



DET CENTRALE HANDICAPRÅDS

anbefalinger til øget tillid på handicapområdet



INDHOLD

Forord.....	3
Anbefalinger til social- og ældreministeren og regeringen	4
Anbefalinger til kommunalbestyrelserne	5
Anbefaling til kommunale handicapråd.....	7
Undersøgelsen ”Inddragelse og tillid i mødet mellem kommunerne og borgere med handicap”	8
5 dilemmaer der påvirker inddragelse og tillid.....	12



U D G I V E R
Det Centrale Handicapråd
Stationsvej 10 • 9460 Brovst

Layout: 4PLUS4

ISBN: 978-87-90985-09-7

Støttet af:



FORORD



Det kan næppe komme bag på nogen, at tilliden er udfordret på handicapområdet. Det er bekymrende, og der er behov for at få genetableret tilliden. Som borger med handicap eller som pårørende til et barn med handicap skal man kunne have **tillid** til, at man kan få den hjælp, man har behov for - når man har behov for den - og at hjælpen tilrettelægges ud fra den unikke situation, man står i.

Det Centrale Handicapråd har bedt VIVE om at undersøge den aktuelle status på, hvordan kommunale sagsbehandlere og borgere med handicap hver især oplever kommunernes sagsbehandling. Undersøgelsen har særligt fokus på forskellige aspekter af inddragelse og tillid i mødet mellem kommunerne og borgere med handicap. VIVE har derfor også kortlagt kommunale inddragelses- og tillidsfremmende initiativer, som sigter mod at forbedre samarbejdet og højne tilliden.

Undersøgelsen "Inddragelse og tillid i mødet mellem kommunerne og borgere med handicap" viser desværre, at der fortsat er en forskel – et gap – mellem borgernes og kommunale sagsbehandlere og lederes oplevelse af mødet og sagsbehandlingen. Samtidigt viser undersøgelsen, at det er et komplekst felt, og at der er nuancer i oplevelserne. Gap-analysen viser nogle af de samme tendenser, som den gap-analyse Det Centrale Handicapråd

fik udarbejdet i 2015. Det metodiske setup er dog mere ambitiøst denne gang, og undersøgelserne kan ikke sammenlignes direkte. Vi kan derfor ikke konkludere noget håndfast om udviklingen over tid – det er der behov for, at vi kan fremadrettet gennem regelmæssige gentagelser af denne undersøgelse.

Med den nye viden om, hvordan det ser ud med tilliden mellem borgere med handicap og kommunerne, har vi i Det Centrale Handicapråd udarbejdet en række **anbefalinger** til regeringen og social- og ældreministeren som ansvarlig handicapkoordinerende minister, samt til kommunalbestyrelser og de kommunale handicapråd. anbefalingerne skal sikre fokus på arbejdet med at mindske tillidskløften. Der er behov for, at man på alle niveauer forholder sig til den store udfordring og de steder, hvor der kan sættes ind for at øge borgernes tillid til, at de kan få den hjælp og støtte, de har behov for og ret til.

Vi opfordrer derfor til, at man på alle niveauer forholder sig aktivt til rådets anbefalinger.

Det er rådets håb, at undersøgelsen også kan bidrage til at kvalificere det arbejde, der ligger forude i den politiske debat og i partnerskaber og alliancer, som i den kommende tid sætter fokus på tillid, inddragelse og i sidste ende retssikkerhed på handicapområdet.

God læselyst og god debat!

Liselotte Hyveled,
Formand for Det Centrale Handicapråd

ANBEFALINGER

TIL SOCIAL- OG ÆLDREMINISTEREN OG REGERINGEN

Det Centrale Handicapråd anbefaler, at social- og ældreministeren tager initiativ til regelmæssig gentagelse af undersøgelsen ”Inddragelse og tillid i mødet mellem kommunerne og borgere med handicap”

- Den kvantitative del af undersøgelsen er for borgerperspektivet belyst gennem spørgsmål i VIVE’s spørgeskemaundersøgelse Survey of Health, Impairment and Living Conditions in Denmark, som gennemføres af VIVE hvert fjerde år. For at kunne følge udviklingen anbefales det, at der regelmæssigt gennemføres en analyse på baggrund af gentagelse af disse spørgsmål i kommende SHILD-undersøgelser suppleret med en spørgeskemaundersøgelse i kommunerne.

Det Centrale Handicapråd anbefaler, at regeringen styrker fokus på handicapområdet på socialrådgiver- og socialformidleruddannelserne, samt mulighederne for efteruddannelse

- Fokus på handicap på uddannelserne skal styrke fagligheden og give sagsbehandlingskompetencerne et løft med henblik på at styrke viden og kompetencer til at træffe den rette afgørelse første gang og styrke målrettede inddragelseskompetencer.
- Efteruddannelse kan fx have fokus på styrkelse af kompetencer inden for borgerdialog og samtaler. VIVE peger på, at netop efteruddannelse i kommunikation, som tager hensyn til borgerens behov, er en effektiv inddragelsesfremmende praksis.

Det Centrale Handicapråd anbefaler, at kommunerne forpligtes til at tilbyde rådgivning til borgere fra en uvildig/uafhængig instans fx borgerrådgivere

- Rådgivning fra en uvildig instans fx i form af borgerrådgivere kan fungere tillidsopbyggende mellem borger og kommune, fordi den uvildige rådgiver både kan tage den uformelle dialog med borgerne, guide dem videre og hjælpe til at forstå regler, rettigheder og kommunal praksis. Den uvildige rådgiver kan desuden hjælpe mindre ressourcestærke borgere, som i dag i mindre grad klager, med at klage over afgørelser.
- Borgerrådgivere har indsigt i både forvaltningens praksis og borgernes oplevelse af kontakten med kommunen og kan løbende rapportere og fungere som sparringspartner for kommunens forvaltning og politiske ledelse om problemområder. De kan dermed være med til at styrke sagsbehandlingen.
- Det Centrale Handicapråd anbefaler, at der vælges en model, hvor den uvildige rådgiver, fx borgerrådgiveren, er uafhængig af den kommunale forvaltning.

ANBEFALINGER

TIL KOMMUNALBESTYRELSERNE

Det Centrale Handicapråd anbefaler, at kommunalbestyrelsen styrker faglighed, vejledning og rådgivning

- Styrk muligheder og kultur for at søge og følge ekstern specialviden fx viden fra handicaporganisationer eller VISO.
- Giv borgere mulighed for at bede om at få en uvildig faglig rådgiver inddraget i sagen.
- Styrk lokal læring og vidensdeling om fx særlig handicapspecifik viden og Ankestyrelsens handleanvisninger i hjemviste sager.
- Det Centrale Handicapråd opfordrer til at arbejde aktivt med at styrke en organisering, som opbygger og fastholder specialiseret viden i organisationen.
- Styrk efteruddannelsesmuligheder for sagsbehandlere.
- Opstil konkrete mål for kvaliteten af sagsbehandlingen.

Det Centrale Handicapråd anbefaler, at kommunalbestyrelsen sikrer kommunalpolitisk og ledelsesmæssig fokus på tillid og kommunikation

- Muligheden for reel og meningsfuld inddragelse styrkes fx ved at sikre rammerne for øget dialog eksempelvis ved at give sagsbehandlere tid til løbende dialog og opfølgning med borgeren. Styrket dialog og reel inddragelse skal sikre transparens i sagsbehandlingen, løbende status og forventningsafstemning, og at hjælpen ikke opleves som kommende så sent, at det giver yderligere problemer for borgerne.
- Vær fra politisk og ledelsesmæssig side eksplicit om forventningen om og opbakningen til, at der i jeres kommune er fokus på, at sagsbehandlingen tager udgangspunkt i borgerens individuelle situation, erfaringer, behov og ønsker.

Det Centrale Handicapråd anbefaler, at kommunalbestyrelsen sikrer tydelighed om, at koordinering i indsatser er kommunens ansvar

- Overblik og velfungerende samarbejde mellem forskellige forvaltningsområder og afdelinger er medvirkende til, at borgerne føler sig set som hele mennesker og viser, at kommunen har overblik over borgernes samlede behov for støtte.
- Signalér tydeligt, at det ikke er borgerens ansvar at forstå koordinering eller at være tovholder på indsatser fx ved at benytte én koordinerende plan, som udarbejdes i samarbejde med borgeren eller én koordinerende sagsbehandler, som har den løbende dialog med borgeren.
- Rammer og strukturer, der understøtter det gode koordinerende samarbejde, er en forudsætning for, at det interne samarbejde i kommunen og samarbejdet med eksterne fungerer.

- Vær nysgerrige på, om det tværfaglige samarbejde er velfungerende i jeres kommune - fx ved at undersøge borgeres oplevelse af den samlede indsats. Er samarbejdet udfordret, så opfordres der til at arbejde aktivt med at finde modeller for samarbejde og koordinering på tværs af forvaltningsområder og med eksterne.
- Det Centrale Handicapråd opfordrer til at dele gode erfaringer og søge inspiration fra andre kommuner - start med at se på initiativer og cases i VIVE-undersøgelsen *"Inddragelse og tillid i mødet mellem kommunerne og borgere med handicap"*.

Det Centrale Handicapråd anbefaler, at kommunalbestyrelsen inddrager det kommunale handicapråds erfaringer i planlægning af initiativer for at øge tilliden og i forbindelse med temperaturmålinger af tilliden i jeres kommune

- Gode løsninger og tilrettelæggelse af initiativer kræver viden om behov. Det Centrale Handicapråd opfordrer til, at kommunalbestyrelsen har modet til at lukke handicapråd og handicaporganisationer ind i det politiske arbejde med at øge tilliden.
- Temperaturmålinger kan fx være dialog- eller borgermøder, mindre spørgeskemaundersøgelser m.v.





ANBEFALING

TIL KOMMUNALE HANDICAPRÅD

Det Centrale Handicapråd anbefaler, at de kommunale handicapråd beder om svar på, om kommunalbestyrelsen forholder sig til disse anbefalinger. Bland jer og vær med til at kvalificere drøftelsen om tillid og inddragelse i jeres kommune!

- Forelæg undersøgelsen og anbefalingerne for relevante parter i kommunen. Brug undersøgelsens resultater og anbefalingerne som anledning til en drøftelse af, om - eller hvilke initiativer der bør igangsættes i jeres kommune.
- Bland jer! Jeres specifikke og lokale viden sammen med gap-undersøgelsens resultater og anbefalingerne kvalificerer drøftelsen af tillid og inddragelse i jeres kommune.
- Arranger fx et temamøde, hvor relevante kommunale aktører inviteres til at debattere, hvad I kan gøre for at øge tilliden i jeres kommune.

UNDERSØGELSEN

”INDDRAGELSE OG TILLID I MØDET MELLEM KOMMUNERNE OG BORGERE MED HANDICAP” – en gap-undersøgelse af VIVE for Det Centrale Handicapråd

RESULTATER AF DEN KVANTITATIVE ANALYSE

Den kvantitative analyse viser, at de største gaps findes på spørgsmål om den hjælp, borgeren modtager, og hvorvidt borgeren har indflydelse på de tiltag, der bliver iværksat af kommunen - det peger på behov for mere dialog og inddragelse. De mindste forskelle findes på vurderingerne af adgang til egne sagsdokumenter, sagsbehandlernes viden og på vurderinger af det tværfaglige samarbejde. Interessant i forhold til sidstnævnte er, at alle parter vurderer kommunens interne samarbejde – altså koordineringen mellem forskellige indsatser og forvaltninger - forholdsvis lavt. Der er altså potentiale for at arbejde med at styrke det tværfaglige samarbejde og koordinering.



Hovedresultater

	Borgere	Sagsbehandlere	Ledere	Gap (L – B)	Gap (S – B)	Gap (L – S)
Hjælp og service						
Får borgeren den hjælp, de har behov for i kommunen?	1,8	2,4	2,7	(0,9)	(0,6)	(0,3)
Får borgerne med handicap den hjælp, de har ret til?	1,7	2,5	2,8	(1,1)	(0,8)	(0,3)
Oplever du inden for de sidste tre år, at borgeren har mange skiftende sagsbehandlere?	1,2	1,9	1,7	(0,5)	(0,7)	(-0,2)
Inddragelse						
Har borgeren indflydelse på de tiltag, der bliver iværksat af kommunen?	1,4	2,3	2,5	(1,1)	(0,9)	(0,2)
Tager sagsbehandlingen hensyn til borgerens individuelle behov?	1,7	2,6	2,8	(1,1)	(0,9)	(0,2)
Har borgerne reel mulighed for at blive inddraget ¹	-	2,6	2,8	(0,2)	-	(0,2)
Har borgeren let adgang til egne sagsdokumenter?	1,8	2,3	2,2	(0,4)	(0,5)	(-0,1)
Sagsbehandlers viden						
Er sagsbehandleren tilstrækkeligt forberedt til møder med borgeren?	1,9	2,5	2,6	(0,7)	(0,6)	(0,1)
Har sagsbehandleren kendskab til relevante tilbud for borgeren?	1,7	2,2	2,4	(0,7)	(0,5)	(0,2)
Har sagsbehandleren nok viden om borgerens specifikke handicap?	1,5	2,2	2,1	(0,6)	(0,7)	(-0,1)
Tillid til at borgerne giver tilstrækkelige og korrekte oplysninger til brug for sagen ²	-	2,5	2,7	-	-	(0,2)
Myndighedernes samarbejde						
Samarbejder kommunen internt om den hjælp, borgeren har brug for?	1,5	2	2	(0,5)	(0,5)	(0,0)
Bliver der inddraget relevant ekspertviden i forhold til de tiltag, der iværksættes af kommunen?	1,5	2,3	2,4	(0,9)	(0,8)	(0,1)

Skala – svarkategorier: 'I høj grad' = 3, 'I nogen grad' = 2, 'I mindre grad' = 1, 'Slet ikke' = 0. En høj gennemsnitlig score er som udgangspunkt positivt. Et gap er defineret som forskellen i scoren af et spørgsmål mellem to grupper. Lederne er benchmark-kategori i hele analysen.

1 Spørgsmål kun stillet til kommunale respondenter

2 Spørgsmål kun stillet til kommunale respondenter

Nuancer fra den kvalitative analyse

De kvalitative interviews i undersøgelsen underbygger, at der er en kløft mellem borgernes og sagsbehandlerens oplevelse af tillid og inddragelse i mødet, men viser også stor variation i borgernes oplevelser. De 20 interviewede borgere fordeler sig nogenlunde ligeligt, hvad angår positive eller negative oplevelser med sagsbehandlingen, og for begge grupper er yderpunkter i brug. VIVE påpeger det som interessant, fordi man fra de involverede parter nogle gange kan få indtryk af, at de kritiske borgere enten udgør det store flertal eller et lille mindretal af alle borgere med handicap. De borgere, der selv har negative oplevelser i bagagen, har derudover ofte et billede af, at sådanne oplevelser er fælles for de fleste borgere med handicap.

Modsat borgerne er de 10 interviewede sagsbehandlere aldrig decideret negative; otte ud af ti er overvejende positive. De oplever typisk, at de godt kan hjælpe, inddrage og skabe tillid i mødet, selvom en del har frustrationer fx over presset økonomi og tid, utilstrækkelige tilbud eller udfordret tværfagligt samarbejde.

VIVE finder i de kvalitative interviews en forskel på opfattelsen af, hvad inddragelse er, selvom både borgere og sagsbehandlere opfatter inddragelse som centralt for et vellykket møde. Kun halvdelen af borgerne oplever, at de bliver inddraget, mens alle de interviewede sagsbehandlere oplever, at de inddrager borgerne. For sagsbehandlerne er inddragelse fx informationsindhentning og -deling, information om processen og at lade borgeren vælge mellem forskellige muligheder, mens interviewene viser, at det for borgerne er vigtigt at føle sig set, hørt og lyttet til - og derigennem anerkendt.

For flere nuancer - se *undersøgelsen*.



OM UNDERSØGELSEN

BORGERPERSPEKTIVET er belyst kvantitativt gennem analysen af relevante besvarelser af VIVE's spørgeskemaundersøgelse Survey of Health, Impairment and Living Conditions in Denmark (SHILD 2020); og nuanceres kvalitativt gennem 20 interviews med borgere med handicap.

Respondenter i den kvantitative del af analysen:

- 1.816 besvarelser fra personer med handicap (selvvurderet handicap) med kontakt til kommunen
- Gennemsnitlig alder: 47,4 år
- 1.016 kvinder og 800 mænd
- 1.006 respondenter har selv et handicap; øvrige er pårørende til partner eller barn med handicap

KOMMUNEPERSPEKTIVET er belyst kvantitativt gennem analyse af spørgeskemasvar fra sagsbehandlere og ledere i kommunerne og nuanceres kvalitativt gennem 10 interviews med kommunale sagsbehandlere ansat i børne- og familie-, sundheds- og socialforvaltninger eller jobcentre.

Kommuneperspektivet i den kvantitative del af analysen:

- 125 ledere med kontakt til borgere med handicap
- 428 sagsbehandlere med kontakt til borgere med handicap
- Svar fra 90 kommuner
- Fire indgange til kommunerne - de fleste respondenter er ansat i socialforvaltninger og i jobcentre.³

DE GODE ERFARINGER med initiativer til at fremme inddragelse og tillid er kortlagt gennem desk research, henvendelser til lokale handicapråd og via spørgsmål i kommunesurveyen og i interviewene med borgere og sagsbehandlere. De 5 caseinitiativer er udvalgt med input fra Det Centrale Handicapråd, undersøgelsens følgegruppe, Ankestyrelsen og Socialstyrelsen.

³ De fire indgange er typisk: børne- og familieafdelingen, socialforvaltningen (voksenhandicap), jobcenteret og sundhedsafdelingen, hvor sagsbehandlere på daglig basis eller ind imellem træffer myndighedsafgørelser i forhold til borgere med handicap.

5 DILEMMAER DER PÅVIRKER INDDRAGELSE OG TILLID

De kvalitative analyser i undersøgelsen viser, at mødet mellem borgerne og kommunen formes af en række dilemmaer, der skaber udfordringer for inddragelse og tillid. Nogle af disse handler om lovgivning og økonomi og kan ikke alene løses ved indsatser ude i den enkelte kommune, men må også adresseres i forbindelse med det

politiske fokus, der pt. er på handicapområdet. Andre dilemmaer fx fragmenteringsdilemmaet peger på behov for fokus i den enkelte kommune på blandt andet koordination og siloproblemer, fx når to afdelingers indsatser er kontraproduktive i forhold til hinanden.

Ekspertisedilemmaet hænger sammen med forventningen til, at sagsbehandleren anvender faglig ekspertise i designet af indsatsen og samtidig lever op til idealer om borgerens autonomi og borgeren som ekspert i eget liv. Hvis en borger skal føle sig inddraget, kan det kræve, at sagsbehandleren vægter de to ekspertiser anderledes for at kunne møde borgeren dér, hvor vedkommende er.

Økonomidilemmaet skal forstås i sammenhæng med det helt grundlæggende vilkår, at kommunernes forpligtelse overfor borgerne skal varetages indenfor rammen af et budget. For sagsbehandlerne, der omsætter handicappolitik og -lovgivning til konkrete indsatser, kan dilemmaet opstå, når deres faglige vurderinger kommer under pres fra økonomiske hensyn.

Fragmenteringsdilemmaet hænger sammen med opdelingen af kommunernes indsats på forskellige afdelinger, der administrerer forskellige lovgivninger. En borger med handicap kan derfor have svært ved overhovedet at finde den rigtige 'indgang' og kan efterfølgende opleve, at indsatsen splittes op og fordeles på afdelinger, der ikke koordinerer med hinanden. Borgeren kan også opleve selv at måtte tage ansvar for koordinationen, og for at indsatserne adresserer det samlede problemkompleks og ikke modarbejder hinanden.

Lov og behov-dilemmaet opstår, når den indsats borgeren og sagsbehandleren er enige om, at borgeren har behov for, ikke har hjemmel i lovgivningen. Dilemmaet hænger sammen med vægtingen mellem sagsbehandlerens forpligtelser til at sikre, at borgere med handicap gives lige deltagelsesmuligheder, at indsatsen tager udgangspunkt i borgerens individuelle behov og at skøn ikke sættes under regel.

Kategoriseringsdilemmaet er affødt af spændingen mellem borgerens oplevelse af at være et helt og komplekst individ og kommunens nødvendige bureaukratiske kategorisering af borgeren til en generel problemprofil, som kommunen kan handle på. Dilemmaet kan blive en barriere, når kommunens kategorisering af borgeren afviger væsentligt fra borgerens egen.⁴

Se også VIVE's bud på tillids- og inddragelsesfremmende praksisser i *"Inddragelse og tillid i mødet mellem kommunerne og borgere med handicap"* - en gap-undersøgelse for Det Centrale Handicapråd.

⁴ VIVE: "Inddragelse og tillid i mødet mellem kommunerne og borgere med handicap"