

Redegørelse om udviklingen på socialområdet efter kommunalreformen (2007)

Velfærdsministeren (Karen Jespersen)

1. Indledning

Kommunalreformen trådte i kraft den 1. januar 2007, og med den blev der ændret grundlæggende på rammerne for løsning af opgaverne på det sociale område.

Myndigheds-, finansierings- og forsyningsansvaret i forhold til borgerne blev samlet hos kommunalbestyrelserne, som også fik mulighed for at oprette og drive alle typer af tilbud. De nye regionsråd fik ansvar for at drive visse tilbud. Et af målene med reformen var således, at der blev en klarere og enklere struktur i forhold til borgerne.

Et andet mål var, at opgaverne fremover i højere grad skulle løses tæt på borgerne og i så tæt samarbejde som muligt med de almindelige tilbud samtidig med, at specialiseringen af tilbud til borgere med specielle behov fortsat skulle sikres og videreudvikles.

For at nå disse mål blev der etableret en række støttefunktioner, fx den nye nationale videns- og specialrådgivningsorganisation (VISO), Tilbudsportalen og rammeaftalerne mellem kommunalbestyrelserne og regionsrådet. De regionale udviklingsråd blev nedsat for at sikre, at man fra centralt hold kunne følge udviklingen. I de første tre år efter reformens ikrafttræden skal udviklingsrådene afgive redegørelser til velfærdsministeren på det sociale område og til undervisningsministeren på specialundervisningsområdet.

I forbindelse med kommunalreformens behandling i Folketinget blev det tilkendegivet, at socialministeren (nu velfærdsministeren) ville udarbejde en samlet redegørelse og vurdering til Folketinget på baggrund af udviklingsrådenes redegørelser.

Det er denne første redegørelse, jeg hermed forelægger for Folketinget, og som skal ses i sammenhæng med undervisningsministerens redegørelse om udviklingen på specialundervisningsområdet.

Jeg vil gerne samtidig kvittere for udviklingsrådenes anbefalinger og for det store arbejde, som kommuner, regioner og udviklingsråd har lagt i udarbejdelsen af redegørelser og indberetninger til det centrale informations- og analysesystem og opfordre til, at man både i kommunalbestyrelser, regionsråd og udviklingsråd drøfter redegørelserne med henblik på den fremtidige opgaveløsning.

I det følgende behandles de mest centrale bemærkninger og anbefalinger fra udviklingsrådenes redegørelser, men redegørelserne og herunder anbefalingerne vil i deres helhed indgå i Velfærdsministeriets overvejelser om det sociale område i den kommende tid.

2. Sammenfattende vurdering af udviklingen på det sociale område

På baggrund af blandt andet udviklingsrådenes redegørelser vurderes det, at udviklingen på det sociale område generelt er tilfredsstillende på de områder, der blev berørt af kommunalreformen. Både denne redegørelse og udviklingsrådenes redegørelser dækker det første år efter kommunalreformens ikrafttræden. Området må derfor siges stadig at være præget af den meget store omstilling, der har været tale om og af, at både kommuner og regioner skal finde sig til rette med deres nye roller og opgaver.

Afspecialisering

I forbindelse med forberedelsen af kommunalreformen, var det en stor bekymring, om man ville kunne fastholde de meget specialiserede tilbud. Der er ikke noget i udviklingsrådenes redegørelser, som tyder på, at der umiddelbart er ved at ske afspecialiseringer af de tilbud, som kommunerne har overtaget fra de tidligere amtskommuner og fra regionerne, hverken i forhold til målgrupper, visitationspraksis eller det socialfaglige indhold i tilbuddene.

Redegørelserne bekræfter hermed det billede, Velfærdsministeriet allerede har fået af kommunernes og regionernes rammeaftaler for 2008, hvor der heller ikke var tegn på afspecialisering af de tilbud, som kommunerne overtager. Det skal ses i sammenhæng med de hensigtserklæringer, kommunerne har indgået indbyrdes og som indebærer, at kommunerne til og med 2008 har forpligtet sig indbyrdes til fortsat at benytte de tilbud, som er overtaget fra de tidligere amtskommuner.

På handicapområdet bekræftes det desuden af AKF's undersøgelse offentliggjort i februar 2008, hvor det konkluderes: "Alt i alt er der intet, der tyder på, at strukturreformen har ført til væsentlig forringelse i de undersøgte tilbud. Interviewpersonerne oplever imidlertid ændringer af både positiv og negativ art, som kalder på handling. Her påkalder flere administrative opgaver, ny visitationspraksis og nye konkurrence og samarbejdsrelationer sig særlig opmærksomhed."

Udsatte børn og unge

I forhold til indsatsen over for udsatte børn og unge, er det meget positivt, at kommunerne fokuserer på tidlig indsats. Det var et væsentligt formål med kommunalreformen at styrke mulighederne for at udvikle solide faglige grundlag og dermed gode betingelser for udvikling af tværfagligheden i den enkelte kommune. Ud fra udviklingsrådenes redegørelser synes kommunerne at gøre god brug af de nye faglige muligheder ved at fokusere på forebyggende og tidlig indsats, som ofte kræver en høj grad af tværfaglighed og samarbejde på tværs af sektorer.

Botilbud til voksne

I forhold til indsatsen på voksenområdet påkalder det sig opmærksomhed, at botilbudsområdet er præget af lange ventetider. Det vurderes dog ikke af nogen af udviklingsrådene at være en følge af kommunalreformen. Ventetiderne gælder for botilbud til både sindslidende og til voksne med fysisk eller psykisk handicap. Det er imidlertid positivt, at der tilsyneladende er stor fokus i hele landet på dette problem, og det samlede indtryk er, at mange kommuner har oprettet eller planlægger oprettelse af nye botilbud. Samtidig er det positivt, at der i alle regioner arbejdes med problemstillinger om ventelister, registrering af ledige pladser og kravspecifikation, så ventelisterne både kan bruges i visitationen og som et planlægningsværktøj i forhold til justeringer af kapaciteten.

Folketinget har i marts 2008 vedtaget et lovforslag om bl.a. bedre vilkår for at opføre almene ældre- og plejeboliger samt bredere boligvalg for stærkt bevægelseshæmmede. Loven har til formål generelt at øge tilgængeligheden til almindelige boliger for stærkt bevægelseshæmmede ved at lade en andel af de almene familieboliger opføre med større badeværelser, således at selvhjulpne stærkt bevægelseshæmmede og disses familier får et bredere boligvalg ved at de kan skrive sig på venteliste til almene familieboliger. Dette vil også kunne forbedre mulighederne for de ca. 180 personer under 50 år i almindelige plejehjem.

Velfærdsministeriet vil i øvrigt følge udviklingen på botilbudsområdet i den kommende tid.

Hjemløse

Med kommunalreformen overtog kommunerne ansvaret for indsatsen over for hjemløse fra amtskommunerne. Dermed fik kommunerne et både fagligt og økonomisk incitament til at gøre det muligt for deres borgere at blive udsluset og gøre en indsats, så disse borgere kunne blive i stand til at få en bolig og klare tilværelsen selv.

Udviklingsrådenes redegørelser viser, at kommunerne generelt har fokus på at forbedre forholdene for deres hjemløse borgere, og at der på forskellig vis gøres en indsats for at sikre en hurtig udslusning fra forsorgshjemmene og dermed forkorte opholdstiden.

Hjælpe midler

På hjælpemiddelområdet viser udviklingsrådenes redegørelser, at der er behov for fremover at følge området tæt, så den specialiserede viden på området sikres, uanset hvilket regi opgaverne varetages i.

Nye strukturer og processer i forbindelse med kommunalreformen

Samtlige udviklingsråd og de bidragende kommuner og regioner har bemærkninger og anbefalinger, som vedrører rammeaftalerne og processerne omkring dem, det centrale informations- og analysesystem (CIAS) og dets brugbarhed samt til proces og tidsfrister omkring arbejdet med udviklingsrådenes redegørelser.

Det er vigtigt, at disse redskaber fungerer hensigtsmæssigt, da de er centrale i muligheden for fortsat at kunne følge udviklingen. Udviklingsrådenes anbefalinger og regionernes og kommunernes bemærkninger vil sammen med andre bidrag derfor indgå i vurderingen af, om reglerne er hensigtsmæssige i forhold til det formål, de skal tilgodese. Vurderingen vil ske i samarbejde med undervisningsministeren og i dialog med udviklingsråd, kommuner og regioner.

Med hensyn til CIAS og anvendeligheden af dette som redskab i monitoreringen af området, har det været vanskeligt at få kommunerne til at indberette til CIAS. Servicestyrelsen og Velfærdsministeriet har løbende iværksat initiativer over for de kommuner, der har manglet at indberette på enkelte områder eller indberettet åbenlyse fejlagtige tal. Det forventes på den baggrund at CIAS får mere valide tal i 2008, men det afhænger af kommunernes konstruktive deltagelse.

VISO (den Nationale Videns- og Specialrådgivningsorganisation)

I udviklingsrådenes redegørelser konstateres det, at kommunernes brug af VISO har været begrænset, men flere kommuner fremhæver, at de vil bruge VISO mere i fremtiden. Der opstilles en række anbefalinger, der skal være med til at øge kommunernes brug af VISO's ydelser. Redegørelserne supplerer således det offentlige fokus, der i den senere tid har været fokus på VISO og kommunernes samarbejde med VISO. I alt har der i 2007 efter VISOs registreringer været 1.749 henvendelser på landsplan, hvoraf kommunernes sagsbehandlere tegner sig for godt 60 %.

Formålet med VISO er:

- At bevare og udvikle den meget specielle viden og ekspertise
- At være en stærk støttefunktion for kommunerne i de mest vanskelige enkeltsager
- At sikre borgeren adgang til den bedste ekspertise, uanset hvor i landet den findes.

Kommunernes manglende anvendelse af VISO har givet anledning til kritik rettet mod VISO, og VISO er blevet bedt om omgående at iværksætte følgende initiativer:

- Leverandørnetværket inddrages i højere grad i visitationen.
- VISO sikrer, at rådgivningsforløbene løber så længe, der er brug for et kontinuerligt forløb om særlige problemstillinger, dvs. at borgeren og den kommunale sagsbehandler kan vende tilbage til eksperterne i netværket uden at skulle visiteres hver gang.
- Den kommunale sagsbehandler kan ringe til VISO om alt inden for rådgivning, men skal have afsøgt mulighederne for at få rådgivning i kommunen først.
- VISOs faglige netværk spiller en aktiv rolle i at kvalificere kommunerne til at blive bedre til at yde specialrådgivning, dvs. inddrages aktivt i kompetenceopbygning i kommunerne. VISO kan også selv være udfarende.

Derudover er der en tæt og løbende dialog mellem Velfærdsministeriet, Undervisningsministeriet, brugerorganisationerne og de kommunale og regionale parter om tilpasningen af VISO, og det er aftalt med

KL og Danske Regioner, at der på baggrund af de første års erfaringer skal ske en samlet vurdering af VISO med henblik på, om der skal foretages mere grundlæggende ændringer af VISO. Desuden samarbejdes der løbende med tilrettelæggelsen af hensigtsmæssige sagsforløb med de faglige eksperter, kommunerne og brugerorganisationer. Samarbejdet har bl.a. til formål at sikre kvaliteten af og effektiviteten i konkrete sagsforløb.

Som supplement hertil kan det oplyses, at VISO netop har fået gennemført en undersøgelse af Analyseinstituttet Wilke om ”Kendskab og brug af VISO”. Undersøgelsens hovedkonklusioner er,

- At kendskabet til VISO blandt de kommunale sagsbehandlere er særdeles højt
- At tilfredsheden med VISO er meget høj (71-84 %) blandt de, som har benyttet VISO
- At den høje tilfredshed både knytter sig til konsulenterne i det centrale VISO og til specialisterne i leverandørnetværket
- At der trods det høje kendskab er en vis usikkerhed om VISO
- At sagsbehandlere har brug for rådgivning.

3. Kommunalreformen på det sociale område

På det sociale område indeholdt aftalen mellem regeringen og Dansk Folkeparti om strukturreformen følgende hovedelementer, som blev gennemført ved ændringer af serviceloven, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område samt lov om almene boliger mv.

- Kommunalbestyrelserne finansierer og varetager alle myndighedsopgaver. Kommunalbestyrelserne har ansvaret for at sikre, at der er sociale tilbud til egne borgere.
- Der indføres en central refusionsordning, der skal sikre kommunalbestyrelserne mod meget store udgifter i de dyreste enkeltsager.
- Regionsrådene overtager som udgangspunkt driften af alle amtskommunale tilbud bortset fra tilbud til børn og unge med sociale og adfærdsmæssige problemer, der overtages af kommunalbestyrelserne. Regionsrådene får et leverandøransvar i forhold til kommunerne.
- Regionsrådenes leverandøransvar omfatter en forpligtelse til at tilpasse kapaciteten i og udvikle de regionale tilbud på baggrund af en årlig rammeaftale mellem kommunalbestyrelser og regionsråd.
- Der etableres en national videns- og specialrådgivningsorganisation (VISO), som også skal dække specialundervisningsområdet.
- Der oprettes handicapråd i alle kommuner.
- Der oprettes en tilbudsportal, der indeholder en oversigt over alle kommunale, regionale og private tilbud.
- I hver region nedsættes et udviklingsråd, som i en 4-årig overgangsperiode skal følge og drøfte udviklingen på både socialområdet og på specialundervisningsområdet.

I forbindelse med opgaver fra de tidligere amtskommuner til kommunerne fik kommunerne overført de ressourcer, som amtskommunerne havde brugt på områderne herunder de ressourcer, der bestod af den specialiserede viden om de amtskommunale opgaveområder.

Den økonomiske udvikling

Danmarks Statistik har netop offentliggjort de kommunale regnskaber for 2007. Sammenligningen mellem 2006 og 2007 vanskeliggøres dog som følge af opgaveomlægninger og kontoplansændringer i forbindelse med kommunalreformen. Samtidig er der i lyset af kommunalreformen sket en tilpasning af de fordelingsnøgler, der anvendes til at afgrænse handicapområdet fra ældreområdet. De nye fordelingsnøgler for 2007 har således væsentlig betydning for sammenligningen mellem 2006 og 2007. Opgørelsen nedenfor skal derfor tolkes med en vis forsigtighed.

Tabel 1. Kommunernes nettodriftsudgifter i 2006 og 2007

Mio. kr., 2008-pl	Regnskab 2006 ¹	Regnskab 2007 ²	Vækst	Vækst i pct.
Udsatte børn og unge	12.263	12.400	137	1,1
Voksenområdet	25.033	25.013	-20	-0,1
Korrektion for VISO	-253		253	-
I alt	37.044	37.413	369	1,0

¹ Der er foretaget en række tekniske korrektioner af regnskabstallene for 2006 for at kunne sammenligne med regnskabstallene for 2007. Der er korrigeret for tjenestemandspensioner og –præmier, overgang til omkostningsbestemte takster, kontering af genoptræning samt oprettelse af VISO. Korrektionen vedrørende VISO er ikke fordelt på områder. Der er ikke korrigeret for meropgaver i medfør af DUT-princippet.

² I regnskab 2007 indgår foruden de kommunale nettodriftsudgifter de indtægter, kommunerne har haft fra den centrale refusionsordning på de særligt dyre enkeltsager, for at gøre tallene sammenlignelige med regnskabstallene for 2006.

Igangsatte initiativer

Der sættes løbende lovgivnings- og udviklingsinitiativer i gang på det sociale område, og der er sat flere initiativer i gang, som har betydning i forhold til de områder, der berøres af kommunalreformen. Ud over de initiativer, der allerede er nævnt, drejer det sig fx om:

- Dataregister over behandlingsgarantiens opfyldelse i kommunerne (narkomisbrug).
- Effektundersøgelser af indsatsen over for unge stofmisbrugere.
- Info-center om misbrug.
- ”Hjemløsestrategien” med det formål at nedbringe antallet af hjemløse i Danmark.
- Fælles informationsskrivelser fra KL og Velfærdsministeriet om regler og lovgivningsmæssige forpligtelser på forsorgshjems-området.
- Afdækning af muligheder og forudsætninger for en ændring af finansieringen af nybyggeriet af almene boliger, som nedsætter startlejen og tilgodeser behovet for tryghed for lejerne.
- Særskilt belysning af forholdene for yngre handicappede på plejehjem forbindelse med evalueringen af BOHANDI-puljen.
- Fremsat lovforslag om brugerstyret personlig assistance.
- Webservice til CIAS, der gør det muligt for kommunerne at foretage automatiske indberetninger til CIAS ved hjælp af automatisk dataoverførsel mellem IT systemerne i kommunerne og Servicestyrelsen.

4. Udviklingsrådenes redegørelser

I det følgende foretages en sammenfatning af de bemærkninger i udviklingsrådenes redegørelser struktureret efter de enkelte temaer og fagområder. Redegørelserne vedlægges som bilag til denne redegørelse og kan i øvrigt ses på www.statsforvaltning.dk/udviklingsraad, hvor de enkelte kommuners og regioners redegørelser til udviklingsrådene også kan findes.

Det Centrale Informations- og Analysesystem (CIAS)

Generelt nævnes det i udviklingsrådenes redegørelser, at der er problemer med det datamateriale, der er indberettet til CIAS. Nogle svarprocenter er meget lave og svingende hen over kvartalerne. Især er svarprocenterne for 4. kv. i 2007 lavere end for de øvrige kvartaler. Det betyder efter udviklingsrådenes opfattelse, at materialet er utilstrækkeligt og i flere tilfælde modstridende. På grund af den dårlige kvalitet kan der kun i begrænset omfang udledes konklusioner på områdets udvikling.

Et udviklingsråd finder i den sammenhæng, at der generelt bør ses på dokumentation og oplysning på det sociale område.

Processen

Om processen i forbindelse med udarbejdelsen af kommuners og regioners redegørelser til udviklingsrådene og udarbejdelsen af udviklingsrådenes redegørelser til ministerierne nævner alle udviklingsråd, at de fastsatte tidsfrister har været meget stramme og svære at håndtere for både kommuner, regioner og udviklingsråd.

Det nævnes især, at tidsfristerne har betydning for indhentning og behandling af høringssvar og for udviklingsrådenes mulighed for at indhente og behandle uddybende oplysninger.

På trods af det nævner to udviklingsråd eksplicit, at de har modtaget mange brugbare informationer og værdifulde data, som der dog sandsynligvis kunne have været udtaget endnu flere resultater af, hvis tidsplanen havde været anderledes.

Flere udviklingsråd beklager den sene udmelding af de særlige temaer, som ikke har givet mulighed for særskilte undersøgelser. Flere kommuner har ikke på indberetningstidspunktet haft overblik over de forløb, som kommunens borgere har haft på forsorgshjem i andre kommuner eller på regionsdrevne forsorgshjem.

Nye strukturer med kommunalreformen

Samarbejdet mellem kommunalbestyrelser og regionsråd – herunder om rammeaftalerne

Med enkelte udsving vurderes samarbejdet mellem kommunalbestyrelserne og mellem kommunalbestyrelser og regionsråd at være godt. Det gælder både det generelle samarbejde og samarbejdet omkring rammeaftalerne. Generelt er samarbejdet præget af åbenhed og dialog.

Omkring rammeaftalerne kan der dog spores en vis frustration hos regionerne, som generelt bemærker, at det er svært at skabe tilfredsstillende drifts- og udviklingsvilkår for tilbuddene, når kommunerne med kort varsel kan beslutte at overtage regionale tilbud, og at lovgivning og proces omkring rammeaftalerne betyder, at der kan gå uhensigtsmæssigt lang tid fra der konstateres et behov for ny regional indsats, til indsatsen kan sættes i værk.

Et udviklingsråd mener, det er uhensigtsmæssigt, at kommunernes egne tilbud ikke er omfattet af rammeaftalerne, og at rammeaftalerne på sigt vil komme til at omfatte en stadig mindre del af de specialiserede tilbud.

Flere udviklingsråd understreger vigtigheden af, at kommunalbestyrelser og regionsråd i forbindelse med de kommende rammeaftaler sætter mere fokus på udviklingsperspektivet i forhold til de omfattede tilbud.

Samlet set anbefaler udviklingsrådene,

- at der skabes mulighed for, at regionerne løbende kan tilpasse driften af de enkelte tilbud
- at der fortsat arbejdes på at udvikle rammeaftalen som værktøj
- at det sikres, at dobbeltarbejde i form af indberetninger mv. til forskellige instanser undgås.

VISO

Samlet set konstateres det i udviklingsrådenes redegørelser, at brugen af VISO har været begrænset, men at flere kommuner fremhæver, at de vil bruge VISO mere i fremtiden. Et af udviklingsrådene finder, at det er for tidligt at konkludere om VISO.

Baggrunden for den begrænsede brug af VISO fremhæves at være manglende kendskab til VISO, og til hvad VISO kan bidrage med. Nogle kommuner mener derudover, at VISO er for restriktiv i sin visitation.

Et udviklingsråd anbefaler, at visitationskriterierne tydeliggøres og formidles til sagsbehandlerne i kommunerne

Ikke alle redegørelser indeholder oplysninger om, hvorvidt de kommuner, som har henvendt sig til VISO, efterfølgende har anvendt rådgivningen fra VISO, og hvordan kommunen vurderer kvaliteten af VISOs rådgivning. For de redegørelser, som har oplysninger, er det svært at vurdere talmaterialet. Især er det bemærkelsesværdigt, at en del kommuner svarer ”ved ikke” eller slet ikke svarer på spørgsmålet om kvaliteten af VISOs rådgivning. Generelt tyder det dog på, at der er en overvejende god vurdering af VISO.

Et udviklingsråd anbefaler, at VISO i samarbejde med kommunerne løbende evaluerer kommunernes anvendelse af VISO.

Et andet udviklingsråd anbefaler, at henvisningen til leverandørnetværket løses langt enklere, hurtigere og billigere ved at skele til andre løsninger som eksempelvis Medicconnects udbudsløsning, der benyttes af kommunerne til bestilling af speciallæge og psykologerklæringer.

Forpligtende samarbejder

I 4 ud af de 5 regioner er der indgået forpligtende samarbejder mellem kommuner. Alle involverede kommuner udtrykker tilfredshed med samarbejdet. Der er ikke planer om udbygning af samarbejdet.

Udviklingen inden for børne- og ungeområdet

Børn og unge med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse

Et udviklingsråd bemærker generelt om tilbud til børn og unge med fysisk og psykisk funktionsnedsættelse eller med andre komplekse problemstillinger, at der er et særligt behov for, at der kan stilles specialiserede tilbud til rådighed. Dette bør ske i et tæt samarbejde med sundhedsområdet, således at den udvikling af behandlingsmetoder m.v., der sker her, får afsmittende virkning.

Udviklingsrådet vil derfor opfordre kommuner og regionen til sammen at sikre, at der etableres et tæt samarbejde mellem de sociale tilbud og sundhedsvæsenet, så den ekspertise som findes i regionen, kan fastholdes og en videreudvikling sikres.

Særlige dag- og klubtilbud

Ifølge udviklingsrådenes redegørelser har der samlet set været en stabil efterspørgsel af de særlige dagtilbud i 2007. Enkelte kommuner har dog noteret en svag stigning i behovet for tilbuddene.

Det fremgår af flere af redegørelserne, at mange kommuner har ændret eller planlægger ændringer i allerede eksisterende tilbud eller etablering af nye tilbud inden for området, bl.a. for at opnå geografisk nærhed, højne kvaliteten, effektivisere mv.

Kun i få af kommunerne er der sket ændringer i visitationspraksis. I nogle af disse skyldes det tilpasninger i forbindelse med sammenlægning af kommuner med forskellig praksis. I andre kommuner er der nedsat visitationsudvalg eller ændret praksis, som skal sætte øget fokus på tidlig forebyggelse og kvalificering af det beslutningsgrundlag, der danner baggrund for kommunens beslutning om visitation til de særlige dag- og klubtilbud.

Vedligeholdelsestræning til børn og unge

Ifølge udviklingsrådenes redegørelser er der et stigende behov for vedligeholdelsestræning af børn og unge. Kommunerne finder ikke, at stigningen er en følge af kommunalreformen.

Et udviklingsråd nævner, at der er indberettet meget få tilbud om vedligeholdelsestræning til børn og unge. Rådet nævner, at enkelte bemærkninger i redegørelserne fra kommunerne indikerer, at sygehusene har skærpet indsatsen i forhold til vedligeholdelsestræning, dvs. henvist til kommunal iværksættelse af tilbud. Udviklingsrådet kan dog ikke se, om det har ført til en øget indsats i kommunerne generelt.

Udviklingsrådet kan heller ikke vurdere, om der er en generel mangel på tilbud om vedligeholdelsestræning. Det er dog efter udviklingsrådets opfattelse nødvendigt, at vedligeholdelsestræning bliver en integreret del af den kommunale børnepolitik, og at der sikres en faglig udveksling af behandlingsmetoder mellem det sociale område og sundhedsområdet.

Et andet udviklingsråd nævner, at vedligeholdelsestræning stort set ikke bruges af kommunerne. I stedet har der været anvendt andre foranstaltninger, fx foranstaltninger efter servicelovens § 52 samt børnefysioterapi og –ergoterapi.

Sidstnævnte udviklingsråd anbefaler, at det undersøges nærmere, hvorfor tilbuddene ikke anvendes, og om borgerne får opfyldt behovet for vedligeholdelsestræning på anden vis.

Ledsageordningen til børn og unge

Ledsageordningen til børn og unge anvendes ifølge udviklingsrådenes redegørelser i meget begrænset omfang, og behovet vurderes som uændret i 2007. Udviklingsrådene finder ikke, at der er opstået ændringer eller uhensigtsmæssigheder på området grundet kommunalreformen.

I stedet for ledsageordningen benytter kommunerne hjemmepasning, kontaktpersonordningen eller aflastningsordning, bl.a. fordi kommunerne mener, at de unge på 16-17 år har behov for særlig støtte og ikke kan klare sig med almindelig ledsagelse.

Enkelte kommuner vurderer, at der er behov for at få reglerne om ledsageordningen ændret, så den også omfatter yngre aldersgrupper.

Et udviklingsråd finder det yderst overraskende, at der ved årets udgang slet ikke er unge med funktionsnedsættelse, der skulle have behov for at søge ledsagelse til selvvalgte aktiviteter. Udviklingsrådet anbefaler derfor, at kommunerne i højere grad har fokus på ordningen og eventuelt foranstalter en undersøgelse heraf.

To andre udviklingsråd anbefaler, at det undersøges nærmere, hvorfor ledsageordningen ikke anvendes, herunder om det er en følge af kommunalreformen, og om borgerne får opfyldt behovet for ledsagelse på anden vis.

Udsatte børn og unge

På børne- og ungeområdet har anvendelsen af forebyggende foranstaltninger været enten uændret eller stigende. Stigningen sammenkædes med et større fokus på tidlig indsats. Tidlig indsats bliver udpeget som et af de vigtigste fokusområder i næsten alle regioner.

I hovedparten af regionerne er anvendelsen af anbringende foranstaltninger uændret. Et par regioner melder om en stigning, og udviklingsrådene anbefaler her, at grunden til stigningen undersøges.

De fleste kommuner anvender tilbud i andre kommuner og kommunalreformen synes dermed ikke at have påvirket kommunernes samarbejds mønstre.

Der forekommer ikke at være væsentlige ændringer i brugen af sikrede institutioner. Kun meget få kommuner er driftsherre over en sikret institution, og der opleves ingen nævneværdige problemer med ventetid eller udslusning af den unge til andre tilbud.

Kommunerne angiver primært ”behov for kortvarig støtte” som begrundelse for at iværksætte efterværn, hvilket er i overensstemmelse med bestemmelsens formål. To udviklingsråd anbefaler, at det undersøges, om der kan udvikles lokale løsninger i stedet for efterværn.

I stort set alle kommuner vurderes det, at der i høj eller nogen grad er overensstemmelse mellem de overordnede politiske målsætninger på området og de faktiske forhold.

Unge misbrugere

Flere kommuner peger på, at unge misbrugere er et særligt fokusområde. I kommunerne i to regioner har der været et begrænset antal unge, der visiteres til misbrugsbehandling.

Flere udviklingsråd foreslår, at det undersøges, hvorfor der tilsyneladende er så få unge misbrugere, der visiteres til misbrugsbehandling.

Et udviklingsråd bemærker, at den begrænsede brug af misbrugsbehandling kan skyldes, at lovgivningen ikke giver mulighed for at fastholde den unge i behandling. Udviklingsrådet foreslår derfor, at lovgivningen ændres.

Øvrige anbefalinger fra udviklingsrådene:

- At der indgås tæt samarbejde mellem kommunernes misbrugsområde og børn- og ungeområdet.
- At Velfærdsministeriet iværksætter vidensopsamling på området om, hvordan de unge skal håndteres i behandlingen, hvilke metoder der virker – og særligt virkningen på længere sigt.

Udviklingen inden for voksenområdet

Botilbud

Alle udviklingsråd nævner, at der er lange ventetider til botilbud for både sindslidende og fysisk og psykisk handicappede. Ét af udviklingsrådene kalder ventetiderne urimeligt lange, og nævner, at regionen har overbelægning på en række områder. Selv om billedet ikke er helt entydigt, synes ventetiden til botilbud for sindslidende at være længere end for de andre grupper.

Nogle af udviklingsrådene er inde på, at ventetiderne ikke i sig selv kan danne grundlag for en konklusion, da lang ventetid kan skyldes, at der er borgere, der ønsker et konkret botilbud, og som er villige til at vente flere år på at få netop dette tilbud. Derudover nævnes det, at der er en praksis med, at borgere skrives på ventelisten i rigtig god tid, dvs. længe før behovet for en plads er akut.

Et udviklingsråd skriver, at det ikke kan forventes, at der oprettes så mange tilbud, at der altid er ledig kapacitet, da dette ville betyde en merudgift for kommuner og borgere. Der må derfor accepteres en vis ventetid.

De lange ventelister til botilbud blev også behandlet i rammeaftalerne for 2008 mellem kommunalbestyrelser og regionsråd. Det fremgår af alle rammeaftaler, at der arbejdes med problemstillinger om ventelister, registrering af ledige pladser og kravspecifikation, så ventelisterne både kan bruges i visitationen og som et planlægningsværktøj i forhold til justeringer af kapaciteten.

Flere udviklingsråd nævner en stigning i behovet for botilbud, og flere kommunalbestyrelser og regionsråd har da også planer om at oprette nye botilbud. Det generelle billede er, at nye botilbud eller ombygninger af eksisterende tilbud sker efter almenboligloven, men ved visitationen skeles der ikke til, om botilbuddet er opført efter almenboligloven eller serviceloven. Visitationen sker ud fra botilbuddets indhold og målgruppe sammenholdt med borgerens behov.

Ét udviklingsråd nævner, at regionen vurderer, at der for en lang række målgrupper er efterspørgsel efter specialiserede botilbud, som ikke kan imødekommes. Det drejer sig bl.a. om botilbud til personer med senhjerneskade, personer med ADHD og udviklingshæmmede. Udviklingsrådet kan ikke vurdere, om denne mangel på tilbud har sammenhæng med kommunalreformen.

Det samme udviklingsråd har noteret sig, at nogle kommuner planlægger udvidelse af eksisterende botilbud, herunder tilbud rettet mod nye handicapgrupper, og rejser spørgsmålet om en samling af forskellige handicapgrupper i større boenheder – med risiko for afspecialisering – er hensigtsmæssig.

Et andet udviklingsråd nævner, at der især er en stigning i behovet for botilbud til senhjerneskadede.

Flere af udviklingsrådene har anbefalinger vedr. botilbudsområdet:

- At kommunerne undersøger nærmere, hvorvidt der er iværksat og planlagt initiativer i kommunerne på botilbudsområdet, som vil skabe den tilstrækkelige kapacitet til henholdsvis voksne sindslidende, voksne fysisk handicappede og voksne psykisk handicappede
- At kommunerne foretager en vurdering af den kapacitet, der skabes med de nye tiltag sammenholdt med antallet af personer, der har et behov/ønske om et (nyt) botilbud.
- At der i forbindelse med rammeaftalen ses på mulighederne for at etablere yderligere botilbud.

Ét udviklingsråd anbefaler, at velfærdsministeren ser på, hvordan der kan skabes mulighed for at etablere boliger, som har huslejer på et niveau, som en person med førtidspension kan betale og samtidig have et rimeligt rådighedsbeløb.

I to regioner har kommunerne planer om at overtage driften af regionale tilbud.

Magtanvendelse

Et enkelt udviklingsråd omtaler magtanvendelse. Dette udviklingsråd foreslår, at der mellem kommunerne og regionen etableres en netværksgruppe, der efter et nærmere udarbejdet kommissorium kan forestå formidling, udvikling og ikke mindst udveksling af erfaringer inden for området. Det er udviklingsrådets opfattelse, at nedsættelse af en netværksgruppe kan medvirke til at sikre korrekt brug af de ret komplicerede regler, herunder tryghed ved anvendelsen af disse, når dette undtagelsesvis er påkrævet.

Personer under 50 år i almindelige plejehjem

Det fremgår af udviklingsrådenes redegørelser, at ca. 180 personer under 50 år var indskrevet i almindelige plejehjem pr. 31.12.2007.

En af de kommuner, som har yngre handicappede i almindelige plejehjem, oplyser, at det er de pågældende borgere selv, som har insisteret på, at kommunen skulle finde en lokal løsning.

Behandlingstilbud og misbrugsområdet

Ifølge udviklingsrådenes redegørelser oplyser kommunerne, at brugen af genoptræning og vedligeholdelsestræning er uændret eller svagt stigende.

I en af redegørelserne nævnes, at regionen har bemærket, at visse tidligere amtkommunale ydelser synes ”glemt” af kommunerne i kommunalreformens gennemførelse. Således har der været et betydeligt fald i ”fase 3 behandling” af personer med erhvervet hjerneskade.

En stor del af kommunerne har i 2007 iværksat initiativer på misbrugsområdet og planlægger nye i 2008.

Personlige hjælperordninger

Kommunerne oplyser, at der generelt for de personlige hjælperordninger har været en stort set uændret udvikling i 2007, dog for nogle kommuner med en tendens til en stigning. Nogle kommuner giver udtryk for, at der er stigende problemer med at skaffe hjælpere til handicappede med personlig hjælperordning.

En del kommuner benytter sig af hjælperkorps evt. i kombination med, at borgeren selv finder hjælpere.

Ledsageordning og kontaktperson for døvblinde

Hovedtendensen for ledsageordningen er, at kommunerne enten beskriver behovet for ledsagelse som uændret, eller de angiver, at der har været en mindre stigning i behovet.

Brugen af kontaktpersonordningen for døvblinde angives at være uændret.

I flere redegørelser nævnes, at der er problemer med at udnytte bevillingerne til ledsageordningen. Årsagen kan henføres til, at en del kommuner har problemer med rekruttering og fastholdelse af ledsagere.

Nogle kommuner har ledsagekorps, idet ledsagekorps kan medvirke til at gøre arbejdsbetingelserne mere attraktive for ledsagerne, ligesom det kan øge forsyningssikkerheden ved at kunne give vikarer ved sygdom o.lign.

Flere udviklingsråd har anbefalinger vedr. ledsageordningen og problemer med rekruttering:

- at kommunerne arbejder med modeller for, hvordan udmøntningen af ledsageordningen kan organiseres i kommunerne med henblik på at sikre den nødvendige arbejdskraft til ledsagelse.
- at der kigges nærmere på, hvorfor ledsageordningen ikke udnyttes fuldt ud i alle kommuner, og såfremt dette skyldes problemer med rekruttering og fastholdelse, hvordan disse problemer kan afhjælpes.
- at kommunerne udøver en informationsindsats om ledsageordningen.

I en af regionerne har kommunalreformen ført til ændringer af organisatorisk karakter i forbindelse med overtagelse af ledsageordningen fra de gamle amtskommuner og sammenlagte kommuner. Udviklingsrådet vil følge området for at se, om der sker ændringer i forhold til praksis i forbindelse med bevilling af ledsager.

Nogle kommuner oplyser om uklarheder i forbindelse med ledsageordningen og botilbud. Udviklingsrådet tolker problemet således, at der har været forskellige ordninger lokalt i de enkelte botilbud – nogle botilbud har sendt ansøgning til hjemkommunen om bevilling af ledsageordning, der således har kørt sideløbende med botilbudsforanstaltningen, medens andre botilbud har indeholdt midler til ledsagelse i betalingen for botilbuddet. Dette har betydet en uklar afgrænsning af, hvem der er berettiget til ordningen.

Udviklingsrådet anbefaler derfor velfærdsministeren at overveje en klargørelse af, hvilke ydelser der skal indgå i et botilbud.

Beskyttet beskæftigelse samt aktivitets- og samværstilbud

Gennemgående fremgår det af udviklingsrådenes redegørelser, at der ikke er de store ændringer i efterspørgslen efter dagtilbud, dvs. beskyttet beskæftigelse og aktivitets- og samværstilbud. Det fremgår dog, på baggrund af oplysningerne fra en del kommuner, at der kan konstateres en vis stigning i efterspørgslen efter aktivitets- og samværstilbud.

Hjælpemidler, biler og boligindretning

På hjælpemiddelområdet oplyser kommunerne, at de generelt har oplevet et stigende antal sager om hjælpemidler. Nogle kommuner forklarer stigningen med, at der er større bevidsthed blandt borgerne om mulighederne for at få hjælp samt at den teknologiske udvikling gør, at der findes stadig flere hjælpemidler, der kan afhjælpe stadigt flere funktionsnedsættelser.

Der er en tendens til, at kommunerne indgår eller planlægger at indgå i samarbejde med andre kommuner inden for hjælpemiddelområdet. Nogle kommuner er i gang med at opbygge egne specialiserede enheder. Det har i en region betydet, at der er et ændret efterspørgselsmønster efter de tilbud fra regionens hjælpemiddelcenter, som er takstfinansierede. Der er nedsat en arbejdsgruppe, som skal se på mulighederne for at omdefinere det regionale hjælpemiddelcenters rolle.

I en anden region har regionen lukket hjælpemiddelrådgivningen på grund af manglende driftsgrundlag. Der er en række initiativer til samarbejder på tværs af kommuner.

Udviklingsrådet i denne region finder,

- at der er grund til at være opmærksom på udviklingen på hjælpemiddelområdet, som ikke ses at være koordineret med afvikling af de tilbud, regionen har drevet.
- at det er vigtigt at sikre den faglige specialviden, samt at denne overføres til de nye tilbud.

Det generelle billede for bilsager og sager om boligretning er, at kommunerne enten har oplevet en mindre stigning eller finder, at der ikke er sket nævneværdige ændringer.

I en af udviklingsrådenes redegørelser nævnes, at 2007 har været præget af, at kommunerne skulle afslutte en lang række sager overført fra den tidligere amtskommune.

Et andet udviklingsråd nævner, at der har været lidt startvanskeligheder i kommunerne, og at der derfor er givet relativt mange bevillinger til biler i årets sidste kvartaler.

Med hensyn til boligindretning nævner nogle kommuner en stigende tendens. Især angives der at være en øget mængde ansøgninger om støtte i forbindelse med ændring af adgangsforhold, da borgerne gerne vil blive boende i eget hjem.

Det nævnes i flere af redegørelserne, at kommunerne indgår i vidensnetværk om hjælpemidler, biler og boligindretning.

Særligt tema I om udviklingen i tilbudsmønstret til børn, unge og voksne med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse

De fleste udviklingsråd har kun mindre afsnit om det særlige tema og henviser i stedet til udviklingen, som den er beskrevet for de enkelte tilbud. Et af udviklingsrådene nævner, at temaet først er udmeldt fra ministeriet meget sent i forløbet, og at en tidligere udmelding ville have givet mulighed for en bedre undersøgelse af området.

Det overordnede billede er, at tilbudsmønstret stort set er upåvirket af kommunalreformen. Der er således generelt set ikke sket større ændringer i de kommunale og regionale tilbud, herunder målgrupper, visitationspraksis og det socialfaglige indhold i tilbuddene.

Et udviklingsråd nævner, at det tværtimod ser ud som om, kommunerne har samlet ekspertisen inden for specialområder, og planlægger yderligere specialiseringer i lokale tilbud. Samtidig er der bevidsthed hos kommunerne om, at der ikke kan oprettes lokale tilbud på alle områder, og at der derfor er samarbejde med andre kommunalbestyrelser og regionsrådet.

Et andet udviklingsråd konkluderer, at der ikke er sket væsentlige ændringer hverken i tilbuddenes socialfaglige indhold eller i visitationspraksis. Dog har strukturændringen i sig selv med det øgede antal driftsherrer givet anledning til ændret visitationspraksis.

Et tredje udviklingsråd nævner, at der er en forholdsvis tydelig udvikling i retning af, at kommunerne løser de mindst specialiserede socialfaglige opgaver selv og trækker på de regionsdrevne tilbud i de mere komplicerede tilfælde, hvilket betyder, at der sker en ændring af det socialfaglige indhold i de regionsdrevne tilbud i retning af en mere specialiseret og tværfaglig indsats.

Samme udviklingsråd nævner, at der også er en tendens til et stigende antal tilfælde vedr. børn og unge, som kræver en særlig specialindsats. Regionen har peget på, at der er eksempler på sager, som ikke har været tilstrækkeligt udredt ved henvisning til et regionalt tilbud.

Sidstnævnte udviklingsråd anbefaler derfor, at kommunerne i højere grad overvejer at inddrage VISOs faglige ekspertise, så der laves en udredning, inden borgeren henvises til et behandlingstilbud.

Ét udviklingsråd nævner, at kommuner og region er ved at udarbejde en samlet fremtidsplan for specialbørnehjemmene. Fremtidsplanen indebærer en sammenlægning af eksisterende enheder til større enheder samt en egentlig udvidelse af kapaciteten. Baggrunden for beslutningen er ændringer i målgruppen, ventelister, en forældet bygningsmasse samt et ønske om at opnå mere rentable enheder.

Derudover nævner samme udviklingsråd, at der i regionens største kommune er oprettet en central visitation med henblik på at skabe en ensartet og forbedret visitationspraksis.

Særligt tema II om udslusning fra forsorgshjem

Med hensyn til opholdstiden på forsorgshjem konkluderer udviklingsrådene, at den gennemsnitlige opholdstid stort set er uændret og upåvirket af kommunalreformen.

Redegørelserne viser, at der er fokus på at forbedre forholdene for hjemløse borgere. Nogle kommuner har øget samarbejdet mellem kommunen og forsorgshjemmene, og flere kommuner har oprettet tilbud, der skal føre til en hurtigere udslusning.

Flere udviklingsråd har konstateret, at der er et større pres på forsorgshjemmene, og at brugerne gennem årene har fået mere komplekse problemstillinger.

Generelt anbefaler udviklingsrådene en styrkelse af arbejdet mellem kommunerne og forsorgshjemmene om udslusning, så der tidligt kan iværksættes en koordineret indsats.

Flere udviklingsråd efterlyser endvidere en tidligere kontakt til hjemkommunen, og generelt efterlyser udviklingsrådene bedre udslusningsmuligheder.

Fremtidige fokusområder

Tre udviklingsråd har i deres redegørelser gjort sig overvejelser om områder, som de fremover vil sætte særligt fokus på:

Et udviklingsråd vil sætte fokus på anbringelsesområdet, på betydningen af tidlig indsats i forhold til udsatte børn og på ventetider på botilbud.

Et andet udviklingsråd vil sætte fokus på en lang række områder: rammeaftalerne, kommunal overtagelse af regionsdrevne tilbud, vedligeholdelsestræning til børn, ledsageordning til unge, efterværn, behandlingstilbud til unge misbrugere, overgang fra barn til voksen, botilbud til voksne, væresteder drevet af frivillige organisationer, personlig hjælperordning, ledsageordning til voksne, hjælpemiddelområdet, landsdelsdækkende tilbud, udvidelse af målgrupper i sociale tilbud, hjemtagelse af borgere, brug af regionens specialiserede dagtilbud, forsorgshjemsstatistikken.

Et tredje udviklingsråd vil i den kommende tid særligt sætte fokus på aflastningstilbud, vedligeholdelsestræning til børn og ledsageordning for unge mellem 16 og 18 år og voksne.