formidlingscenter for Socialt Udsatte beskriver i tråd hermed, hvordan "individuel tilrettelæggelse" i de nuværende hjerneskadesamråd og -rådgivninger sker ud fra en "specialiseret faglighed og ekspertise" i rådgivningerne.

"Der er i mange af disse rådgivninger opbygget en højt specialiseret faglighed og ekspertise i individuel tilrettelæggelse af sociale rehabiliteringsforløb, hvor genoptræning af de sociale, undervisningsmæssige og beskæftigelsesmæssige ydelser koordineres i et samlet forløb, som sigter mod en videre udvikling af den hjerneskadede" (Høringssvar fra Videns- og Formidlingscenter for Socialt Udsatte).

Baggrunden for behovet for individualiseret tilpasning beskrives blandt andet i høringssvaret fra Dansk Blindesamfund, hvor de individuelle behov begrundes med de store forskelle, der findes mellem brugerne inden for de enkelte målgrupper.

"Kompleksiteten i udredningen af den enkeltes individuelle behov bliver kun større af, at gruppen af blinde og stærkt svagtsynede er meget bred, fra det blindfødte eller stærkt svagtsynede barn, over den erhvervsaktive, der bliver blind, til gruppen af ældre borgere, der mister synet i den tredje alder. Dansk Blindesamfunds område er meget lille og meget specielt, behovene varierer stærkt, når målgruppen er så forskellig, og dermed skal tilbuddene dække yderst forskellige problemstillinger – hvert enkelt forløb er specialiseret og krævende på grund af denne store variation i målgruppen. Niveauet i målgruppen er forskelligt, og der er derfor behov for en individuel og konkret vurdering i hver enkelt sag" (Høringssvar fra Dansk Blindesamfund).

Enkeltmandstilbud eller lignende "enkeltsager" kan i den forbindelse opfattes som ekstreme tilfælde af individuelle behov, hvor der i særlig grad er behov for et individuelt hensyn i det specialiserede tilbud.

"Det er vigtigt at sikre, at nye behov, der ikke har kunnet

forudses, alligevel kan tilgodeses med en specialiseret indsats. Det kan fx være meget komplicerede enkeltsager, der kræver en helt individuel placering" (Høringssvar fra DSI, De Samvirkende Invalideorganisationer).

Alt i alt kan tilpasningen til det individuelle siges at være en markør for det specialiserede tilbud. Heraf følger, at specialiserede ydelser svært kan leveres som standardydelser, hvilket beskrives i høringssvaret fra Jysk børneforsorg/Fredehjem:

"Tilsvarende gælder specialinstitutioner på handicapområdet, hvor ydelsen ikke kan standardiseres, fordi ressourcen forbruget vil være meget forskelligt fra en person med et handicap til en anden" (Høringssvar fra Jysk børneforsorg/Fredehjem).

Det specialiserede tilbud er med andre ord skræddersyet til den enkelte bruger – og som følge heraf ressourcerekrævende, hvilket uddybes i det følgende.

### Dyre

Det er en fremherskende opfattelse, at det specialiserede tilbud kræver ekstra ressourcer. Således optræder "specialiserede" tilbud flere steder synonymt med "dyre" tilbud. Fx taler man i høringssvaret fra Nordjyllands Amt om "de højt specialiserede og omkostningstunge tilbud". Samme association fremgår af nedenstående citater:

"Denne finansieringsmodel bør afspejle det forhold, at behandlingen i KABS (København Amts Behandlingstilbud til Stofbrugere) omfatter en række specialiserede tilbud – herunder dagtilbud – som er dyrere end den grundlæggende ambulante behandling" (Rammeaftale fra Region Hovedstaden, takstberegningstilbud).

"Da sådanne højt specialiserede undervisningstilbud ofte er meget dyre, kan man imidlertid befrygte, at kommunerne ikke altid vil være villige til at ofre de nødvendige midler, men at de selv vil forsøge at stable mindre velegnede tilbud på benene" (Høringssvar fra Skole og Samfund).

Grunden til, at et specialiseret tilbud nødvendigvis vil være dyrere end et alment tilbud, forklarer man i høringssvaret fra Det Sociale Brugerråd i Viborg Amt med, at de er meget "intensive" og alene henvender sig til "de få":

"Mange af de amtslige specialtilbud er meget intensive,

fordi beboerne har brug for fuldtidsstøtte næsten døgnet rundt. Kommunernes politikere kender ikke foranstaltningernes totale udgift, fordi den de seneste år har været "skjult" i grundtakstsystemet. Men når disse specialtilbud skal konkurrere med skoler, ældreinstitutioner og veje om politikernes gunst, er Brugerrådet bange for, at politikerne vælger til gavn for de mange stemmer og på bekostning af de få – og dyre!" (Høringssvar fra Det Sociale Brugerråd i Viborg Amt).

At de specialiserede tilbud er dyre, har fået flere kommuner til nøje at overveje den økonomiske risiko forbundet med at overtage specialiserede tilbud i forbindelse med deres beslutning om overtagelse. Generelt fremhæves den risiko, der er forbundet med det lille brugergrundlag for sådanne tilbud. I nedenstående citat fra Næstved Kommune, understreger man dog samtidig, at de specialiserede tilbud af samme grund også er "efterspurgte tilbud":

"Forsyningsforpligtelsen overfor andre kommuner har størst økonomisk risiko ved drift af tilbud til en lille målgruppe og/eller med krav om høj specialisering, idet der som regel vil være tale om lille volumen. På den anden side kan det i nogle tilfælde være en økonomisk fordel at sælge efterspurgte tilbudstyper – udover mulighederne i det faglige udviklingspotentiale" (Næstved Kommune, bilag til referat af møde i Sammenlægningsudvalget 6. januar 2006).

Overtagelse af de specialiserede og dyre tilbud er altså ikke kun en risiko, men også en mulighed, selvom de koster mange penge, fordi tilbuddene er efterspurgte af andre kommuner, og fordi de kan bidrage til den faglige udvikling i kommunen.

### Helhedsorienterede tilbud

På alle partsniveauer findes der en opfattelse af specialiserede tilbud som "helhedsorienterede tilbud". I bilagsmateriale fra Hjørring Kommune fremstilles videreførelsen af et helhedstilbud netop som forudsætningen for opretholdelsen af specialiseringen i et tilbud:

"Der vil for at kunne videreføre et mere specialiseret tilbud fortsat være behov for et helhedstilbud med bo- og aktivitetstilbud i samme hus" (Hjørring Kommune, bilag til referat af møde i Sammenlægningsudvalget 24. januar 2006).

I rammeaftalen på socialområdet fra Region Nordjylland forbindes det specialiserede og det helhedsorienterede også i beskrivelsen af et tilbud:

"CA (Center for Autisme) er et specialiseret og helhedsorienteret tilbud, hvor mennesker med autisme igennem hele deres livsforløb får en sammenhængende støtte" (Rammeaftalen fra Region Nordjylland).

I tråd hermed opfatter man i høringssvaret fra Børne- og Familiecenter Storstrømmen en "specialiseret indsats" som værende lig med blandt andet en "helhedsorienteret formidling":

"I materialet bliver der lagt vægt på, at regionerne og VISO kun skal tage sig af de mest specialiserede opgaver på området. En tolkning kunne således være, at området ikke vurderes som værende så kompliceret, at der er behov for en specialiseret indsats i form af dels helhedsorienteret formidling og vidensindsamling og dels specialiseret udrednings- og vejledningsfunktion" (Høringssvar fra Børne- og Familiecenter Storstrømmen).

På samme måde forbinder skolebestyrelsen på Krabbehus Heldagsskole en høj "specialiseringsgrad" på autismeområdet med "en tænkning i helheder", og uddyber, at dette blandt andet handler om "tværfaglighed" og samarbejde mellem forskellige erhvervsgrupper omkring barnet.

"Det er vigtigt, at den nuværende specialiseringsgrad på området fastholdes. Denne specialiseringsgrad er helst unik i dansk skoletradition, idet den udover en høj grad af faglighed, bl.a. er kendetegnet ved et meget tæt samarbejde med forældrene, som ikke ses i ret mange andre undervisningssammenhænge og ved en tænkning i helheder (helhed i elevens dagligdag, tværfaglighed, tæt samarbejde med sagsbehandlere, børnepsykiatrien og sociale institutioner)" (Høringssvar fra Skolebestyrelsen på Krabbehus Heldagsskole).

Det tværsektorielle og det tværfaglige, som tidligere blev behandlet som et særskilt træk, kan altså ses i sammenhæng med "tænkning i helheder". En anden forklaring af betydningen af "helhedsorientering" findes i høringssvaret fra De Samvirkende Invalideorganisationer, DSI, hvor helhedsorienteringen beskrives som det, at tilbuddet tilgodeser alle behov hos brugeren.

"Helhedsorienteringen indebærer, at rehabiliteringen omfatter ethvert behov, f.eks. også indeholder social rehabilitering eller en specifik rehabilitering i forhold til uddannelse eller arbejdsmarkedet. Efter en ulykke eller en alvorlig sygdom, der kan være forbundet med en personlig krise, kan der være behov for psykologhjælp, f.eks. for at lette muligheden for at fungere sammen med familie, venner og arbejdskammerater. Der kan være behov for ergoterapi til afhjælpning af en situation, hvor en permanent mistet funktion skal kompenseres, f.eks. med hjælpemidler i hjemmet eller skolen. Der kan være brug for hjælp fra en diætist, fordi appetitløshed kan være en konsekvens af ulykke, sorg og krise med risiko for forværring af situationen" (Høringssvar fra DSI, De Samvirkende Invalideorganisationer).

Et specialiseret tilbud er altså et tilbud, der orienterer sig mod en helhed af behov.

### Målrættede

Materialet rummer også associationer mellem det specialiserede tilbud og det målrættede tilbud. Dette kommer fx til udtryk i følgende citat fra Nordjyllands Amt, hvor man beskriver konsekvenserne af, at regionerne evt. ikke får værktøjer til at opfylde deres forsynings- og udviklingsforpligtelse:

"På det sociale område har regionerne på den ene side en forsynings- og udviklingsforpligtelse, men på den anden side er der ingen sikkerhed for, at regionen har de fornødne værktøjer til at opfylde denne forpligtelse, hvis institutioner på kort eller længere sigt overgår til kommunerne. Dette vil kunne ramme en række svage sociale grupper i vores samfund, som fremtidigt risikerer et afsvækket serviceniveau og mindre specialiserede og målrættede tilbud." (Høringssvar fra Nordjyllands Amt).

I citatet forbinder man altså – på en omvendt måde – højt "serviceniveau", "specialiseret" og "målrættet". På samme måde optræder "målrættet" i sammenhæng med "specialiseret" i høringssvaret fra Samrådet af Hjælpemiddelcentralledere i Danmark:

"Ifølge forslag om "Lov om socialpædagogisk service til personer med syns-, høre- og kommunikationsvanskeligheder" etableres der regionale syns-, høre- og kommunikationscentre med ansvaret for at videreføre og udvikle tilbud til borgere med sans- og kommunikationsmæssige

funktionsnedsættelser, at sikre en specialiseret og målrettet indsats og sikre at disse borgere kan indgå i samfundets almindelige tilbud, herunder arbejdsmarkedet" (Samrådet af Hjælpemiddelcentralledere i Danmark).

Også i rammeaftalerne kan man finde eksempler på en forbindelse mellem det specialiserede og det målrettede. I nedenstående citat fra Region Nordjylland indebærer et tilbuds specialisering således, at det er "gruppe-målrettet":

"De enkelte dagtilbud har ofte en vis indbygget specialisering, således at de er gruppemålrettet mod brugere med specielle behov" (Rammeaftale fra Region Nordjylland).

"De specialiserede tilbud skal kunne varetage en målrettet indsats på baggrund af den enkeltes funktionsnedsættelse" (Rammeaftale fra Region Hovedstaden, Del II).

I forlængelse heraf bruges henvisningen til en afgrænset målgruppe flere steder i rammeaftalen fra Region Hovedstaden som ensbetydende med høj specialisering i tilbuddet.

"Målgruppen er afgrænset, idet Blomsterhusene er højt specialiseret til at tage sig af voksne udviklingshæmmede mennesker med svære multiple funktionsnedsættelser, herunder personer med lettere autisme" (Rammeaftale fra Region Hovedstaden, Del II).

I citatet forstås specialisering altså som det, at et tilbud er rettet mod en afgrænset målgruppe med ensartede behov, som det pågældende tilbud kan koncentrere sig om at opfylde.

### **Usammenlignelige**

Specialiserede tilbud er tilbud, der er unikke, eller som ikke findes tilsvarende og dermed fremstår som enestående – enten lokalt eller på landsplan. Eksempler fra det kommunale niveau findes i følgende citater, hvor usammenlignelighed og det, at ingen andre beskæftiger sig med indsatsen, knytter sig til det specialiserede tilbud.

"Der er tale om et højt specialiseret tilbud, og der findes ingen sammenlignelige tilbud i amtet" (Gladsaxe Kommune, bilag til referat af møde i Økonomiudvalget 25. oktober 2005).

"Aktuelt findes der ikke andre aktører i forhold til den specialiserede afklaring af personer med senhjerneskade" (Odense Kommune, referat af møde i Økonomiudvalget 15. juni 2005).

Tilsvarende krytter amtslige udbydere tilbud om "specielle forhold" og, mere direkte, "specialiserede opgaver" sammen med det at være henholdsvis "landets eneste" og af "særlig karakter":

"Diabetikerhjemmet Solglimt er landets eneste behandlingshjem for børn og unge med svær regulerbar diabetes. De specielle forhold der gør sig gældende for disse børn og unge er, at de er udsat for stor risiko for diabetiske senkomplikationer, hvis de ikke lærer at leve med deres sygdom" (Høringssvar fra Vestsjællands Amt).

"De mest specialiserede opgaver i den vidtgående specialundervisning bør – af hensyn til brugerne og den faglige bæredygtighed – løses på regionalt niveau, og i enkelte tilfælde tværregionalt. Det gælder de undervisningstilbud, som ikke kan opretholdes på elevgrundlaget fra nogle få kommuner, men som har en så særlig karakter, at elevgrundlaget nødvendigvis må komme fra flere kommuner" (Høringssvar fra Amtsrådsforeningen).

Som en alternativ måde at beskrive den enestående karakter sammenfatter nogle høringssvar på udfører-niveauet det specialiserede tilbuds opdrag som det at løse de opgaver, "som ikke løses andre steder".

"Disse institutioner... tager sig af specialiserede pædagogiske og behandlingsmæssige opgaver, som ikke løses andre steder" (Høringssvar fra FADD, Foreningen af Danske Døgninstitutioner for Børn og Unge).

"Disse institutioner er vigtige i den samlede anbringelses-vifte, fordi de tager sig af specialiserede pædagogiske og behandlingsmæssige opgaver, som ikke løses andre steder. De vil være svære at overtage for kommunerne, og de vil også med deres specialiserede tilbud være svære at passe ind i den enkelte kommunes børnearbejde" (Høringssvar fra DS, Dansk Socialrådgiverforening og HK/Kommunal).

Set under et, peger citaterne mod en opfattelse af det specialiserede tilbud, som det, der skiller sig ud fra andre tilbud ved at løse en særlig opgave på en usammenlignelig måde.

## Kvalitetsydelser

Specialiserede tilbud omtales også som "kvalitetsydelser" i materialet. I høringssvaret fra Vestsjællands Amt taler man således direkte om "specialiserede kvalitetsydelser" og i høringssvaret fra Amtsrådsforeningen om "specialiserede kvalitetstilbud". Tilsvarende stiller rammeaftalen fra Region Nordjylland krav til de specialiserede tilbud om "høj faglig kvalitet":

*"Der er formuleret mål og visioner for borgerne, som sikrer, at der er specialiserede tilbud til rådighed af høj faglig kvalitet og dels mål og visioner for pårørendeinddragelsen" (Rammeaftale for specialundervisning i Region Nordjylland).*

Et andet eksempel på beskrivelsen af den specialiserede ydelse, som værende forbundet med kvalitet findes i høringssvaret fra Centerlederforeningen, hvor man taler om den "den specialiserede ekspertise og kvalitet," man har opbygget i amtslige tilbud.

Også på brugerniveauet findes der en association mellem specialiseret tilbud og kvalitet. I høringssvaret fra Danske Døves Landsforbund sammensættes de mest specialiserede tilbud således med såvel ekspertise som kvalitet.

*"Danske Døves Landsforbund er betænkelig vedrørende udmøntningen af kommunalreformen for så vidt angår specialundervisning, hvor regionerne skal have ansvaret for at videreføre og udvikle de mest specialiserede lands- og landsdelsdækkende undervisningstilbud for børn, unge og voksne. Når det gælder døve, er vores erfaring, at ingen af de nuværende kommuner og amter kan løfte opgaven alene – og selv med de nye regioner og kommuner er børnegrundlaget for lille. Hvis man vil bevare et bæredygtigt grundlag for bevaring af ekspertisen og videreudvikling af kvaliteten, skal der arbejdes på landsplan. Vi ønsker derfor at pege på en placering direkte under staten" (Høringssvar fra Danske Døves Landsforbund).*

Det specialiserede tilbud er med andre ord også i forhold til kvalitet et tilbud så at sige ud over det sædvanlige.

## Beredskab

Specialiserede tilbud må være i "beredskab" til at kunne reagere på "akutte" eller "uforudsigelige" behov. Denne

karaktistik fremgår fx af høringssvaret fra Forstandersamrådet, hvor "specialisering" kobles sammen med "beredskab" overfor "sjældent forekommende" opgaver.

*"Det samlede voksenspecialundervisningsområde er i dag et fagligt lille, men meget fleksibelt og mangfoldigt område, der rummer en høj grad af specialisering og beredskab overfor komplicerede og sjældent forekommende undervisnings- og rådgivningsopgaver" (Høringssvar fra Forstandersamrådet)*

*"Regionerne skal således have mulighed for selvstændigt at vurdere behovet for specialiserede ydelser og mulighed for at tilbyde disse til borgeren – også i akutte situationer og i de situationer, som kommunen ikke havde forudset ved de årlige rammeaftaler. Dette forudsætter, at regionerne har et institutionsapparat, der er stort nok til, at ekstra pladser kan skabes hurtigt, og til at der kan skabes særlige tilbud til brugerne, der for eksempel akut har en krævende og voldelig adfærd" (Høringssvar fra Viborg Amt).*

Det specialiserede tilbud skal således være i beredskab til at kunne sætte ind, når de specielle behov opstår, eller så at sige rumme en "potentiell kapacitet", som man formulerer det i høringssvaret fra Speciallærerforeningen:

*"Alle nuværende institutioner for specialundervisning for voksne er højt specialiserede, ofte med flere specialer og med en stor faglig viden og ekspertise. Der er relativt høje basisudgifter på sådanne institutioner til f.eks. sikring af potentiell kapacitet i forhold til små brugergrupper, udviklingsopgaver mv." (Høringssvar fra Speciallærerforeningen).*

I rammeaftalerne kommer det "potentielle aspekt" til udtryk i beskrivelserne af, hvordan man i regionen vil dække akut opståede behov:

*"Såfremt en kommune efterspørger et tilbud til en borger med meget specielle behov, har Region Nordjylland mulighed for, i samarbejde med den kommune, der efterspørger tilbuddet, at aftale etablering af et konkret specialtilbud. Det kan være i form af et enkeltmandsprojekt/særlig foranstaltning eller ved aftale om særydelser/tillæggydelser i relation til et eksisterende tilbud under rammeaftalen. Begge dele kan etableres indenfor rammeaftalen, og kræver således ikke en justering af rammeaftalen" (Rammeaftale for specialundervisningsområdet fra Region Nordjylland).*

---

I høringssvaret fra Socialpædagogernes Landsforbund kædes behov for specialiserede tilbud tilsvarende sammen med behov, som "opstår akut":

"Styringsmodellen vil gøre det meget vanskeligt (...) at imødekomme behovet for specialiserede tilbud på områder, der forudsætter et stort befolkningsunderlag, og som enten ikke er styrbare eller som opstår akut" (Høringssvar fra Socialpædagogernes Landsforbund).

At være et specialiseret tilbud er altså bl.a. ensbetydende med at have en beredskabskapacitet til at kunne besvare det specielle behov, når det opstår. Da det, der skal gribes ind over for, netop er både sjældent og kan opstå akut, vil der i sagens natur være stor uforudsigelighed forbundet med de specialiserede tilbud. Dette understreges i nedenstående citat fra SAND, Sammenslutning af Nærudvalg i Danmark.

"Vi mener desuden, at de foreslåede regler i for høj grad begrænser regionernes mulighed for at udvikle specialiserede tilbud, fordi kommunerne de facto ikke har nogen mulighed for at forudse deres behov for specialtilbud" (Høringssvar fra SAND, Sammenslutning af Nærudvalg i Danmark).

Beredskabet og den uforudsigelighed, som beredskabet er udtryk for, vil altså være kendetegn for det specialiserede tilbud.

### **Kompleksitet**

På udfører- og brugerniveauerne karakteriseres det specialiserede tilbud som et tilbud, der er "komplekst" i sin

udførelse. I høringssvaret fra VIKOM (Videnscenter om Kommunikation og Multiple Funktionsnedsættelser hos Børn og Unge uden et Talesprog) sættes der således lighedstegn mellem specialiseret og "komplekst", hvor behovet for til den "komplekse indsats" udspringer af brugerens grad af funktionsnedsættelse.

"I forbindelse med etablering af VISO har bestyrelsen følgende kommentarer, der tager afsæt i bestyrelsens indgående kendskab til specialrådgivning i forhold til (...) personer med sjældne handicaps, hvor funktionsnedsættelsen kræver kompleks og specialiseret indsats (...)." (Høringssvar fra VIKOM, Videnscenter om Kommunikation og Multiple Funktionsnedsættelser hos Børn og Unge uden et Talesprog).

Også Dansk Blindesamfund og Speciallærerforeningen forbinder i deres høringssvar det specialiserede med det komplekse:

"Specialundervisning for blinde og stærkt svagtsynede er et stærkt specialiseret område og kræver en ofte kompleks udredning, og må derfor løses i et samspil med det regionale system og VISO" (Høringssvar fra Dansk Blinde-samfund).

"Strukturen har afgørende indflydelse i et lille, meget komplekst og højt specialiseret område, som specialundervisningen for voksne er" (Høringssvar fra Speciallærerforeningen).

At yde et specialiseret tilbud er altså en kompliceret opgave, der – som det fremgår af ovenstående citat – ofte involverer flere aktører.



## Specialiseringens betingelser

I det følgende undersøges, hvad der i materialet optræder som betingelser for specialisering. Konkret undersøges spørgsmålet om, hvad der skal til for at opretholde og udvikle specialisering, herunder hvad betingelserne er for, at et specialiseret tilbud kan vedblive at være specialiseret, og for at de specielle behov dækkes. I mange tilfælde vil svaret på disse spørgsmål ligge i beskrivelserne af situationer, hvor tilbud vil miste deres specialisering.

I nedenstående skema findes en oversigt over hvilke betingelser, der beskrives i analysedataet, og på hvilke partsniveauer de optræder.

Den følgende gennemgang præsenterer de identificerede betingelser en for en.

### Afgrænset målgruppe

En af forudsætningerne for specialiseringens opretholdelse, som udpeges i materialet, er kravet om en afgrænset målgruppe. Dvs. et krav om, at det specialise-

rede tilbud får lov til at begrænse sig til – specialisere sig i – en fast defineret målgruppe bestående af personer med sammenlignelige behov, både i forhold til vanskelighedernes art og deres sværhedsgrad.

Hvordan kravet om en afgrænset målgruppe formuleres, illustreres med to eksempler fra det amtslige udbydere niveau. I det første citat fra Viborg Amt beskriver man, hvordan "det faglige speciale" på institutionen Hald Ege vil gå tabt – "blive udvandet" – hvis man begynder at indskrive borgere, der har "mindre alvorlige problemstillinger" end den oprindelige målgruppe, dvs. udvider målgruppen.

*"Der er tale om en institution for 16 børn, der har haft de allersværeste opvækstvilkår. Børnene tilhører gruppen "tidligt skadede børn", hvilket dækker over en række meget alvorlige udviklingsforstyrrelser. Det er en egentlig behandlingsinstitution, hvor børnene normalt vil være indskrevet i ca. 3 år, hvorefter de kan flyttes til en familiepleje eller en anden institution med mindre intensiv indsats. De kommer sjældent hjem. Indsatsen kræver mindst lige så specialiseret ekspertise som indsatsen i forhold til udviklings-*

Tabel 3. Betingelser for at opretholde og udvikle specialisering

	Udbyder			Udfører (høring)	Bruger (høring)
	Region og kommuner (Rammeaftale)	Kommune (referat)	Kommune (høring)		
Afgrænset målgruppe		x		x	
Praksisforankret fagligt miljø		x		x	x
Økonomisk stabilitet	x	x	x	x	x
Volumen		x		x	x
Central struktur	x	x		x	x
Faglig udvikling igennem netværk		x		x	x
Specialviden i forvaltningen		x		x	
Tværkommunalt samarbejde		x	x		x
Spørgsmålet om adskillelse fra almenområdet					
Adskillelse		x	x	x	x
Sammenlægning		x	x		
Spørgsmålet om personalebåren specialisering					
Hele personalet		x		x	x
Medarbejderen		x			

---

hæmmede børn (...). Institutionens optageområde er på ca. 500.000 indbyggere. Viborg Amt frygter, at det faglige speciale langsomt vil blive udvandet ved en placering i en kommune, hvor der vil være risiko for, at institutionen efterhånden kommer til at omfatte børn med mindre alvorlige problemstillinger" (Høringssvar fra Viborg Amt).

Grunden til, at en institution, målrettet én brugergruppe, ikke samtidig kan varetage andre målgruppers behov, uden der går specialisering tabt, er, som det fremgår i nedenstående citat fra Amdsrådsforeningen, at "det samme personale ikke kan yde en specialiseret indsats i forhold til alle målgrupper":

"Hvorledes påvirkes serviceniveauet og brugertilfreds-heden, hvis f.eks. en sindslidende, en psykisk udviklings-hæmmet og en fysisk handicappet henvises til samme boform? Da det samme personale ikke kan yde en speci-aliseret indsats i forhold til alle målgrupper, er den umid-delbare konsekvens enten afspecialisering eller højere udgifter"(Høringssvar fra Amdsrådsforeningen).

Samme ræsonnement findes i Stevns Kommune:

"I det omfang en kommune vælger at overtage et af de nuværende specialiserede amtslige tilbud og det efterføl-gende viser sig, at kommunen ikke i tilstrækkeligt omfang er bæredygtig, er der en umiddelbar risiko for "afspeciali-sering". Enten i form af, at man ikke kan fastholde den nødvendige faglighed blandt personalet, eller at målgrup-pen for tilbuddet afspecialiseres ved at eventuelle tomme pladser besættes med borgere, der ikke er omfattet af målgruppen for tilbuddet" (Stevns Kommune, referat af møde i Politisk Styregruppe 20. september 2005).

Et tilbud forbliver derfor ifølge målgruppeargumentet kun specialiseret qua fastholdelsen af en afgrænset mål-gruppe, hvis behov personalet så at sige har specialise-ret sig i at varetage. Man kan så spørge, hvordan speci-aliseringen i forhold til den specifikke målgruppe udvik-les – for det er som bekendt de færreste ansatte på specialiserede institutioner, der allerede fra deres uddan-nelses afslutning har været eksperter i forhold til en så nøje afgrænset målgruppe som Hald Eges. Dette knytter i høj grad an til det følgende argument om, at et fagligt miljø er forudsætningen for specialisering.

### **Praksisforankret fagligt miljø**

I materialet findes der tilkendegivelser af, at et tilbud kun vedbliver at være specialiseret, hvis det kan eksiste-re omkring et "fagligt miljø" mellem de medarbejdere, der er beskæftiget i tilbuddet. Dette fremgår fx af neden-stående beskrivelse fra to forstandere på kommunika-tionsområdet af, hvordan en "specialiseret funktion" bl.a. forudsætter et "tværfagligt miljø" igennem hvilket den faglige udvikling kan foregå:

"Til personer med væsentligt nedsat tale-, syns-, skrive- eller læsefunktion, ydes der i dag et sammenhængende tilbud, som udover udredning, rådgivning og vejledning indeholder afprøvning af såvel kompenserende hjælpe - midler (serviceloven) som undervisningshjælpemidler i relation til folkeskoleloven og specialundervisningsom - råderne for unge og voksne (...) Løsningen af ovenståen - de opgave fordrer et tværfagligt miljø, som rummer kom - petencer fra en række fagområder: specialdiagnostik, spe - cialoptik, specialpædagogik, ergonomi, handicapteknologi og socialrådgivning. Opretholdelse og udvikling af en så specialiseret funktion fordrer et befolkningsunderlag på mindst 400-600.000 indbyggere. Dette grundlag er betin - gelsen for, at de enkelte fagpersoner fuldtids kan være beskæftiget med målgruppen og derved kan videreudvikle og fastholde deres faglige kompetencer. Det tværfaglige miljø er på samme vis en nødvendig forudsætning for, at der gennem samarbejde og videndeling kan foregå faglig udvikling, en udvikling, der skærpes og fastholdes i kraft af en stor mængde sager af meget forskellig karakter" (Høringssvar fra to forstandere for kommunikationscentre i Nordjyllands Amt).

Det er altså gennem personalets "samarbejde og viden-delning", at den specialiserede indsats fortsat udvikles. Desuden fremgår det, at de medarbejdere, der så at sige skal stimulere hinanden og derved opretholde specialise-ringen, må være beskæftiget med den aktuelle målgrup-pe på fuld tid for at kunne fastholde deres kompetencer. Faglig udvikling knytter med andre ord an til praksis, hvil-ket beskrives nærmere i de to følgende citater:

"Det må sikres, at der fortsat bevilges midler til en konti-nuerlig udvikling af specialet og denne udvikling knytter sig an til den daglige praksis i en løbende proces" (Høringssvar fra Det Landsdækkende Synsråd).

"Disse individuelle tilbud, der tilrettelægges af forvaltnin-gens højt specialiserede konsulenter, kan ikke oprettes

eller drives uden forankring i Institutionspraksis og med konsulentstøtte fra forvaltningen (...). Med lovforslagene vil der fremover hverken være juridisk hjemmel eller økonomisk mulighed for at etablere sådanne individuelle specialiserede tilbud (Høringssvar fra Viborg Amt).

I det sidste citat udspecificeres den praksis, som det specialiserede tilbud forudsætter forankring i, som "institutionspraksis". Med inspiration herfra vil man altså kunne argumentere for, at det faglige miljø – med den faglige udveksling og dermed fastholdelse af specialiseringen, som det sikrer – kræver en fysisk, institutionel ramme.

"I videnscentrets arbejde med fagfolk og mennesker med epilepsi, er det afgørende, at der fortsat arbejdes med et praksisforankret center, der kontinuerligt indsamler, udvikler og formidler viden på et højt specialiseret niveau i samarbejde med specialrådgivninger og landsdækkende institutioner på tværs af sektorer" (Høringssvar fra Videnscenter for Epilepsi).

### **Økonomisk stabilitet**

Ud over de faglige argumenter om målgruppen og det faglige miljø, kan man i materialet finde beskrivelser af, hvordan den økonomiske ramme har en vigtig rolle at spille for opretholdelsen af tilbud som specialiserede. Det handler i høj grad om stabilitet. Som det fremgår af nedenstående citat, vil specialisering i et tilbud nemlig forudsætte et stabilt økonomisk fundament, der kan give ro til langsigtet planlægning af udvikling:

"For en institution, hvis opgave det er at sikre en specialiseret, faglig kvalitet og at udvikle området, vil et økonomisk grundlag baseret på en årlig redegørelse fra kommunerne være helt utilstrækkeligt. Faglig udvikling og specialisering forudsætter, dels at det økonomiske fundament er stabilt, dels at der kan lægges en udviklingslinje, der strækker sig over et længere tidsrum end fra år til år" (Høringssvar fra Samrådet af Hjælpemiddelcentralledere i Danmark).

En sådan garanti for økonomisk stabilitet og råderum fremstilles imidlertid ofte som værende uforeneligt med kommunernes økonomiske interesser, der, som nedenstående citat synes at pege på, motiverer til standardløsninger snarere end til de specialiserede individuelt tilrettede ydelser:

"Det er herunder afgørende for FTF (Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd), at princippet om kvalitet og faglig bæredygtighed i tilbuddene vægtes højt, uanset hvor tilbuddene organiseres. FTF er imidlertid bekymret over, hvorvidt dette princip vil blive fulgt i praksis, når kommunen skal vægte intentionen om borgernes "fulde adgang" til de mest specialiserede tilbud mod kommunens økonomiske formåen og vilje til at prioritere den enkelte borgers behov, frem for kommunens snævre økonomiske interesser" (Høringssvar fra FTF, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd).

Den faglige bæredygtighed og de specialiserede tilbud fremstilles altså som værende i strid med kommunernes "økonomiske formåen" samt viljen til at gå imod det økonomiske incitament til at spare. Denne økonomiske "animering" beskrives nærmere i det følgende citat fra Danmarks Lærereforening:

"Udover de lands- og landsdelsdækkende skoler, findes der i dag specialiserede amtskommunale skoler, der dækker de meget små handicapgrupper samt ordblindeinstituttet. Hvis disse tilbud alene skal finansieres ved, at kommunerne betaler for de elever, der benytter tilbuddet, vurderer foreningen, at der vil være en risiko for, at disse tilbud vil forsvinde, idet betalingen for at benytte tilbuddene vil blive relativt høj. Det vil animere kommunerne til selv at søge at etablere et billigere, men også fagligt mindre kvalificeret tilbud" (Høringssvar fra Danmarks Lærereforening).

Hvad enten en situation med begrænsede eller ustabile økonomiske ressourcer er resultatet af en bevidst kommunal prioritering, eller den er et uomgængeligt onde, så vil den opstille en alvorlig trussel for det specialiserede tilbuds fremtid. Eller omvendt formuleret: Specialiseringen kræver økonomisk råderum og stabilitet.

### **Volumen**

Spørgsmålet om muligheden for at videreføre et tilbud som specialiseret bliver nogle steder i materialet til et spørgsmål om "volumen" – enten i det enkelte tilbud, eller i form af kommunernes befolkningsstørrelse.

Det følgende citat viser, hvordan den "specialiserede rådgivning og ekspertise" på stofmisbrugsområdet kræver "volumen" for at garantere det faglige niveau, og dermed det specialiserede tilbud:

"Det kan frygtes, at den specialiserede ekspertise og kvalitet, der siden 1996 er opbygget i få amtslige centre vil gå tabt med en spredning og segmentering til mange forskellige og mindre enheder i kommunerne. Det vurderes, at kommunerne under ét, trods forestående sammenlægninger, ikke kan have tilstrækkelig volumen på dette konkrete område til at kunne videreføre det nuværende kvalitetsniveau og ekspertise i stofmisbrugsbehandlingen". Og senere: "Kvalitet og specialisering i behandlingsindsatsen kræver, som omtalt ovenfor, en vis ressourcemæssig volumen" (Høringssvar fra Centerlederforeningen).

Som det fremgår af citatet handler volumen her om en tilfredsstillende mængde af ressourcer, som kun findes i store enheder som amterne. I høringssvaret fra Nordjyllands Amt formulerer man behovet for volumen som behovet for en "kritisk masse", der garanterer, at der er brugere nok til at kunne drive et tilbud:

"Større kommuner end i dag kan og bør derfor også løfte en større del af den vidtgående specialundervisning, som i dag er et amtsligt ansvar, f.eks. de nuværende enkeltintegrerede elever, specialklasser mv. Det gøres dog opmærksom på, at der fortsat vil være 1-2 % af børnene, som fortsat vil have brug for de højt specialiserede tilbud, der i dag varetages af primært de amtslige specialskoler, som ifølge lovforslaget overgår til beliggenhedskommunen. Bortset fra de allerstørste kommuner vil de nye og større kommuner fortsat ikke selv have den nødvendige kritiske masse, hvorfor der vil skulle laves aftaler over kommunegrænser for at sikre det nødvendige elevgrundlag til de højt specialiserede og omkostningstunge tilbud. Børn og unge vil således enten blive undervist på kryds og tværs af kommunegrænser, hvilket ikke giver den entydige ansvarsplacering og gennemsigtighed, der er ønsket, eller der vil blive forsøgt etableret tilbud lokalt, men uden den nødvendige specialisering og høje faglighed. Specialskolerne foreslås derfor i udgangspunktet overført til regionerne" (Høringssvar fra Nordjyllands Amt).

Der må altså ifølge citatet større enheder end de kommunale til for at kunne finde nok brugere til at opretholde specialiseringen. Hvorfor det er nødvendigt med en større gruppe af brugere med ensartede behov inden for det regi, der skal forvalte det specialiserede tilbud, kan man forklare med, at faglig sparring og udvikling forudsætter det, man i høringssvaret fra skolebestyrelsen ved Kirkebækskolen kalder "case-load":

"Skoleenhedernes faglige bæredygtighed skal forblive intakt. Der må ikke blive for få lærere om en given elevgruppe i en skoleforvaltning, til at kunne bruge hinanden til faglig sparring. For at kunne vedligeholde deres specifikke kompetencer, skal den enkelte lærer have et tilpas stort case-load, hvilket kan være vanskeligt, hvis elevgruppen er lille" (Høringssvar fra skolebestyrelsen ved Kirkebækskolen).

Kravet om case-load peger samtidig på baggrunden for, hvorfor det specialiserede tilbud i sig selv må være af en vis størrelse. I høringssvaret fra Ordblinde/Dysleksiforeningen forklarer man således, hvorfor der må være et vist antal brugere og medarbejder i et specialiseret tilbud:

"Der skal være tilstrækkeligt mange elever og lærere til, at der for det første kan opbygges et egentligt fagligt miljø, for det andet er ressourcer til at råde over lærere med specialiseret viden inden for f.eks. IT, for det tredje økonomi til at råde over alle tilgængelige og egnede undervisningsmidler, herunder IT" (Høringssvar fra Ordblinde/Dysleksiforeningen i Danmark).

Volumen i tilbuddet – forstået som et stort antal elever og lærere – er altså ifølge foreningen forudsætningen for det faglige miljø, den specialiserede viden og et økonomisk råderum. Tilstrækkelig volumen kan således både betyde, at der er et tilstrækkeligt antal af brugere og medarbejdere tilknyttet det specialiserede tilbud, og at den befolkningsmæssige enhed, der skal levere brugere til tilbuddet, er tilstrækkelig stor.

### Central struktur

En mere organisatorisk forudsætning for specialiseringen findes der også beskrivelser af i materialet, i form af et krav om en "central struktur". Central struktur handler, som det følgende citat viser, om en enten regional eller national styring af specialiserede tilbud til de mere sjældent forekommende behov:

"En del af de ydelser, der tilbydes på tale-, høre- og synsområderne er af så specialiseret karakter, at hensynet til høj faglighed tilsiger en central struktur. Det vil dog være muligt at etablere lokale afdelinger af de institutioner på tale-, høre- og synsområderne, som Region Midtjylland driver, hvis efterspørgslen er tilstrækkelig stor. De lokale afdelinger vil kunne servicere borgere med de mere hyppigt forekommende kommunikationshandicaps"

(Rammeaftale fra Region Midtjylland).

Kravet om centralisering knytter i høj grad an til kravet om befolkningsmæssig volumen, som nedenstående citat fra Danske Døves Landsforbund illustrerer:

"Danske Døves Landsforbund er betænkelig vedrørende udmøntningen af kommunalreformen for så vidt angår specialundervisning, hvor regionerne skal have ansvaret for at videreføre og udvikle de mest specialiserede lands- og landsdelsdækkende undervisningstilbud for børn, unge og voksne. Når det gælder døve, er vores erfaring, at ingen af de nuværende kommuner og amter kan løfte opgaven alene – og selv med de nye regioner og kommuner er børnegrundlaget for lille. Hvis man vil bevare et bæredygtigt grundlag for bevaring af ekspertisen og videreudvikling af kvaliteten, skal der arbejdes på landsplan. Vi ønsker derfor at pege på placering direkte under staten" (Høringssvar fra Danske Døves Landsforbund).

Som citatet viser, opfattes central drift på nogle områder som forudsætningen for faglig bæredygtighed i de specialiserede tilbud. Association mellem central drift og speciel henholdsvis decentral drift og almen findes flere steder i materialet – naturligt nok, da både høringssvar og kommunereferater forholder sig til, hvorvidt de tidligere amtslige tilbud bør placeres i regioner eller kommer (eller som ovenstående citat, under staten). Fx beskriver Dansk Blindesamfund i deres høringssvar en risiko for, at specialrådgivning, hvis man vælger at takstfinansiere den, vil blive "decentraliseret så meget, at den ikke længere bliver speciel". Omvendt formuleret betyder det, at specialisering kræver centralisering.

### **Faglig udvikling igennem netværk**

Kravet om central struktur, forstået som regional eller national drift, vækker dog ikke genklang alle steder i materialet. Selvom kommuner bruger specialisering som argument for at overlade driften af et tilbud til regionen, er det især i materialet fra de kommunale parter, at betingelsen for specialisering kan identificeres som "udvikling igennem netværk" af ensartede institutioner og tilbud.

"Administrationens vurdering af de faglige udviklingsmuligheder er: At den faglige specialisering på institutionerne ikke er nogen hindring for overtagelse. Det vurderes, at den faglige udvikling igennem netværk internt i kommu-

nen, og til lignende institutioner på landsplan, vil kunne bidrage på samme niveau, som de faglige netværk mellem amternes institutioner i dag" (Ikast-Brande Kommune, referat af møde Politisk Styregruppe 1. september 2005).

Blandt de kommunale parter findes der dog samtidig en erkendelse af, at de faglige netværk, der skal garantere specialiseringen i tilbuddene, ikke "pr. automatik vedligeholdes" af tilbuddene selv. Det er med andre ord nødvendigt, at kommunen har "fokus" på og "anvender ressourcer på" at opretholde og udvikle de faglige netværk mellem de specialiserede tilbud:

"Samtidig må man dog have øje for, at de tværgående netværk, som i dag består mellem tilbud forskellige steder i amtet ikke pr. automatik vedligeholdes og videreføres. Det er nødvendigt at have fokus på disse faglige netværk for at vedligeholde og udbygge den viden og faglighed, der er en nødvendig forudsætning for at drive de mere specialiserede tilbud" (Ny Stevns Kommune, referat af møde i Politisk Styregruppe, 20. september 2005).

"Det er afgørende, at Ny Silkeborg Kommune anvender ressourcer på at opretholde institutionens faglige specialisering, da der er tale om en brugergruppe med helt særlige problemstillinger, hvorfor der i forbindelse med overtageelse skal være stort fokus på etablering af (nye) faglige netværk. Det er vigtigt, at erfaringerne fra institutionens nuværende faglige netværk med andre amtslige institutioner opretholdes i den nye struktur samtidig med, at de nye forudsætninger udnyttes til etablering af nye faglige netværk" (Silkeborg Kommune, bilag til referat af møde i Sammenlægningsudvalget 13. februar 2006).

Om end en vis form for facilitering fra kommunens side således er nødvendig, vil de faglige netværk mellem tilbuddene selv kunne garantere tilbuddenes fortsatte specialisering, fordi det netop vil være i disse netværk, man kan finde og udvikle den viden og faglighed, som de specialiserede tilbud forudsætter. Med andre ord: Det er en betingelse for specialiseringen, at det er tilknyttet et fagligt netværk igennem hvilket det kan opretholde og udvikle faglighed og viden.

### **Specialviden i forvaltningen**

Som det fremgik af ovenstående, kræver faglige netværk en vis grad af initiativ og ressourceforbrug fra offentlig myndigheds side, før de kan fastholdes. Flere steder i

materialet udmønter denne forventning til myndighedernes faglige deltagelse sig til krav om, at der også i myndighedernes forvaltninger findes "specialviden". Dette fremgår af nedenstående citat fra Odense Kommune:

*"På kort sigt vil institutionerne indgå i de faglige miljøer i Odense Kommunes afdelinger. De enkelte afdelinger har specialviden inden for hvert deres område og har således en god mulighed for fagligt at løfte opgaven, også på de mere specialiserede institutioner. Det drejer sig både om den faglige drift af institutionerne og om at sikre medarbejdernes faglige udvikling" (Odense Kommune, referat af møde i Økonomiudvalget 15. juni 2005).*

Ikke kun i forhold til den faglige sparring, men også i forhold til selve visitationen til de specialiserede tilbud, anføres de specialiserede kompetencer som nødvendige på forvaltningsniveauet. Dette beskrives i følgende citat:

*"At foretage kvalificeret udredning og visitation af stofmisbrugere til rette behandlingstilbud kræver en specialiseret ekspertise. Der er risiko for, at kommunerne ikke samlet set er i stand til at videreføre kvaliteten i amternes visitationspraksis pga. manglende faglig ekspertise. Det kan frygtes, at nogle kommuner, pga. spredningen og segmenteringen af den faglige viden ikke i tilstrækkelig grad er i stand til fx at udrede og vurdere indhold, intensitet og varighed af stofmisbrugernes behov for ambulante tilbud samt dag- og døgntilbud. I økonomisk henseende kan den manglende ekspertise frygtes at medføre manglende ressourceudnyttelse og ressourcepild. Det er afgørende vigtigt for en kvalificeret og effektiv visitation, at der i vidudstrækning anvendes forskningsbaseret viden og dokumentation i visitationsarbejdet. Personalet skal gennem systematisk kompetenceudvikling og kvalitetssikring have mulighed for at udvikle specialiseret viden" (Høringssvar fra Centerlederforeningen).*

Opretholdelse af specialisering i et tilbud kræver med andre ord en specialiseret viden i forvaltningen, dels for at forvaltningen kan understøtte den faglige udvikling af det specialiserede tilbud, dels for at de kommunale medarbejdere i visitationsøjemed får øje på de specielle behov, og kan vurdere hvilket specialiseret tilbud en borger med et sådant behov, skal henvises til.

En måde hvorpå man kan opbygge specialiseret viden i forvaltningen er imidlertid ifølge nogle kommuner netop at overtage flere specialiserede tilbud på én gang for

derved at skabe grundlag for kvalificeret viden i kommunen:

*"Indstillingen om overtagelse skal ses i sammenhæng med indstillingen om overtagelse af Følstrup og Skov - brynet, hvorved Hillerød Kommune skal opbygge en specialiseret viden" (Hillerød Kommune, bilag til referat af møde i Sammenlægningsudvalget 8. juni 2006).*

Overtagelsen af de specialiserede tilbud vil altså i sig selv give fundamentet for, at den fornødne forvaltningsmæssige viden opbygges - gennem ping-pong med de specialiserede tilbud, må man gå ud fra.

### **Tværkommunalt samarbejde**

En anden måde at sikre sig, at man, som driftsherrer, kan videreføre det faglige niveau på de specialiserede tilbud omtales af nogle kommuner som "tværkommunalt samarbejde". Her i et citat fra Odense Kommune:

*"Endvidere er der i Kommuneforeningsregi på udvalgte områder arbejdet videre med mulighederne for, at kommunerne etablerer tværkommunalt samarbejde. Det er sket for at opretholde det faglige niveau på de mest specialiserede tilbud såsom rådgivningsfunktioner" (Odense Kommune, referat af Byrådsmøde 1. februar 2006).*

Også skolebestyrelsen ved Brøndagerskolen foreslår kommunalt samarbejde som en måde at sikre opretholdelsen af specialskolernes "specialer":

*"Sikkerheden mod en udtynding af skolernes aktivitetsgrundlag kunne imødegås ved at indrette lovgivningen, så kommunerne forpligtes til at gå sammen om opgaven i et omfang, således at skolerne sikres et tilstrækkeligt elevgrundlag og derved kan opretholde deres specialer og faglige kompetenceudvikling" (Høringssvar fra Skolebestyrelsen ved Brøndagerskolen).*

Idéen er altså, at man, ved at samarbejde om udviklingen af tilbuddene, kan garantere det specialiserede tilbud sin rette specialisering - bl.a. gennem en udvidelse af den befolkningsmæssige volumen, som vil udgøre tilbuddets optageområde. Det følgende citat viser, at erfaringerne med netop "mellekommunalt samarbejde" leverer et argument for, at kommunerne med fordel kan overtage specialiserede tilbud fra amterne:

"Specielt i FKKA (Foreningen af Kommuner i Københavns Amt) området har kommunerne store og gode erfaringer med drift af specialinstitutioner, ligesom kommunerne har gode erfaringer med mellemkommunalt samarbejde på området. FKKA skal derfor opfordre til, at disse erfaringer indgår i vurderingen af hvilke konkrete amtslige institutioner, der skal videreføres i kommunalt regi" (Høringssvar fra FKKA, Foreningen af Kommuner i Københavns Amt).

Det er altså muligt at sikre specialiseringen gennem samarbejde mellem flere kommuner, der måske ikke hver for sig, men tilsammen, har den specialviden og befolkningsmæssige volumen, som et specialiseret tilbud kræver.

### Spørgsmålet om adskillelse fra almenområdet

Der findes i materialet forskellige holdninger til, hvorvidt specialisering forudsætter et regi for sig, eller om den kan "overleve" en – evt. delvis – integration i normalområdet. Kort sagt: Kan specielle behov opfyldes inden for normalområdet, eller kan de kun opfyldes i et fra almen-systemet helt adskilt system?

Holdningen om, at det specialiserede tilbud forudsætter et regi for sig, findes især blandt amtslige udbydere, udførere og brugere (men også hos nogle kommuner), mens tankerne om integration med almensystemet kun findes blandt kommunale parter, hvor de knytter an til idéerne om rummelighed.

Lad os først se på, hvordan adskillelsen af specialiserede tilbud fra almensystemet fremstilles som forudsætning for bevarelsen af specialisering i et høringssvar fra Amtsrådsforeningen:

"Det må forventes, at der vil ske en tilnærmelse til normalområdet og dermed en afspecialisering ved en kommunal overtagelse. Det kan være en tilsigtet omlægning af indholdet, men det kan også være en utillsigtet afspecialisering som reaktion på et fald i andre kommuners efterspørgsel efter tilbuddets pladser, i begge tilfælde indskrænkes udbuddet til andre kommuner af specialiserede pladser" (Høringssvar fra Amtsrådsforeningen).

Hvis det specialiserede tilbud således indholdsmæssigt nærmer sig tilbud "på normalområdet", eller hvis en kommune må fylde op med borgere, der er tættere på "normalområdet", vil specialiseringen forsvinde eller det

samlede udbud af specialiserede tilbud indskrænkes. Specialisering indebærer med andre ord, at et tilbud er indholdsmæssigt og brugermæssigt adskilt fra almenområdet.

I tråd hermed beskriver Børne- og Familiecenter Storstrømmen, hvordan behov for specialviden netop indikerer grænsen mellem "normalsystemet" og "et andet regi", dvs. specialsystemet:

"Børne- og ungesager skal først overgå til et andet regi, når normalsystemet ikke længere slår til, for eksempel, når der er brug for specialviden i komplekse og komplicerede sager, eksempelvis med incestproblematikker, psykisk syge forældre, spiseforstyrrelser" (Høringssvar fra Børne- og Familiecenter Storstrømmen).

Ordblinde/Dysleksiforeningen gør på lignende vis opmærksom på, hvordan udskillelsen til en "helt anden organisationsform" er en forudsætning for at løse den specialiserede opgave, det er at undervise ordblinde:

"Specialundervisning af ordblinde er en højt specialiseret opgave" Og: "Specialundervisningen af ordblinde må finde sted i en helt anden organisationsform, idet eleven skal have et fundamentalt anderledes tilbud end normalklassen får" (Høringssvar fra Ordblinde/Dysleksiforeningen i Danmark).

Udskillelsen fra almensystemet kan altså være en forudsætning for at opfylde et specielt behov med den rette, specialiserede, ydelse. Specialiseringen definerer i denne optik en afgrænsning fra almensystemet – den knytter sig til et specialsystem.

Over for fremstillingerne af almenområdet og specialområdet som to adskilte systemer, står imidlertid de beskrivelser, der findes blandt kommunale parter af muligheden for at lade almensystemet "rumme" de specielle behov. Det er tanken, at grænsen mellem det almene og det specielle skal ophæves - blive til ét "sammenhængende system". Dette ønske forklarer man i Silkeborg Kommune på følgende måde:

"Det er arbejdsgruppens vurdering, at fuld kommunal drift af specialtilbuddene vil give grundlag for et sammenhængende tilbud med flere facetter til børn og unge med indlæringsvanskeligheder. Det vil give større fleksibilitet i anvendelsen af de forskellige tilbud med mulighed for

kombinationer. I dag er det mere et enten/eller – meget defineret ud fra økonomiske afgrænsninger. Et sammenhængende system giver således mulighed for at samle spidskompetencer vedr. undervisning af elever med indlæringsproblemer og samtidig sprede anvendelsen af disse ud på ikke alene specialskoler/speciellklasser, men også til øvrige folkeskoler, som ofte rummer elever, der har vanskeligheder på et kontinuum inden for autisme. Kommunal drift af Dybkjær Specialskole og de nævnte specialklasser kan således give et stærkt grundlag for udvikling af et kommunalt videnscenter i Ny Silkeborg Kommune, som kan virke fremmende for rummelighedstanken, således at der skabes et kontinuum mellem specialundervisning af alle grader og undervisningsdifferentiering. Der kan således skabes en bevægelse fra specialiserede tilbud mod decentrale og mere almene foranstaltninger” (Silkeborg Kommune, bilag til referat af møde i Sammenlægningsudvalget 13. februar 2006).

Idéen er, at man, ved at samle de specialiserede tilbud sammen med de almene tilbud i ét ”sammenhængende system”, kan samle kompetencerne i ét system og igen (på grund af det vundne overblik over den samlede kompetencemængde?) distribuere ”spidskompetencerne” ud til dér, hvor behovene opstår. På den måde ønsker man at skabe en bevægelse fra specialiseret til alment tilbud, og man ønsker at bløde grænsen mellem de to områder op, så det ikke længere er ”enten/eller”, som man skriver.

Idéen om rummelighed giver anledning til overvejelser om etableringen af et nyt sprogbrug og betegnelser for de ydelser, der skal opfylde de specielle behov. Børne- og Kulturchef Foreningen foreslår således en afskaffelse af specialundervisning til fordel for ”individuelle undervisningsplaner”:

”Det er BKF’s (Børne- og Kulturchef Foreningens) opfattelse, at specialundervisningsbegrebet med den nye lovgivning bør ændres. Det vil fremover være vanskeligt at skelne mellem, hvad der er 20.1 og 20.2, når kommunerne overtager det samlede ansvar. Det er også vigtigt, at intentionerne i den rummelige/inkluderende folkeskole støttes lovgivningsmæssigt. I stedet for specialundervisning kan der benyttes individuelle undervisningsplaner for elever med særlige behov som grundlag for støttekrævende foranstaltninger og hjælpemidler. BKF ser i det hele taget et behov for at revurdere visitationsprocedurerne fra PPR og andre i den nye struktur, så lovens intentioner følges hele

vejen” (Høringssvar fra BKF, Børne- og Kulturchef Foreningen).

BKF peger dog på, at det ikke vil være hensigtsmæssigt helt at udviske grænsen mellem ”det almene” og ”det specielle” fuldstændig, på trods af et mere rummeligt sprogbrug. Der vil fortsat være behov for ”særlige tilbud” til ”de svageste og mest tunge handicapgrupper”. ”BKF anerkender, at der uanset brug af specialundervisningsbegrebet fortsat er behov for særlige tilbud for de svageste og mest tunge handicapgrupper” (Høringssvar fra BKF, Børne- og Kulturchef Foreningen).

I rummelighedsoptikken giver det dårligt mening at spørge, hvad betingelsen er for at opfylde specielle behov og for at opretholde specialiserede tilbud, da formålet med rummeligheden jo netop er at ophæve grænsen mellem det almene og det specielle. Men man kan spørge, hvad der garanterer, at alle tænkelige behov bliver opfyldt. Hvis vi skal følge tankegangen, som den her er fremstillet, må svaret blive, at alle behov (også de, man i en adskillelsesoptik vil kalde specielle) kan dækkes i det sammenhængende system, fordi det samlede system også rummer de kompetencer, der fandtes i specialsystemet.

Præmissen for at ”det sammenhængende system” kan opfylde alle behov, er imidlertid bl.a., at man tilslutter sig idéen om, at specialisering kan eksistere uden et praksisforankret tilbud med kontinuerlig fuldtidsbeskæftigelse for en række medarbejdere med samme målgruppe. At dømme efter materialet, er det ikke alle, der mener, at denne præmis står til troende. Dette viser nedenstående citat fra skolebestyrelsen ved Brøndagerskolen:

”Der udvikles på de enkelte specialskoler en faglighed, som er meget svær at få genetableret, hvis den viden bliver spredt for alle vinde. På specialskolerne er der et ledelsesmæssigt fokus på specialundervisningsopgaven, på forældresamarbejdet og på elevernes særlige behov. Specialskolerne udgør i dag et beskyttet og empatisk miljø for vores børn, som forældrene trygt kan sende dem hen til. Den nærhed, der ikke skabes geografisk, får man til gengæld i den forståelse for vores børns behov, som udvikles i disse miljøer. En sådan specialskole er Brøndagerskolen, som gennem de sidste 25 år har udviklet specialviden inden for området børn med autisme” (Høringssvar fra Skolebestyrelsen ved Brøndagerskolen).

Lige så vel som man kan argumentere for, at specielle



behov kan opfyldes i et sammenhængende system, hvor almen- og specialsystemet er integreret, kan man altså også hævde, at den specialviden og faglighed, som det kræver at opfylde det specielle behov, ikke kan leve uden for det særlige miljø, hvor de er opbygget. Hvad man hælder til af disse to argumentationer, afhænger i sidste instans af, hvorvidt man mener, at specialisering bæres af viden hos den enkelte medarbejder eller af viden, der er opbygget i miljøet mellem medarbejderne i det specialiserede tilbud.

### **Spørgsmålet om personalebåren specialisering**

I materialet fremsættes eksistensen af et specialiseret personale som en betingelse for specialiseringen – dvs., at det er medarbejderne i tilbuddet, der garanterer specialiseringen. Århus Kommune beskriver fx hvordan det, at personalet "følger med opgaver" leverer forudsætningen for, at kommunen kan garantere, at det specialiserede niveau fortsat vil gøre sig gældende i tilbuddet:

*"Afdelingen for Sundhed og Omsorg er enige i, at Hjælpe - middelcentralen varetager - og også fremover skal varetage - en specialiseret opgave, hvor det er vigtigt at bevare og udvikle det høje faglige niveau på området. Kommunen har et godt udgangspunkt for at kunne bevare kompetencerne, da personalet på Hjælpe - middelcentralen følger med opgaven." (Århus Kommune, bilag til referat af møde i Byrådet 8. februar 2006).*

Tilsvarende beskriver man i nedenstående citat fra Egedal Kommune, hvordan "institutionernes tilknytning til forvaltningen" samt tilførslen af "faglige specialister" til både tilbud og administration vil udløse "en specialise-

ring" i kommunen:

*"Mulighederne ligger i opnåelse af større faglig dygtighed i kommunen gennem institutionernes tilknytning til forvaltningen og ved tilførsel af faglige specialister dels på institutionen og gennem ovenstående tilførsel af midler (overførsel af personale fra amtet til at varetage udviklings- og administrationsopgaver på området). En specialisering, som kommer alle handicappede i kommunen til gavn og sikrer faglig og økonomisk bæredygtighed i kommunen ved at man har flere kompetencer selv" (Egedal Kommune, referat af møde i Sammenlægningsudvalget 30. januar 2006).*

Spørgsmålet er imidlertid, hvordan vi skal forstå det, at personalet bærer nøglen til specialiseringen. Er det den enkelte medarbejder, der i kraft af sin erfaring og viden, kan garantere, at en ydelse er specialiseret? Eller er det personalet som helhed, der bærer specialiseringen imellem sig? Det er der ikke enighed om i materialet. Hvor man kan sige, at tanker om "tilførsel af faglige specialister" taler for den førstnævnte forståelse, demonstrerer nedenstående citat den sidstnævnte forståelses måde:

*"Hvis de amtskommunale institutioner lukker, spredes personalet imidlertid også. Dette fører til tab af den erfaring og ekspertise, som institutionerne nu besidder og betyder en afspecialisering på området til stor skade for de berørte børn og unge" (Høringssvar fra Børnerådet).*

Specialiseringen er altså i denne forståelse knyttet til et specialiseret personale som helhed, ikke til den enkelte medarbejder.

## Konklusion: Hvad er specialisering i den politiske kommunikation?

Den tilbagelagte gennemgang af materialet viser to rækker af karakteristika, eller associationer, knyttet til henholdsvis det specielle behov og det specialiserede tilbud. Samtidig viser der sig ti forskellige punkter om det specialiserede tilbuds betingelser. Med afsæt heri kan vi indkredse betydningen af "specialisering" som en tre-enighed af følgende klynger af karakteristika:

*Det specielle behov:* Når man har et specielt behov, kan det betyde, at man ikke kan rummes af almindelige sociale tilbud eller undervisningstilbud som fx almindelige daginstitutioner, skoler og plejehjem, at man ligger i den ekstreme ende af behovsskalaen – dvs., man er fx ikke "bare" udviklingshæmmet, man er svært udviklingshæmmet. Det kan også betyde, at man tilhører en lille gruppe af mennesker med sjældne former for vanskeligheder, at ens behov er komplekst, fordi man ikke bare har én, men flere vanskeligheder på én gang, eller at den vanskelighed, man har, er behandlingskrævende. Det kan betyde, at man hører til blandt samfundets svageste eller mest udsatte, og at den målgruppe, man tilhører, er ikke en ensartet størrelse, dvs., man føler ikke nødvendigvis et behovsmæssigt fællesskab med en person, der er placeret på fx samme institution som en selv.

*Det specialiserede tilbud:* Det at levere et specialiseret tilbud kan kræve en særlig viden. Det kan betyde, at tilbuddet betjener brugere, der kommer fra flere forskellige kommuner, at tilbuddet involverer flere forskellige sekto-

rer og faggrupper, at tilbuddet tager form af en individuel ydelse, der er tilpasset den enkelte. Det kan betyde, at tilbuddet er omkostningstungt, at det orienterer sig mod en helhed af behov, er målrettet i forhold til den enkeltes eller målgruppens specifikke vanskeligheder, og/eller at det ikke sammenlignes med andre tilbud. Det kan udmærke sig ved at være i beredskab til, når det specielle behov opstår, og det kan beskrives som komplekst – det er svært at udøve.

*Betingelserne for at opretholde og udvikle specialisering:* Spørgsmålet om hvorvidt betingelserne er til stede for specialiseringen kan handle om, hvorvidt der er tale om en afgrænset målgruppe, et praksisforankret fagligt miljø, økonomisk stabilitet, volumen – i tilbuddet såvel som i optageområdet, om spørgsmålet om central struktur, faglig udvikling igennem netværk, specialviden i forvaltningen og tværkommunalt samarbejde. Samtidig vil holdningerne til spørgsmålene om nødvendigheden af adskillelse fra almenområdet og muligheden for personalebåren specialisering være afgørende for, om man mener forudsætningerne for at opretholde og udvikle specialiseringen er til stede.

Sammenhængen mellem disse tre klynger er søgt overskueliggjort i nedenstående tabel, der viser en oversigt over de indikatorer og betingelser, materialet har peget på – dvs. indholdet i specialiseringens elementer, som det tegner sig efter analysen.

Tabel 4. Indholdet i specialiseringens tre elementer

Specielt behov =>	Betingelser => for opretholdelse og udvikling af specialisering	Specialiseret tilbud
Dækkes ikke i almentilbud	Afgrænset målgruppe	Viden
Ekstreme	Praksisforankret fagligt miljø	Brugere fra flere kommuner
Få og sjældne	Økonomisk stabilitet	Tværsektorielt/tværfagligt
Komplekse behov	Volumen	Individuelt
Behandlingsbehov	Central struktur	Dyrt
Svageste i samfundet	Faglig udvikling igennem netværk	Helhedsorienteret
Uhomogene målgrupper	Specialviden i forvaltningen	Målrettet
	Tværkommunalt samarbejde	Usammenlignelig
	Spørgsmålet om adskillelse fra almenområdet	Kvalitetsydelse
	Spørgsmålet om personalebåren specialisering	Beredskab
		Komplekst

---

Med de identificerede indikatorer for det specielle behov, det specialiserede tilbud og de fundne betingelser, kan vi begynde at sammenstykke et billede af, hvad specialisering handler om på det sociale område og specialundervisningsområdet. Forhåbentlig vil dette overblik kunne nuancere vores egen forståelse og fælles meningsdannelse.

Det er i den forbindelse en vigtig pointe, at langt fra alle indikatorer behøver at være i spil samtidig, før man kalder et behov specielt eller et tilbud specialiseret, og alle betingelser behøver ikke være opfyldt, før der er tale om specialisering. Specialiseringens konkrete sammenhæng vil således altid være bundet til den konkrete

situation. Specialiseringsbegrebet er med andre ord "flydende".

Det er dog uanset specialiseringsbegrebets flydende natur muligt at have en holdning til, hvornår der kan være tegn på nødvendigheden af at trække en grænse mellem det almene og det specielle, eller til hvad der peger på nødvendigheden af en særlig indsats. Og her klarlægger de fundne indikatorer og betingelser nogle bud på sådanne kriterier, som de fremstår i den politiske debat i dag. Især vil de identificerede betingelser kunne bruges som udgangspunkt for at diskutere, hvad der kan kræves af offentlige myndigheder og praktikere.

## Specialisering ifølge Socialpædagogerne

Som endelig afslutning på rapporten er de i analysen identificerede betingelser for at opfylde det specielle behov og/eller drive et specialiseret tilbud søgt "afprøvet" på Socialpædagogernes egen argumentation. Citaterne er hentet på forbundets hjemmeside<sup>1</sup> og i for-

bundets hørings svar, der indgik i analysen. Resultatet fremgår af nedenstående tabel. Som det ses, findes der mere eller mindre klare eksempler på alle de nævnte betingelser i Socialpædagogernes politiske argumentationer.

Betingelse	Citat fra hjemmeside eller hørings svar
Afgrænset målgruppe	"Undersøgelsen viser, at der formentlig kommer en strammere praksis for visitationen til de specialiserede tilbud, og der sker en afspecialisering. To ud af tre forstandere svarer i undersøgelsen, at de fremover skal modtage flere målgrupper end i dag. Det betyder, at mennesker med vidt forskellige handicap eller sociale problemer risikerer at blive placeret i samme sociale tilbud. Dermed vil det blive sværere at sikre dem en behandling, der er skræddersyet til netop deres behov" (Hjemmeside).
Praksisforankret fagligt miljø	"Specielle behov kræver specielle løsninger. Og de skal samles i specielle faglige miljøer. For eksempel ved at samle viden og faglig sparring om udsatte børn og unge og deres familier i en selvstændig platform i en børne- og ungeforvaltning. Og tilsvarende for voksenområdet" (Hjemmeside).
Økonomisk stabilitet + Volumen	"Der er således områder, hvor det er helt umuligt for kommunerne at forudsige pladsbehovet, og hvor den enkelte (stor)kommune ikke har et befolkningsunderlag, der gør det muligt at etablere et nyt kommunalt tilbud, der sikrer det nødvendige bæredygtige faglige og økonomiske grundlag" (Hørings svar).
Central struktur + Volumen	"Antallet af børn og unge i de enkelte målgrupper, som har brug for en særlig indsats i forbindelse med et omfattende behandlingsbehov, er ikke stort. Hvis de skal kunne få den relevante specialiserede støtte, er der brug for en enhed med et meget stort befolkningsgrundlag, og det vil efter Socialpædagogernes opfattelse sige regionerne" (Hørings svar).
Faglig udvikling igennem netværk	"I regionerne risikerer flere specialområder at komme til at stå meget alene. Kolleger, som arbejder inden for samme område, bliver måske fremover ansat i kommunen. Her kan nye netværk samle medarbejdere fra forskellige specialer på tværs af grænser til kommuner og regioner" (Hjemmeside).
Specialviden i forvaltningen	"Tilbud til mennesker med handicap eller sociale problemer må aldrig bare blive et vedhæng til kommunens tilbud til ældre. Kommunerne har sagt igen og igen, at de overtager de sociale tilbud for at give borgerne en bedre service. Det skal vi holde dem fast på. Chancerne for, at det lykkes, vokser i takt med, at vi får en klar og tydelig social faglighed i kommunerne. Når vi samler de faglige kræfter i et ressourcecenter, kan vi løse alle specialopgaver" (Hjemmeside).
Tværkommunalt samarbejde	"Også i kommunerne bliver der behov for nye netværk, som samler fagfolk på tværs af arbejdspladser og specialer. På den måde kan vi hjælpe kommunerne med at opbygge et nyt fagligt miljø omkring de særlige sociale opgaver" (Hjemmeside).
Spørgsmålet om adskillelse fra almenområdet	"Socialpædagogerne er dog ikke enig med kommunerne om, at nogle af de børn og unge, der i dag er i en specialinstitution, fremover kan være i for eksempel en almindelig daginstitution. Det er urealistiske drømme, når kommunerne tror, at normalområdet kan rumme personer med specielle sociale behov" (Hjemmeside).
Spørgsmålet om personalebåren specialisering	"Ressourcecentret er et bud på, hvordan vi fortsat kan sikre små grupper af mennesker med vidt forskellige problemer et tilbud, der er skræddersyet til dem. Ressourcecentret er desuden et oplagt sted at samle viden og dokumentation til at sikre den fortsatte udvikling af vores fag. Ressourcecentret giver selv en lille kommune rum til at udvikle specialiserede tilbud. Dermed får medarbejderne også mulighed for at specialisere sig – og udvikle sig fagligt" (Hjemmeside).

<sup>1</sup> Indlæg fra 2005/2006 med Socialpædagogerne som tydelig afsender. Der er søgt på "specielle behov" og "specialiseret tilbud".

## Bilag 1

### Uddybende om materialet, der ligger til grund for analysen:

Høringssvarene er de høringssvar, der blev indgivet til Socialministeriet i forbindelse med udkast til forslag til lov om social service samt høringssvar til Undervisningsministeriet i forbindelse med forslag til lov om ændring af lov om folkeskolen, lov om specialundervisning for voksne, lov om forberedende voksenundervisning (FVU-loven) og forskellige andre love. Begge lovforslag blev sendt til høring 1. december 2004. Ved høringerne blev der indgivet i alt 149 høringssvar til Socialministeriet og 74 til Undervisningsministeriet.

Høringssvarene er valgt som materiale af to grunde. Dels udgør de skriftligt materiale fremstillet af de enkelte parter hver især, hvilket giver os mulighed for at betragte de enkelte parter brug af begrebet særskilt. Desuden er høringssvarene i sagens natur fremstillet i samme anledning og omhandler det samme. Dermed sikres muligheden for at sammenligne parternes udsagn på et rimeligt grundlag. I analysen behandles høringssvarene for de to love under ét.

Referatmaterialet fra kommunerne omfatter referater og bilag fra de politiske møder, hvor de nye kommuner har truffet beslutning om evt. overtagelse af amtslige institutioner på det sociale område og specialundervisningsrådet som følge af strukturreformen. Eftersom denne beslutning skulle træffes senest 15. februar 2006, er de fleste referater dateret primo 2006. En del af bilagsmaterialet, som vedrører beslutningerne, og enkelte referater stammer imidlertid fra 2005.

I analysen inddrages referater fra 30 ud af de 98 nye kommuner. Kommunerne er udvalgt efter intentionen om at skabe geografisk og størrelsesmæssig repræsentativitet.

Rammeaftaleteksten er rammeaftalerne for det sociale område og specialundervisningsområdet, som blev indgået mellem regioner og kommuner og kommuner i regionerne indbyrdes i oktober 2006. Rammeaftalerne fra alle fem regioner inddrages i analysen.

Referaterne og rammeaftalerne er medtaget som data-materiale, fordi de udgør relevante nedslagspunkter i hele diskussionen om den nye strukturs mulighed for at sikre specialisering. Samtidig leverer de på systematisk

vis udsagn fra de kommunale parter, som ellers er dårligt repræsenteret i høringmaterialet.

### Øversigt over materialet

Den følgende oversigt viser hvilket materiale, der repræsenterer hvilke partsniveauer og hvilke konkrete parter, der står bag. For så vidt angår høringssvarene, er kun de høringssvar medtaget i analysen, hvori forhold omkring specialisering omtales.

#### Udbydere og deres organisationer

##### Høringssvar:

Amtsrådsforeningen (Høringssvar til L138 og L108)  
Bornholms Regionsråd (Høringssvar til L138)  
FKKA, Foreningen af Kommuner i Københavns Amt (Høringssvar til L138 og L108)  
Foreningen af Socialchefer i Danmark (Høringssvar til L138)  
KL, Kommunernes Landsforening (Høringssvar til L138 og L108)  
Københavns Amt (Høringssvar til L138)  
Københavns Kommune (Høringssvar til L138 og L108)  
Nordjyllands Amt (Høringssvar til L138 og L108)  
Vestsjællands Amt (Høringssvar til L138 og L108)  
Viborg Amt (Høringssvar til L138)  
Aalborg Kommune (Høringssvar til L138)  
BKF, Børne- og Kulturchefforeningen (Høringssvar til L108)

##### Rammeaftaler:

Region Hovedstaden: Rammeaftale 2007 for social- og specialundervisningsområdet, Del I og Del II samt Takstberegningssbilag.  
Region Midtjylland: Rammeaftale 2007.  
Region Nordjylland: Rammeaftale Specialundervisning 2007 og Rammeaftale Socialområdet 2007.  
Region Sjælland: Rammeaftale på det sociale område, det almene boligområde og dele af specialundervisningen mellem regionsrådet i Region Sjælland og kommunalbestyrelserne i regionen.  
Region Syddanmark: Rammeaftale 2007 - på det socialpsykiatriske område og specialundervisningsområdet.

##### Referatmateriale fra følgende kommuner:

Hovedstaden: Glostrup, Albertslund, Hørsholm, Furesø, Egedal, Hillerød, Tårnby, Gladsaxe, Gentofte.  
Sjælland: Stevns, Ringsted, Lolland, Holbæk, Næstved.

Syddanmark: Ærø, Billund, Middelfart, Assens, Varde, Aabenraa, Odense.

Midtjylland: Struer, Ikast-Brande, Hedensted, Skanderborg, Silkeborg, Århus.

Nordjylland: Morsø, Jammerbugten, Hjørring.

*Udførere og deres organisationer*

Høringssvar:

Bagsværd Observationshjem (Høringssvar til L138)  
Blå Kors (Høringssvar til L138)  
BUPL, Børne- og Ungdomspædagogernes Landsforbund (Høringssvar til L138)  
Børne- og familiecenter Storstrømmen (Høringssvar til L138)  
Børne- og ungdomspsykiatrisk hospital, Risskov (Høringssvar til L138)  
Centerlederforeningen (Høringssvar til L138)  
Danmarks Lærerforening (Høringssvar til L108)  
Danmarks Optikerforening (Høringssvar til L138)  
Dansk Folkeoplysnings Samråd (Høringssvar til L108)  
Dansk Psykologforening (Høringssvar til 108 og 138)  
Dansk Videnscenter for Ordblindhed (Høringssvar til 108 og 138)  
Danske Fysioterapeuter (Høringssvar til 108 og 138)  
Den uvildige konsulentordning på handicapområdet (Høringssvar til L138)  
DKK, Det Kommunale Kartel (Høringssvar til L138)  
DS, Dansk Socialrådgiverforening og HK/Kommunal (Høringssvar til L138)  
Ergoterapeutforeningen (Høringssvar til 108 og 138)  
FADD, Foreningen af Danske Døgninstitutioner for Børn og Unge (Høringssvar til L138)  
Falck (Høringssvar til L138)  
FOA, Forbundet af Offentligt Ansatte (Fag og Arbejde) (Høringssvar til 108 og 138)  
Forstandersamrådet (Høringssvar til L108)  
FTF, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (Høringssvar til 108 og 138)  
Hovedstadens Ordblindeskole (Høringssvar til L108)  
HTS, Handel, Transport og Service (Høringssvar til L138)  
Inspektørkollegiet ved Danmarks Forsorgshjem (Høringssvar til L138)  
Jysk børneforsorg/Fredshjem (Høringssvar til L138)  
Kolonien Filadelfia (Høringssvar til L138)  
Landsforeningen Specialskolerne i Danmark (Høringssvar til L108)  
Langagerskolen (Pædagogisk Psykologisk Team) (Høringssvar til L108)

LO, Landsorganisationen i Danmark

(Høringssvar til 108 og 138)

LOKK, Landsorganisationen af Kvindekrisecentre

(Høringssvar til L138)

LOS, Landsforeningen af Opholdssteder, Botilbud og

Skolebehandlingstilbud (Høringssvar til 108 og 138)

LVU, Landsforbundet af Voksen- og Ungdomsundervisere

(Høringssvar til L108)

MarselisborgCentret (Høringssvar til L138 og L108)

Oplysningsforbundenes Fællesråd (Høringssvar til L108)

P. P. Pedersen og A. B. Jensen, forstandere for kommuni-

kationscentre i Nordjyllands Amt (Høringssvar til L108)

Samrådet af Hjælpe-middelcentralledere i Danmark

(Høringssvar til L138)

Samrådet af Synsfaglige Ledere i Amterne

(Høringssvar til 108 og 138)

Samrådet vedrørende Den Amtskommunale

Specialundervisning for Voksne (Høringssvar til L108)

SIE – Sammenslutning af Institutioner for

Erhvervshæmmede (Høringssvar til L138)

Skole og Samfund (Høringssvar til L108)

SL, Socialpædagogernes Landsforbund

(Socialpædagogerne) (Høringssvar til 108 og 138)

Solbakkens Rådgivningscenter for Bevægelseshandicap

(Høringssvar til L138)

Speciallærerforeningen (Høringssvar til L108)

Storstrøms Amt Videnscenter for Specialpædagogik

(Høringssvar til L108)

VfB – Videnscenter for Bevægelseshandicap

(Høringssvar til L138)

Videns- og Formidlingscenter for Socialt Udsatte

(Høringssvar til L138)

Videnscenter for Døvblevne, Døve og Høre-hæmmede

(Høringssvar til L138)

Videnscenter for Døvblindefødte (Høringssvar til L138)

Videnscenter for Epilepsi (Høringssvar til L138)

Videnscenter for Hjerneskode (Høringssvar til L138)

Videnscenter for Socialpsykiatri (Høringssvar til L138)

Videnscenter for Synshandicap (Høringssvar til L138)

VIKOM, Videnscenter om Kommunikation og Multiple

Funktionsnedsættelser hos Børn og Unge uden et

Talesprog (Høringssvar til L138)

*Brugere og deres organisationer*

Høringssvar:

Børnerådet (Høringssvar til L138 og L108)

Børnesagens Fællesråd (Høringssvar til L138)

Center for Små Handicapgrupper (Høringssvar til L138)

Dansk Blindesamfund (Høringssvar til L138 og L108)

---

Dansk Epilepsiforening (Høringssvar til L138 og L108)  
Dansk Parkinsonforening (Høringssvar til L108)  
Danske Døves Landsforbund  
(Høringssvar til L138 og L108)  
Det Centrale Handicapråd og Center for Ligebehandling  
af Handicappede (Høringssvar til L138 og L108)  
Det Landsdækkende Synsråd  
(Høringssvar til L138 og L108)  
Det Sociale Brugerråd i Viborg Amt (Høringssvar til L138)  
Diabetesforeningen (Høringssvar til L138)  
DSI, De Samvirkende Invalideorganisationer  
(Høringssvar til L138 og L108)  
FBU, ForældreLANDSforeningen (Høringssvar til L138)  
Hjernesagen (Høringssvar til L138 og L108)  
Kontaktudvalget for Mindre Sygdoms- og handicap-  
foreninger, KMS (Høringssvar til L138)  
Landsforeningen af Arm/Bendefekte  
(Høringssvar til L138)  
Landsforeningen af Forældre til Blinde og Svagsynede  
(Høringssvar til L138)

Landsforeningen Autisme (Høringssvar til L138)  
Landsforeningen LEV, Livskvalitet, Egenkultur og  
Værdighed for udviklingshæmmede  
(Høringssvar til L138 og L108)  
Landsforeningen Ligeværd  
(Høringssvar til L138 og L108)  
Ordblinde/Dysleksiforeningen i Danmark  
(Høringssvar til L108)  
Rygmarvsbrokforeningen af 1988 (Høringssvar til L138)  
Rådet for Socialt Udsatte (Høringssvar til L138)  
SAND, Sammenslutningen af Næruvalg i Danmark  
(Høringssvar til L138)  
Skolebestyrelsen på Brøndagerskolen  
(Høringssvar til L108)  
Skolebestyrelsen på Krabbeshus Heldagsskole  
(Høringssvar til L108)  
Skolebestyrelsen ved Kirkebækskolen  
(Høringssvar til L108)  
Ældremobiliseringen (Høringssvar til L138)

## Bilag 2

---

### Uddybende om analysemetoden

Dokumentanalysen benytter sig af redskaber fra den kvalitative og diskursteoretiske metode. I det følgende redegøres for hvilke af disse, der har været bærende i analysen.

#### *Kodning*

Først og fremmest er der anvendt en metode til kvalitativ datareduktion, der tager form af en såkaldt kodning af materialet. Med metoden splittes teksten op efter forskellige temaer og samles dernæst i temabestemte klynger af tekstsegmenter. Kodningen foretages ud fra en kombineret tilgang, der består i først en lukket kodning ud fra de på forhånd definerede temaer og dernæst en mere åben kodning med følsomhed over for materialets "egen stemme". Teksten er således først inddelt efter de tre temaer om henholdsvis specielle behov, specialiseret tilbud og specialiseringens betingelser, og der er derefter søgt efter kategorier, i analysen kaldet karakteristika, som indkredser det nærmere indhold af disse temaer.<sup>2</sup>

Analysen har således i praksis taget form af først en systematisk gennemlæsning af materialet, hvor temaerne er lokaliseret (lukket kodning). Dernæst er de uddrag, hvor temaerne optræder, trukket ud i et samlet dokument og inddelt efter partsniveau. Dette samlede doku-

ment er dernæst læst igennem for her at identificere tilbagevendende karakteristika eller associationer inden for de tre temaer (åben kodning).

#### *Ækivalensskæder*

Ideen om, at de karakteristika, der identificeres inden for hvert tema, tilsammen danner et billede af, hvad henholdsvis specielle behov, specialiseret tilbud og specialiseringens betingelser er for størrelser, er blevet til efter inspiration fra den diskursteoretiske metode, hvor man taler om at bestemme såkaldte ækivalensskæder. En ækivalensskæde består af ækvivalente (men ikke ensbetydende) udtryk, der tilsammen viser betydningen af et begreb. De enkelte udtryk er ikke bundet til én kæde, men kan også indgå i andre ækivalensskæder, der medfører anderledes og måske modstridende betydningsdannelser. Hvilke og hvor mange udtryk, der indgår i en ækivalensskæde, er et variabelt forhold, der løbende "er til forhandling" i kommunikationen.<sup>3</sup> Denne tankegang har inspireret til opstillingen af de identificerede karakteristika i tre klynger af træk, hvor hver klynge som helhed bestemmer betydningen af henholdsvis specielle behov, specialiseret tilbud og specialiseringens betingelser. Den diskursteoretiske tankegang kan i den forbindelse forklare, hvorfor ikke alle træk behøver at være til stede samtidig, før der er tale om fx et specielt behov, og den tilbyder en forklaringsmodel for, hvorfor betydningen af specialiseringsbegrebet er flydende.

<sup>2</sup> Miles, M.B. & Huberman, A.M. (1984): *Qualitative Data Analysis*. Newbury Park, CA: Sage.

Corbin, A. & Strauss, J. (1998): *Basics of Qualitative Research, Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Newbury Park, CA: Sage.

<sup>3</sup> Andersen, Niels Åkerstrøm (1999): *Diskursive analysestrategier*. Nyt fra Samfundsvidenskabene.



**Socialpædagogernes Landsforbund**

Brolæggerstræde 9  
1211 København K

Telefon 3396 2800

E-mail [sl@sl.dk](mailto:sl@sl.dk)

[www.sl.dk](http://www.sl.dk)