



MYNDIGHEDSSAGSBEHANDLING
PÅ HANDICAPOMRÅDET
– ET LITTERATURSTUDIE

Julie Joséphine Odgaard Nielsen, Maria
Lykke Wollesen og Inge Storgaard Bonfils

April, 2024

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	4
2. Sammenfatning	5
3. Mødet mellem borger og myndighedssagsbehandler	7
3.1. Forældreperspektivet	7
3.2. Borgerperspektivet	9
3.3. Sagsbehandler og ledelsens perspektiv på samarbejdet med borger	12
4. Sagsbehandling og organisatoriske rammer	16
5. Valg af foranstaltninger og tilbud	22
6. Sammendrag af vidensfeltet	27
7. Metode, søgeprotokol og oversigtstabel	30
8. Litteraturliste	35

1. Indledning

Mennesker med en funktionsnedsættelse har ofte brug for hjælp i hverdagen for at kunne leve et normalt liv. Det kan være i form af hjælpemidler, hjælp til at klare hverdagens aktiviteter eller bolig i en boform med støtte. Som familie til et barn med handicap, er man også ofte afhængig af at kunne få støtte i hverdagen bl.a. til de merudgifter familien har eller til at kunne passe barnet og følge det til fx behandling og træning. Det kan betyde, at forældrene vælger ikke at være aktiv på arbejdsmarkedet i samme omfang som andre forældre.

Hvert år træffes der i de kommunale forvaltninger et stort omfang af afgørelser om hjælp til børn og voksne med en funktionsnedsættelse og det er et af de områder hvor der også ses en vækst i udgifterne. Kommunernes forvaltning af de sociale indsatser på handicapområdet er et område som har været udsat for kritik. I 2022 rejste Rigsrevisionen kritik af Social- og Ældreministeriets tilsyn med kommunernes forvaltning af handicapområdet, som de vurderede var utilfredsstillende. Konsekvensen er, at der er en øget risiko for, at borgere med handicap ikke modtager de ydelser, de er berettigede til efter serviceloven (Folketingets Rigsrevision, 2022). Ankestyrelsen følger løbende området på både voksen- og børneområdet. Undersøgelser fra Ankestyrelsen viser bl.a. at det på børnehandicapområdet er svært for kommunerne at få sagerne tilstrækkeligt oplyst, hvilket leder til en stor omgørelsesprocent (Ankestyrelsen, 2023).

Den offentlige debat om myndighedssagsbehandlingen på handicapområdet er præget af den kritik der rejses fra bl.a. Rigsrevisionen og Ankestyrelsen, og som ofte fylder medierne. Men hvad viser forskningen mere præcist om myndighedssagsbehandlingen på handicapområdet? I denne rapport kortlægger vi via et litteraturstudie den eksisterende danske forskning om myndighedssagsbehandling på handicapområdet. Vi undersøger hvilke temaer der er forsket i og hvad der kendetegner den forskning der er på området? På denne baggrund diskuterer vi behovet for ny forskning om myndighedssagsbehandling på handicapområdet.

2.Sammenfatning

Litteraturgennemgangen bygger på 17 inkluderede videnskabelige publikationer. Disse består af videnskabelige artikler, bogkapitler samt rapporter og en ph.d.-afhandling. De 17 kilder er analyseret ud fra en tematisk tilgang, hvor vi har opdelt og udarbejdet sammen drag af de centrale fund. Vi har organiseret materialet i tre temaer for at give et overblik over forskningen.

Det første tema er mødet mellem borger og myndighedssagsbehandler, der yderligere er underopdelt i afsnit om forældreperspektivet, borgerperspektivet og slutteligt en sagsbehandler og ledelsesperspektiv. Opdelingen i disse underkategorier følger af de inkluderede kilder, som har belyst emnet ud fra en sådan tilgang.

Det næste tema er om sagsbehandling og organisatoriske rammer, som bl.a. berører det faglige skøn og de organisatoriske grænsefladers betydning og indvirkning på myndighedsarbejdet. Det tredje tema handler om myndigheds valg af foranstaltninger og tilbud på handicapområdet.

Mødet mellem borger/ pårørende til børn med handicap og sagsbehandlere er det emnet, der er forsket mest i. Ni af de inkluderede kilder, handler om mødet, set fra henholdsvis et forældre/ borgerperspektiv eller via en undersøgelse, der ser på mødet fra henholdsvis en borger /pårørende perspektiv og et sagsbehandlerperspektiv. Seks af de inkluderede kilder omhandler selve sagsbehandlingen og de organisatoriske rammer, og dertil er der inkluderet tre kilder, som handler om henvisningspraksis og valg af tilbud og hvor emnet myndighedssagsbehandling berøres¹.

Dansk forskning i myndighedssagsbehandling på handicapområdet har et gennemgående problemorienteret fokus. Hovedvægten har været på mødet og samarbejdet mellem

¹ Der findes en mere omfattende litteratur om de sociale tilbud til personer med funktionsnedsættelse, som ikke inddrages i dette studie. I dette studie er fokus eksklusivt på selve myndighedssagsbehandlingen på handicapområdet og ikke på de tilbud, som myndighed visiterer til.

borgere med handicap, familier til børn med handicap og myndighedssagsbehandler, samt de organisatoriske rammers betydning. Der er på tværs af undersøgelser påpeget problemer, udfordringer og dilemmaer. Men der mangler viden om de gode forløb samt samarbejder og organisatoriske rammer som understøtter sådanne forløb. Dertil mangler der viden om beslutnings- og visitationspraksis i forhold til valg af foranstaltninger og indsatser, samt myndigheds valg af og samarbejder med udfører og leverandører af de sociale indsatser til mennesker med funktionsnedsættelse.

I de følgende kapitler præsenteres indsigter fra de inkluderede studiet ud fra den ovennævnte tematiske opdeling. Nogle af studierne berører flere af temaerne.

3. Mødet mellem borger og myndighedssagsbehandler

Temaet mødet mellem borger/pårørende og sagsbehandler er i forskningen belyst ud fra henholdsvis et forældreperspektiv, det vil sige forældre til børn og unge med handicap. Et borgerperspektiv samt fra sagsbehandler og lederperspektiv. Der er samlet ni undersøgelser, som beskæftiger sig med mødet mellem borger og sagsbehandler.

3.1. Forældreperspektivet

Undersøgelser, som omhandler forældrenes perspektiv, har fokus på en specifik gruppe af forældre til børn/ unge med handicap. Blandt de inkluderede kilder er der undersøgelser, som fokuserer på forældre med etnisk minoritetsbaggrund med et barn med en sjældne diagnose (Poulsen, 2008), forældre til nyfødte med et svært handicap (Graungaard et al. 2011), forældre til børn med autismspektrumforstyrrelse eller ADHD (Moesby-Jensen og Moesby-Jensen, 2019b) og en undersøgelse af udvalgte VISO-sager, hvor der har været samarbejdsudfordringer i sagen (Rasmussen et al. 2019).

Undersøgelsen af forældre med etnisk minoritetsbaggrund viste at der var kommunikationsudfordringer og udfordringer med at få tolkebistand til møderne. Det betød mange misforståelser mellem parterne, herunder at sagsbehandler tolkede forældrenes udsagn og adfærd ud fra en statisk kulturforståelse med risiko for misforståelser. Undersøgelsen peger på, at der ikke synes at være forskel på disse forældres ønsker og behov til sagsbehandlingen end forældre med dansk baggrund. De ønskede mere tid til møderne, som kunne give bedre mulighed for mundtlig rådgivning og dertil ønsker de skriftligt materiale om den sjældne sygdom og de mulige tilbud, der var til deres barn (Poulsen, 2008).

Undersøgelsen af forældre til et nyfødt barn med et svært handicap viste, at forældrene ikke havde et forudgående kendskab til det sociale system. Deres forventninger til mødet med sagsbehandlingen blev påvirket af, at de forestillinger de havde om hjælpen og dens organisering langt fra blev indfriet. De forventede ikke, at systemet skulle afhjælpe alle deres problemer, men at de kunne få råd, information og at blive mødt med empati og samarbejde. De oplevede sig klientgjorte, samt at det var meget ressourcekrævende

og stressfuldt, at skulle indgå i samarbejdet med socialforvaltningen. De oplevede manglende kontinuitet og koordination mellem forskellige aktører i forvaltningen, at der manglede information og at der var meget bureaukratiske procedurer. Mødet med socialforvaltningen blev dermed oplevet som en belastning. Forældrene søgte derfor ekstern rådgivning og information af uafhængige forældregrupper, sociale organisationer eller socialrådgivervenner i forhold til at finde information og skrive ansøgninger om hjælp (Graungaard et al. 2011).

En undersøgelse af forældre til børn med autismspektrumforstyrrelse eller ADHD viste, at der var store forskelle i forældrenes oplevelser af mødet med myndighedssagsbehandlere. Nogle forældre havde positive erfaringer og oplevede sagsbehandlerne som empatisk, lyttende og opsøgende i forhold til at tilbyde dem støtte og hjælp til at søge om de mulige tilbud, der kunne hjælpe dem i hverdagen. Andre forældre oplevede, at de skulle kæmpe for at få hjælp og at kontakten til myndighedssagsbehandleren var opslidende og følelsesmæssigt belastende, samt meget bureaukratisk. Dertil viste undersøgelsen, at myndighedssagsbehandlere forstod og kategoriserede forældrene som ressourcestærke, i kraft af, at de var veluddannede, velformulerede, på arbejdsmarkedet og ikke økonomisk trængte. Forældrene derimod oplevede sig socialt isolerede og belastede samt deres livssituation var præget af periodevis sorg og krise. Forfatterne tolker undersøgelsens resultater i lyset af Honneths begreb om anerkendelse, og viser herigennem at forældrenes livssituation kan tolkes som en kamp om anerkendelse i betydningen emotionel og retslig anerkendelse af deres og barnets behov (Moesby-Jensen og Moesby-Jensen, 2019b).

Undersøgelsen af de udvalgte VISO-sager, tog afsæt i, at der var samarbejdsproblemer i sagerne, hvorfor denne undersøgelse er afgrænset til forhold af problematisk karakter. Undersøgelsen viste, at samarbejdsproblemerne kan henvises til forskellige samarbejder: mellem forældre og sagsbehandler; mellem sagsbehandler og andre fagfolk; mellem forældre og andre professionelle som lærer, pædagoger; mellem forældrene indbyrdes

og mellem barnet/ den unge og forældrene eller anden primær voksen. Samarbejdsudfordringer som henviser til relationen mellem forældre og sagsbehandler omhandler selve processen og kommunikationen omkring barnet, hvor forældrene oplevede manglende udvikling i sagen, utilstrækkeligt tilbud og indsatser for barnet (Rasmussen et al. 2019).

Sammenfatning

Sammenfattende viser undersøgelseerne, at forældre til børn med handicap oplever mødet med socialforvaltningen og sagsbehandlingen som udfordrende og at samarbejdet i høj grad opleves som en belastning snarere end en hjælp i en svær situation. Særlige forhold omkring koordination og kontinuitet, samt manglende relevant information og rådgivning synes at præge forholdet i en negativ retning, set fra forældrenes perspektiv. I undersøgelseerne diskuteres bl.a. risikoen for ulighed i adgangen til hjælp. Der peges på, at forældre med ressourcer til at opsøge rådgivning via eksterne organisationer og netværk eller finde informationer på egen hånd, synes at stå bedre i forhold til mødet med socialforvaltningen og sagsbehandlingssystemet. Undersøgelseerne peger også på, at der ikke er forskel på de etnisk danske forældre og de ikke-etnisk danske forældres behov. De efterlyser forståelse for deres situation og viden om hvordan systemet fungerer.

3.2. Borgerperspektivet

I litteraturstudiet er inkluderet fem undersøgelser, som vedrør unge eller voksne borgere med handicaps oplevelse af mødet med myndighedssagsbehandlingen. To undersøgelser omhandler unge; unge med autismspektrumforstyrrelse (Moesby-Jensen, 2019) og unge med ADHD (Andersen, 2019). Tre undersøgelser omhandler voksne borgere, herunder to surveybaserede undersøgelser, såkaldte GAP undersøgelser fra henholdsvis 2015 (Skov-Carlsen og Thøgersen, 2015), og 2021 (Kohl et al. 2021). Dertil indgår en undersøgelse af borgere med stress, angst og depressions oplevelser i et projekt om 'integrated care' i Odense Kommune, som primært vedrører borgernes perspektiv på relationen til professionelle såsom egen læge, psykolog og sagsbehandler i jobcentret (Jansbøl, 2012).

Undersøgelser af unge med henholdsvis autisme (Moesby-Jensen, 2019) eller ADHD (Andersen, 2019) peger på en række særlige udfordringer i forhold til at inddrage unge med kommunikative vanskeligheder. De unge oplever i ringe grad at blive forstået og at de ofte ikke inddrages i egen sag om væsentlige beslutninger vedrørende deres liv. De oplever således en manglende anerkendelse af et ønske om inddragelse, og interesse for at høre deres egne problemforståelser og fortællinger. De oplever at blive talt ned til, ikke blive forstået eller overbeskyttet. Der peges på et behov for at udvikle nye inddragelsesmetoder med andre kommunikationsformer end verbale, fx via brug af visualisering.

I de to GAP undersøgelser (Skov-Carlson og Thøgersen, 2015, Kohl et al. 2021), har man undersøgt gap'et mellem borgere med handicap og sagsbehandleres oplevelse af samarbejdet. Undersøgelserne viser gennemgående et relativt stort gap i oplevelsen af samarbejde, både mellem borger og sagsbehandlinger og i borgergruppen som helhed. Undersøgelsen fra 2015 viste, at de deltagende borgere generelt vurderede sagsbehandlingen negativt, ikke følte sig hørt og havde relativt lav tillid til, at deres sagsbehandler traf korrekte beslutninger. Undersøgelsen fra 2021 viser derimod, at der er borgere, som har meget positive og andre har meget negative oplevelser og vurderinger. Undersøgelsen fra 2021 peger på, at der er forskel på borgernes vurdering afhængigt af deres uddannelsesniveau. Borgere med handicap med mellemlang videregående uddannelse har mere positive vurderinger end borgere med handicap med erhvervsfaglig og korte uddannelse. Det gælder blandt andet adgangen til sagsdokumenter og at kommunen giver dem den hjælp, de har brug for, samt hvorvidt de har indflydelse på den hjælp, de tilbydes. Forfatterne tolker gapet mellem borgere med handicap og sagsbehandlerens oplevelse som et udtryk for en række dilemmaer:

- Et ekspertisedilemma, som handler om hvorvidt borgeren oplever at sagsbehandler har ekspertise i forhold til deres handicap og behandler dem som autonome individer, der er eksperter i eget liv.

- Et økonomidilemma, som handler om at faglige vurderinger kan komme under pres af økonomiske hensyn, og at borgerne oplever, at økonomi vægtes højere end faglighed.
- Et fragmenteringsdilemma, som betyder at nogle borgere med handicap er i kontakt med flere forvaltninger i kommunen og oplever manglende sammenhæng og koordination.
- Et lov og behov dilemma, som handler om, at borgerne kan opleve de har et behov, men som ikke kan imødekommes inden for lovgivningens rammer.

De dilemmaer som nævnes, omhandler også kategorisering af borgeren. Det handler om at en persons behov for hjælp opleves at blive underkendt eller usynliggjort, fordi personens problem forstås ud fra en bestemt administrativ kategori. Eller når kategoriseringen afviger væsentligt fra personens egen forståelse af sit problem.

Undersøgelsen af borgere med psykiske vanskeligheders oplevelse af projekt 'Integrated care' viser, at borgerne var særligt tilfredse med samarbejdet med psykologfaglige professionelle, hvorimod samarbejdet med det kommunale jobcenter og sagsbehandling blev oplevet som en belastning. De oplevede det kommunale system som bureaukratisk og som en kontrol, snarere end som en hjælp. Dertil oplevede de modsatrettede råd og krav fra forskellige professionelle, såsom egen læge og psykologs anbefaling over for jobcentrets vurdering (Jansbøl, 2012).

Sammenfatning

Sammenfattende viser undersøgelseerne en variation i borgernes oplevelser af samarbejder med myndighedssagsbehandlere. De inkluderede kilder har primært et problemfokus, som fremhæver de problemfyldte oplevelser. Disse omhandler utilstrækkelig inddragelse, herunder tid til inddragelse og med brug af kommunikationsmåder som matcher borgerens behov. Manglende viden hos sagsbehandler om borgerens specifikke handicap, og en oplevelse af ikke at modtage oplysninger, om de muligheder der er for få hjælp, såsom hjælpens niveau, hjælpens karakter, hjælpens omfang/ rækkevidde i

egen livssituation. Dertil peger undersøgelserne på, at borgerne oplever koordineringsproblemer i deres sag mellem de forskellige aktører. Når der er højere grad af viden om tilbud og den specifikke funktionsnedsættelse/handicap, oplever borger også at få mere skræddersyet rådgivning. Når der er gensidig tillid, god forberedelse, solidt kendskab til lovgivning m.m. så er der en god relation.

3.3.Sagsbehandler og ledelsens perspektiv på samarbejdet med borger

Der er inkluderet tre undersøgelser, som beskæftiger sig med sagsbehandlerens perspektiv på de udfordringer, de oplever på området. En undersøgelse omhandler udfordringer sagsbehandlere på henholdsvis udsatte området og handicapområdet møder i deres arbejde (Jensen, 2010). I GAP analysen fra 2021 (Kohl et al. 2021), som foruden borgerperspektivet også belyser samarbejdet fra sagsbehandler og lederperspektivet. I den sidste undersøgelse behandles sagsbehandlerens arbejde med etniske minoritetsforældre, der har børn med sjældne diagnoser (Poulsen, 2008).

Undersøgelsen Handicap og sociale problemer (Jensen, 2010) bygger på interviews fra videnspersoner (socialrådgivere, ledelse, leverandører etc.) inden for social- og handicapområdet. Undersøgelsen fremhæver udfordringer i krydsfeltet mellem sociale problemer og handicap. Undersøgelsen peger på, at kombinationen af funktionsnedsættelser og sociale problemer fordrer et dobbeltblik i den sociale indsats. Undersøgelsen beskriver, at videnspersoner tilknyttet handicapområdet havde et stort kendskab til sociale problemer blandt deres målgruppe. Mens videnspersoner på udsatteområdet typisk oplevede, at mennesker med handicap udgjorde en lille, i visse tilfælde næsten ubetydelig del af deres målgruppe. Undersøgelsen konkluderer at meget tyder på, at der er mindre opmærksomhed på og viden om mennesker, som både har en funktionsnedsættelse og sociale problemer blandt fagfolk på udsatteområdet. Undersøgelsen nævner at flere videnspersoner med viden om kommunikative handicap eller bevægelseshandicap beskrev, at sociale problemer kan være et tabu blandt handicapgrupper.

Undersøgelsen peger også på, at et for stort fokus på diagnoser og funktionsnedsættelser blandt professionelle kan betyde, at sociale problemer ikke ses eller ikke tages hånd om professionelt. Enten fordi funktionsnedsættelsen anvendes som forklaringsmodel, eller fordi man søger at løse problemerne indenfor eget fagligt regi, uden der tages kontakt til professionelle med viden om de sociale problemer. Forvaltningsmæssige grænseflader mellem sociale problemer og handicap giver også udfordringer med hensyn til tilbud. Eksempelvis bliver mennesker med kognitive handicap og sociale problemer, henvist til handicapspecifikke tilbud i stedet for at blive henvist til de almene sociale tilbud til udsatte. På samme måde er der eksempler på, at socialt udsatte kan have svært ved at få adgang til f.eks. botilbud for mennesker med funktionsnedsættelser. En anden problematik der nævnes, er hvor handicap og socialforvaltningerne er delt og der derved opstår uenighed om, hvad den primære problemstilling er og hvilken afdeling hvori borger tilhører. Undersøgelsen beskriver at støtten til funktionsnedsættelsen kommer i fokus og det sociale kan blive glemt. Undersøgelsen nævner især ensomhedsproblemtikken som socialt problem og at der mangler aktivitetstilbud, som kan hjælpe med skabelse af netværk og sociale relationer. Der peges på et behov for, at sagsbehandlere laver en helhedsvurdering, hvor de sociale vanskeligheder medtænkes (Jensen, 2010).

I GAP- analysen som handler om inddragelse og tillid i mødet mellem kommunerne og borgere med handicap, er sagsbehandlere, ledere og borgere blevet interviewet. Som omtalt ovenfor i afsnit 3.2., kategoriseres en række dilemmaer i det kommunale myndighedsarbejde. Analysen nævner eksempelvis at vurderingen af, hvad der kategoriseres som et problem som borgeren ønsker hjælp til efter lovgivningen og hvad der kategoriseres som normalt, vurderes forskelligt af henholdsvis borger og socialrådgiver. Som eksempel gives at en familie til et barn med handicap søger hjælp til at håndtere konfliktfyldte tidspunkter på dagen, hvilket af sagsbehandler vurderes som en normal situation i mange familier med børn uden handicap. Sagsbehandlere nævner også fragmentering som en udfordring i deres arbejde med borgere. Da hjælpen til borgeren skal gives fra forskellige afdelinger i kommunen, kan det give udfordringer, når der ikke sker

kommunikation rådgiverne imellem. F.eks. i relationen til borgeren, hvis andre socialrådgivere har givet borgeren en bestemt hjælp i udsigt, og dette ikke kan imødekommes. Eller hvis der ikke er koordineret i indsatserne i borgers sag, når andre afdelinger ikke bevilliger den nødvendige hjælp, så borgerens sag kan progrediere. Som eksempel nævnes koordination mellem jobcenter og socialforvaltning, og et forhold hvor gennemførelsen af et ressourceforløb arrangeret af jobcenteret, afhænger af, at andre afdelinger bevilger borgeren en nødvendig bostøtte eller bolig. Eller hvis et anbragt barn hjemtages, og barnets mor ikke magter at deltage i andre aktiviteter planlagt i jobcentret. Desuden oplever socialrådgivere, der ikke selv har kompetence til at foretage afgørelser, men disse foretages i en visitationsteam eller udvalg, at de har svært ved altid at finde den tid det kræver at forberede sagen ordentlig. En anden problematik socialrådgiveren nævner er, at der ikke er mulighed for at bevillige den hjælp borgeren ønsker, da der ikke er hjemmel i lovgivningen og det derved går ud over relationen til borgeren, som kan opleve kommunen som rigid og ufleksibel. Andre socialrådgivere nævner, at der ikke er 'kapacitet nok i paragrafferne' til at efterkomme borgeres rimelige ønsker eller tilbyde meningsfulde og forskellige aktiviteter til borgeren. Slutteligt nævner socialrådgiverne at den særlige indsats, det kræver for borgere både med handicap og sociale problemer, er svær at finde tid til i travle perioder (Kohl et al. 2021).

I en antologi om 'Handicap og ligebehandling i praksis' behandles i et kapitel udfordringer for forældre med etnisk minoritetsbaggrund i mødet med social og sundhedsvesnet. Til undersøgelsen er der udover familier med børn med sjældne handicaps interviewet sagsbehandlere. Sagsbehandlerne fortæller, at den største barriere for kommunikationen er sproget. Der opstår mange misforståelser, hvis familien ikke taler godt dansk og skal bruge tolk. Tolkning opleves som et problem af forældre, sagsbehandler og læger. Det tager lang tid at bestille en tolk, så hvis man rykker en aftale, skal man igen bestille en ny tid hos en tolk som forlænger sagsbehandlingstiden for borgeren. Der er eksempler på, at en aftale er blevet rykket halvanden måned da tolken ikke havde mulighed for at mødes før. Sagsbehandlere oplever, at mange familier har et grundlæggende informationsbehov ud over det, som de har tid til at dække. De har ikke tid til at

fortælle om 'systemets' opbygning, og det er en viden, de mener bør gives på integrations- og danskkurser. Sagsbehandlerne oplyser, at familierne ikke efterspørger rådgivning og oplysning. Det går lettere med at formidle og diskutere de konkrete økonomiske tilskud, selvom det er svært at forklare det individuelle skøn. Der findes begrænset uvildig rådgivning, hvor familier med svage dansk kundskaber kan søge hjælp til at læse breve eller hente hjælp til ansøgninger og anden kommunikation med det offentlige. Samtidig udtrykker flere sagsbehandlere og læger, at det kun er et fåtal af borgere med etnisk minoritetsbaggrund, som konsulterer patientforeninger og får hjælp den vej. Sagsbehandlerne oplyser, at de sjældent oplever, at de etniske minoritetsfamilier klager skriftligt over afgørelser. Men sagsbehandleren vurderer, at det er sværere at komme igennem systemet med en mundtlig klage, og familierne søger ikke ekstern information til deres klagesag (Poulsen, 2008).

Sammenfatning

Sammenfattende viser de tre undersøgelser, at set fra sagsbehandler og ledelsesperspektivet er mødet med borgere med handicap og familier til et barn med handicap påvirket af organisatoriske og strukturelle rammer, samt af borgerne/ families egne ressourcer. Der peges på forvaltningsmæssige grænser mellem handicap og udsatte området, som kan skabe blinde vinkler eller manglende viden om de to problematikker i de to forvaltningenheder. At der er vanskeligheder med koordination i et fragmenteret og sektoropdelt forvaltningssystem, ligesom lovgivningens rammer kan betyde et afgrænset mulighedsrum for at tilbyde en hjælp, som kan matche borgerens behov. Dertil peges på resourceproblemer i forhold til at have den fornødne tid til at udrede og belyse borgerens sag, samt tid til møderne med borgere. Endelig er undersøgelserne inde på hvordan mødet er påvirket af borgernes egne ressourcer i forhold til at forstå og navigere i systemet, sætte sig ind i og kommunikere sine behov, og ressourcer til at søge hjælp og støtte fra andre, såsom frivillige rådgivningsenheder som handicap-og patientforeninger.

4.Sagsbehandling og organisatoriske rammer

I litteraturstudiet er inkluderet seks undersøgelser, som vedrører myndighedssagsbehandling og de organisatoriske rammer. Der indgår en undersøgelse, der sætter fokus på det faglige skøn i den kommunale praksis (Hjortbak, 2013). En undersøgelse om krydsfeltet mellem handicap og socialt udsatte, som berører de organisatoriske rammer for støtten til de to målgrupper (Jensen, 2010). En undersøgelse, som synliggør hvordan forskellige referencerammer/kulturer i den rehabiliterende indsats på tværs af sektorer, besværliggør sammenhæng og koordination i opgaveløsningen (Glintborg, 2012). En undersøgelse, der rammesætter vilkår for socialfagligt myndighedsarbejdes borgerkontakt (Moesby-Jensen og Moesby-Jensen, 2019a), en undersøgelse med fokus på forældrenes oplevelser af kontakten med myndighedsrådgiveren (Moesby-Jensen og Moesby-Jensen, 2019b). Endelig indgår en undersøgelse, der anskueliggør kommunalreformens betydning for organisatorisk opdeling af kommunal praksis, herunder sagsbehandling for borgere med nedsat funktionsevne (Bonfils og Berger, 2010).

I Ph.d.-afhandlingen 'Det professionelle faglige skøn' (Hjortbak, 2013) undersøges, hvorledes det faglige skøn konstituerer professionelles arbejde i en kommunal praksis med vurdering af behov for rehabilitering for borgere med kræft. Her afdækkes hvad der kendetegner de meninger og handlinger, som professionelle udfolder i det faglige skøn i interaktion og samhandling i en borgerservicerende organisation. Det synliggøres også, hvordan meninger og handlinger i det professionelle faglige skøn forstås i lyset af mulighedsbetingelser og handlerum for udfoldelsen af det faglige skøn i en borgerservicerende organisation. Undersøgelsen viser, at det faglige skøn kan medvirke til en større grad af åbenhed og bevidsthed og en mindre grad af upåagtethed i den måde, hvorpå professionelle udfolder faglige skøn og handler på i skønnet. Skønnet vil blive indholdsfuldt forskelligt i den konkrete kontekst afhængigt af organisationens mulighedsbetingelser og afhængigt af om der er tale om en myndigheds- eller en udfører-funktion. Der er behov for åbenhed og fokus på det faglige skøn, da det faglige skøn har en vis personlig-faglig karakter indenfor de myndighedsbetingelser og det handlerum der ligger,

som den enkelte organisation giver mulighed for. Udøvelse af det faglige skøn har indgribende konsekvenser for den enkelte borgers muligheder for at få støtte og hjælp til at komme sig i livet (med en kræftsygdom) (Hjortbak, 2013).

Undersøgelsen viser desuden, at der i afdelinger med myndighedsfunktion foregår en betydelig grad af typificering og institutionalisering af udfoldelsen af skønmæssige vurderinger af behov for rehabilitering. Dette taler ind i ret, retssikkerhed og retsanvendelse på myndighedsområdet. I afdelinger med udfører-funktioner har typificeringer og institutionaliseringer en anden karakter, hvor anvendelse af evidensbaseret viden og anerkendte faglige standarder har forrang frem for retlige bestemmelser. Det faglige skøn kan forstås som en form for magt, styringshensyn og hvor myndighedsudøveren har opgaven at fordele offentlige ressourcer på en retfærdig måde og optræder som en form for 'portvagt' i organisationen. Der peges på, at jo mere institutionaliseret myndighedsorganisationen er og anvender detaljerede styringsredskaber, jo mere vil udfoldelsen af det professionelle faglige skøn blive præget af et systemperspektiv frem for et aktør-/livsverden perspektiv. Forfatteren tolker nogle af undersøgelsens resultater jf. Luhmanns teori om funktionel differentiering, hvor borgerservicerende organisationer ses at kommunikere, handle og beslutte som funktionelt differentierede organisationssystemer. Afdelinger med myndighedsfunktion er domineret af beslutninger præget af omfattende retsanvendelse og standardiseringer rettet mod kontrol og tilpasning, i modsætning til afdelinger med udfører-funktion, hvor der i højere grad er fokus på 'det gode hverdagsliv'. Jo mere standardiseret, retliggjort og programmeret det faglige skøn er, jo mere vil udfoldelsen af det faglige skøn blive præget af et systemperspektiv med forrang for økonomiske og politisk-administrative værdier frem for etiske og sundheds- og socialfaglige værdier. Omvendt vil et åbent, individuelt og fag-fagligt skøn med et åbent og bredt borgerperspektiv kunne give forrang for et aktør- og livsverdensperspektiv i udfoldelsen af faglige skøn. I udfoldelsen af det faglige skøn vil den professionelle aktør, afhængigt af de tilstedeværende mulighedsbetingelser i organisationen, kunne fremme en solidarisk, anerkendende og retfærdighedspræget tilgang ved vurderinger af borgerens behov for rehabilitering (i et kræftforløb) (Hjortbak, 2013).

Undersøgelsen 'Handicap og sociale problemer' (Jensen, 2010) er gennemgået ovenfor under punkt 3.3. Undersøgelsen indeholder også et bidrag, som retter sig mod de organisatoriske rammers betydning, hvilket er det som beskrives her. Overordnet peger undersøgelsen på, at kombinationen af funktionsnedsættelser og sociale problemer fordrer et dobbeltblik i den sociale indsats. Men at den organisatoriske adskillelse mellem forvaltningsenheder på henholdsvis, handicap og udsatte området kan udgøre en viden- og forståelsesmæssig barriere for hvordan de professionelle, herunder sagsbehandlere, forstår borgerens problemer, og for den hjælp borgeren modtager. Undersøgelsen peger på, at videnspersoner på handicapområdet har større indsigt og viden om sociale problemer end det omvendte er tilfældet.

Undersøgelse: 'Rehabilitering er kommet for at blive!' fra Videncenter for Handicap, Hjælpemidler og Socialpsykiatri (Glintborg, 2012), har til formål at afdække status på hjerneskadeområdet i 2012. Undersøgelser viser flere udfordringer i rehabiliteringsindsatser i kommunerne. Dette handler bl.a. om, hvordan forskellige referencerammer og kulturer på tværs af sektorer besværliggør sammenhæng og koordination i opgaveløsningen. Effekt på området for hjerneskaderehabilitering omhandler f.eks. tværfaglig indsats med stærke alliancer til borgeren og at arbejde med målsætninger, tværfaglig kompetenceudvikling af personalet, anvendelse af specialister, tværgående rehabiliteringsplaner, sikring af neurofaglig viden, viden om tilbud og deres kvalitet. Forskning med udgangspunkt i tværdisciplinært samarbejde bliver efterspurgt. I undersøgelsen påpeges, at genoptræningsplanerne (på daværende tidspunkt) er yderst mangelfulde og at mennesker med hjerneskade begrænses i deres mulighed for genoptræning. Derudover at det f.eks. er vanskeligt at få bevilget rehabilitering på et hjerneskadecenter eller et særligt midlertidigt botilbud jf. servicelovens (SEL) § 107, da kommunerne prioriterer deres egne tilbud. Det påpeges, at kommunerne ikke har tilstrækkelig viden på området for at kunne indfri potentialet for den enkelte borger eller samfundsøkonomisk. I den forbindelse foreslås en forsikringsmodel eller alternativ statsfinansiering på området, for at sikre et tæt samarbejde mellem eksperter/specialister i udredning og tilrettelæggelse af

et rehabiliteringsforløb i et tæt samarbejde med den kommunale hjerneskadekoordinator. Der gives forslag til at forskellige rehabiliteringsregler i flere forskellige lovgivninger kunne erstattes af én rehabiliteringslov. Forskerne peger på dette som en mulighed, med henblik på, at en sådan lov kan bidrage til en nemmere, administrativt mindre arbejdskrævende proces og mindske udgifterne for at kunne træffe afgørelser i rehabiliteringsforløb (Glintborg, 2012).

I en undersøgelse af forældre til børn og unge med autismespektrumforstyrrelse eller ADHD synliggøres flere udfordringer med sagsbehandling. Der lægges vægt på at fremstille forbindelsen mellem myndighedsudøvelsen og den bureaukratiske arbejdssetos (arbejdsetik), beskrevet af Weber på den ene side, og de mere uformelle betingelser for den faktiske praksis på den anden side. Dette perspektiv fortolker forfatterne også med inddragelse af Lipskys teorier om, hvordan socialpolitik udøves nedefra og skabes i den direkte borgerkontakt (Moesby-Jensen og Moesby-Jensen, 2019a).

Undersøgelsen viser, at myndighedsrådgivere har forskellige tilgange til sagsarbejdet, hvilket blandt andet giver sig udtryk i, at personlige og ideologiske grunde ikke spiller en uvæsentlig rolle i afgørelserne. F.eks. reducerer sagsbehandleren antallet af sager via kategorisering og præferencer for særlige klienter/bias mod andre. Eller foretrækker at arbejde med udgangspunkt i særlige paragraffer og præference for visse typer af indsatser uanset familiernes behov for støtte. Det diskuteres om dømmekraften i myndighedsarbejdet er anvendt i overensstemmelse med god forvaltningsskik. I undersøgelsen peges desuden på, at forskellige handicapforståelser blandt sagsbehandlere kan være med til at forklare forskelle i sagsbehandlingen. Kategoriseringer som 'ressourcestærke, resourcesvage og specielle' har afgørende betydning for måden myndighedsrådgivere møder forældre på. F.eks. kategoriseringen 'ressourcestærke forældre', der let fører til en underbetoning af forældregruppens faktiske behov og legale retskrav. I den forbindelse ses sagsbehandlere, som lægger mere vægt på, hvad pågældende selv vurderede familien har brug for, baseret på en forudfattet holdning og personlige præferencer i stedet for at lytte til, hvad familierne fortalte og ønskede. Her nævnes 'institutionaliseret mis-

tillid', der kan forstås som en manglende anerkendelse af forældrenes oplevelser og forståelser af egen livssituation. Myndighedsrådgiverne er udfordret på at skelne mellem om barnet/familien har et reelt støttebehov eller ej, hvilket resulterer i at forældrene oplever sig mistænkeliggjort. Der ses en tendens til at rådgivere anser forældre som værdigt trængende, hvis de besidder en føjelig attitude (Moesby-Jensen og Moesby-Jensen 2019a).

I undersøgelsen af forældre til børn og unge med autismespektrumforstyrrelse eller ADHD peges desuden på, at borgerens rettigheder krænkes, da nogle sagsbehandlere systematisk undlader at oplyse forældre om deres rettigheder. Opgaver og ansvar ses skubbet rundt i systemet (manglende sektoransvarlighed) og anskues som en form for afværgemekanisme. Derudover ses en forskel på, om myndighedsrådgiver påtager sig den koordinerende rolle i barnets sag. Fralæggelse af rollen lægger sig op ad manglende helhedssyn. Hvorfor tilgangene i sagsbehandlingen er forskellige, tager sit udgangspunkt i personlige- ideologiske og institutionelle forklaringer, derudover synliggøres også lokale, ledelsesmæssigt og kulturelt betingede grunde (Moesby-Jensen og Moesby-Jensen, 2019b).

I undersøgelsen: 'Specialiserede tilbud til borgere med handicap – efter reformen' (Bonfils og Berger, 2010), der omhandler kommunalreformens (2007) betydning for borgere med nedsat funktionsevne med behov for specialiserede tilbud og rådgivning, fokuseres bl.a. på borgeres oplevelse i kontakten med kommunale sagsbehandlere. Det handler om skift af sagsbehandlere, møder med sagsbehandlere, som ikke har kendskab til borgerens funktionsnedsættelse, kompensationsmuligheder og relevante tilbud. Dertil oplevede borgerne at møde personale, der virker forvirret, og som mangler kompetence til at træffe beslutninger og lange ventetider på svar. Nogle forandringer synliggøres i kommunernes visitationsenheder, herunder oprettelse af nye enheder og afdelinger, omrokering og nye medarbejdere samt indførelsen af nye visitationsmodeller med afsæt i en bestiller-udfører-modtager model (BUM). Der gives også eksempel på mere sammenhæng

i borgerrettede indsatser som f.eks. etablering af fremskudt rådgivning på et dag- og botilbud. På trods af kommunernes udvikling i forhold til visitationspraksis oplever borgere med komplekse behov stadig manglende koordination mellem forskellige afdelinger og sagsbehandlere. I visse kommuner har øget specialisering ført til, at borgere skal i kontakt med flere enheder og sagsbehandlere end før kommunalreformen. I nogle kommuner etableres koordinerende funktioner for hjerneskade-rehabilitering, hvilket kan føre til bedre koordination og en oplevelse af bedre sammenhæng i indsatserne (Bonfils og Berger, 2010).

Sammenfatning

Sammenfattende viser undersøgelseerne at det faglige skøn er påvirket af organisatoriske, juridiske, men også personlig-faglige forhold der influerer på vurderingen af den indsats borgen skal have efter lovgivningen. Dette skøn påvirkes også af om den udøvende er placeret i en myndighedsfunktion eller en udfører-funktion. Der peges på et behov for større fokus på de sociale aspekter i støtten til mennesker med funktionsnedsættelser, herunder at de organisatoriske rammers betydning for om sagsbehandlere har viden og indsigt på tværs af handicap og sociale problemer. Desuden er der udfordringer med rehabilitering på tværs af aktører på feltet. Undersøgelseerne peger på, at sagsbehandlerens personlige og ideologiske grunde ikke spiller en uvæsentlig rolle i afgørelserne og der peges på, at den faglige dømmekraft ikke udøves i overensstemmelse med god forvaltningsetik. Der foregår en kategorisering i forståelsen af borgerne i typologier, såsom ressourcestærke forældre, som synes afgørende for den hjælp familien modtager og hvordan de mødes i forvaltningen. Der er indikationer på at det er personafhængigt, om der sker koordination eller ikke i en familiens sag. Der opleves manglende kendskab til borgerens funktionsnedsættelse og deraf mangelfulde kompensationsmuligheder og relevante tilbud. Øget specialisering af de fagprofessionelle medfører på den anden side, at borgere skal have kontakt til flere forskellige sagsbehandlere.

5. Valg af foranstaltninger og tilbud

I litteraturstudiet er inkluderet tre undersøgelser, som berører emnet omkring myndighedssagsbehandlers valg af foranstaltning og tilbud. Der findes en del litteratur om tilbud og indsatser til personer med funktionsnedsættelse. Men i denne litteraturgennemgang har vi valgt alene at medtage tre udvalgte kilder, som viser en række tendenser i myndighedssagsbehandlers valg af indsatser på voksenområdet.

To af disse kilder behandler kommunerne og dermed myndighedssagsbehandlers valg af indsatser på henholdsvis botilbudsområdet (Dalsgaard et al., 2012) og i bostøtten (til personer med en sindslidelse) (Bengtsson og Røgeskov, 2012). Som den tredje undersøgelse har vi medtaget en undersøgelse, der omhandler et udviklingsprojekt kaldet 'Din indgang'; et nyt kommunalt tilbud til borgere med handicap, sindslidelser og sociale problemstillinger (Jensen et. al., 2018). Undersøgelsen er relevant, fordi erfaringer fra projektet genspejler indsatser efter Servicelovens §82 a-d, som blev indført i 2018. Denne bestemmelse åbner mulighed for at iværksætte tidlig og forebyggende indsatser af kortere varighed og uden krav om forudgående udredning og visitation fra en myndighedssagsbehandler.

Undersøgelsen af kommunernes valg af indsatser og af det samlede udbud af døgnpladser i botilbud er udarbejdet for at skabe bedre muligheder for at sammenligne valg af foranstaltninger mellem kommuner og give overblik over botilbud i Danmark (2011). Det er en kortlægning, der viser kommunernes ageren som driftsherre og myndighed på området for botilbud og støtte til voksne med handicap og sindslidelse. Undersøgelsen fungerer som ledelsesinformation og danner grundlag for drift, styring og udvikling af området. Her fremstilles handicapområdet som et udgiftstungt område i vækst og synliggør, at udgifterne til støtte i borgerens eget hjem er tredoblet fra 2002 til 2011 (Dalsgaard et al., 2012).

I 2009 og 2010 boede ca. 31.000 mennesker med handicap og sindslidelser i botilbud eller modtog alternative foranstaltninger i eget hjem. Nogle kommuner har næsten dobbelt så mange modtagere end andre. Derudover ses store variation i kommunernes antal modtagere set i forhold til antallet af 18 til 64-årige indbyggere. Regionalt ses store forskelle på botilbudsmarkedet og kommunalt er arbejdsfordelingen sådan, at store kommuner driver flere botilbudspladser end små kommuner, set i forhold til indbyggertal. Nogle kommuner driver mange pladser selv, mens andre driver færre, mindre eller ingen. De kommunalt drevne botilbud og tilbud med driftsoverenskomst stod for mere end tre ud af fire pladser på landsplan. Myndighedsopgaven i kommunerne er ret konstant, mens driftsherreopgaverne er mere varierende mellem kommunerne. Kommunerne har en stor rolle at spille som driftsherre på området, hvilket formodentlig smitter af på deres myndighedsbeslutninger om at bruge egne botilbud, købe pladser hos andre driftsherrer eller benytte alternative foranstaltninger i borgerens eget hjem (Dalsgaard et al., 2012).

Undersøgelsen: 'Et liv i egen bolig'. Analyse af bostøtte til borgere med sindslidelser' (Bengtsson og Røgeskov, 2012) tager udgangspunkt i en styrket indsats for borgere med sindslidelse. I analyse af bostøtte efter SEL § 85 er der fokus på, om de indholdsmæssige rammer er tilstrækkelige, og om kommunerne har de rette værktøjer og metoder til at sikre, at borgere med sindslidelse kan bo i egen bolig. Undersøgelsen viser, at den enkelte kommunes serviceniveau danner grundlag for, hvilke ydelser myndighedssagsbehandlere visiterer de enkelte borgere til jf. SEL § 85. Inden borgere med sindslidelse får bostøtte, foretager den kommunale myndighed en udredning og visitation af den enkelte borger til bostøtte, om borgeren er i målgruppen for dette. 61 % af sagsbehandlere i undersøgelsen følger en fast procedure ved udredning af borgere, 15 % følger procedurerne sporadisk og 24 % af sagsbehandlere i undersøgelsen oplyste, at der ikke var opstillet procedurer (Bengtsson og Røgeskov, 2012).

Undersøgelsen viste også, at kommunale myndighedsledere enten var meget enige eller nogenlunde enige i, at sagsbehandlerne ofte ikke havde tilstrækkelig tid til at kunne foretage en grundig udredning af borgerens behov i forhold bostøtten. Ligeledes mente godt en tredjedel, at sagsbehandlerne ofte mangler de informationer om borgerens behov, som er nødvendige for at kunne foretage en grundig udredning. I den forbindelse nævnes at sagsbehandlerne muligvis ikke får de nødvendige informationer om borgeren, f.eks. efter en indlæggelse. De kommunale myndighedsledere er grundlæggende enige i, at sagsbehandlerne ofte har de nødvendige kompetencer, f.eks. generel viden om målgruppen til at kunne foretage en grundig udredning. Et flertal af kommunerne (53 %) visiterer borgere til et bestemt antal timers bostøtte og et stort flertal af kommunerne (68 %) visiterer borgeren til specifikke ydelser. Få kommuner (12 %) angiver, at de ikke fastlægger nogen af de nævnte aspekter, men at de udelukkende visiterer til bostøtte. De fleste kommuner, der visiterer til et bestemt antal timer, bruger således også at visitere til bestemte ydelser. Undersøgelsen viste også, at hovedparten af bostøtterne kender til myndighedens forventninger og også finder, at forventningerne et stykke hen ad vejen er realistiske. Det påpeges dog, at den kommunale myndighed i nogle tilfælde kunne være tydeligere i deres forventninger til den enkelte bostøttes indsats (Bengtsson og Røgeskov, 2012).

Som den tredje undersøgelse har vi medtaget en undersøgelse, der omhandler et udviklingsprojekt kaldet 'Din indgang'; et nyt kommunalt tilbud til borgere med handicap, sindslidelser og sociale problemstillinger (Jensen et. al., 2018). Målet for tilbuddet var, at borgere skulle kunne henvende sig direkte i tilbuddet, hvor de straks, i samarbejde med en medarbejder, fik mulighed for at opstille egne mål og påbegynde arbejdet med at komme videre i livet i korterevarende forebyggende forløb på maks. 20 uger. Projektet havde karakter af et udviklingsprojekt, med henblik på at skabe lettere og mere tilgængelige tilbud til borgerne bl.a. med fokus på rådgivning og borgerens recovery proces. I projektet blev der installeret et alternativt samarbejde mellem myndighed og udfører, og der blev inddraget frivillige i det sociale arbejde. Undersøgelsen viser, at bor-

gere, der tidligere blev afvist af myndighed nu tilbydes støtte i det nye tilbud. I undersøgelsen synliggøres også, hvorledes borgere ikke som det første bliver mødt af et 'paragrafstyret pakketilbud', men af åbenhed, tillid og interesse (Jensen et al., 2018).

I etableringen af tilbuddet 'Din indgang' fokuseredes på en bottom-up proces i stedet for at justere på allerede eksisterende enheder i kommunen. Undersøgelsen viser, at tilbuddet genererede mere værdi for mange aktører i kommunen som f.eks. borgere, pårørende, frivillige, myndighedssagsbehandler og Voksenservice. Borgere fik mulighed for at leve et mere meningsfuldt og selvstændigt liv, men også andre aktører oplevede et mere meningsfuldt liv og arbejdsliv. Flere borgere viste sig helt eller delvist at kunne klare sig selv i en længere periode end hidtil og flere sager kunne afsluttes hurtigere, så der blev frigivet ressourcer i organisationen til at håndtere andre og mere komplekse sager. Samtidig påpeges det i undersøgelsen, at hvorvidt tilbuddet skabte mere værdighed afhang af, hvilket (borger)perspektiv tilbuddet blev vurderet i forhold til. Der blev især lagt vægt på følgende tre udfordringer. Nogle borgere fik ikke den hjælp, de havde brug for, da flere var nervøse for at skulle bevæge sig ind i tilbuddet, hvilket skabte problemer, da det var et krav i forhold til at sikre det motiverende arbejde. Derudover påpegede myndighedssagsbehandlere risikoen for informationstab for borgere, der skulle følges fra tilbuddet til myndighedsafdelingen for en længerevarende afklaring af støttebehov. Der lå også en udfordring i at involvere frivillige og peer-medarbejdere i tilbuddet, da det var uforudsigeligt, hvilken borger der trådte ind i tilbuddet og dermed uklart om de frivillige var rustet til at varetage alle typer af relationer (Jensen et al., 2018).

Undersøgelsen viste, at tilbuddet reelt er blevet en ny indgang i Voksenservice ved kommunen. Alle borgere (bortset fra 6 %) kommer igennem tilbuddet før de potentielt får et tilbud af myndighedssagsbehandler. Der er samtidig åbnet op for en ny målgruppe, som tidligere ville have fået afslag hos myndighed (det vurderes, at ca. 50 % af borgerne tidligere ville have fået afslag). Borgerne møder op i det nye tilbud og får hjælp 'her og nu', bliver mødt af en ro og 'hjemlig hygge', tilbydes ad hoc-hjælp, coa-

chende og gruppeorienterede aktiviteter, der i et vist omfang er individuelt skræddersyet, og hvor skriftligheden er begrænset, forløbene korterevarende og fleksibelt anlagt (Jensen et al., 2018).

Sammenfatning

Sammenfattende peger de tre inkluderede undersøgelser på en række tendenser i myndighedssagsbehandleres/ kommunernes praksis omkring valg af tilbud på henholdsvis botilbud og bostøtteområdet. Dertil giver den ene undersøgelse indsigt i hvordan nye innovative måder at tilrettelægge støtte på kan organiseres som en tidlig og forebyggende indsats. Der peges på en potentiel sammenhæng mellem kommunernes rolle som driftsherre af botilbud og kommunen brug af egne botilbud som indsatsform. Der peges på en variation i hvorvidt kommunerne har procedurer for visitation af timer til bostøtte. Den ene undersøgelse indikerer, at sagsbehandlere ofte mangler tid og relevant information til at foretage en grundig udredning af borgerens behov, men har som udgangspunkt de grundlæggende nødvendige kompetencer til at kunne foretage en grundig udredning. Dertil peges der på en variation i hvordan myndighed samarbejder med udfører i form af bostøtterne, og hvorvidt bostøtterne kender til myndighedens forventninger til den hjælp borgerne er visiteret til.

6. Sammendrag af vidensfeltet

Nærværende litteraturstudie peger på, at der forskningsmæssigt findes ganske lidt forskning, der handler om myndighedssagsbehandling på handicapområdet. Ud fra en bred søgning i databaser og hjemmesider, fandt vi frem til 17 studier, som blev inkluderet i litteraturstudiet. Disse studier er publiceret fra 2008 og frem. Nogle af disse kilder er således af ældre dato, da undersøgelserne er gennemført umiddelbart efter kommunalreformen i 2007, hvor kommunerne overtog det fulde myndighed- og finansieringsansvar på handicapområdet fra de tidligere amter. Handicapområdet udgør i dag et stort og komplekst, samt omkostningsfyldt område i den kommunale økonomi og myndigheds-sagsbehandling. Det kan antages, at der er sket store forandringer på området siden 2007, hvorfor relevansen af de lidt ældre undersøgelser kan diskuteres.

Blandt de inkluderede undersøgelser indgår kilder, som specifikt omhandler myndighedssagsbehandling på handicapområdet, samt kilder, som berører emnet i sammenhæng med en bestemt problematik eller målgruppe. De inkluderede studier har en såvel beskrivende som problemorienteret karakter. Der er enkelte studier, som undersøger emnet generelt på handicapområdet, med henvisning til GAP undersøgelsen (Kohl et al. 2021). Dertil er der studier, som berører emnet i forbindelse med undersøgelser af specifikke målgruppers kontakt og samarbejde med de kommunale myndigheder. Såsom familier til børn med sjældne handicap og etnisk minoritetsbaggrund (Poulsen, 2008), familier til børn med svære funktionsnedsættelser (Graungaard et al. 2011), familier til børn og unge med autismespektrumforstyrrelse eller ADHD (Moesby-Jensen og Moesby-Jensen, 2019a og 2019b; Andersen, 2019), borgere med stress, angst og depression (Jansbøl, 2012), borgere med hjerneskade (Glintborg, 2012), og borgere med kræft (Hjortbak, 2013).

Endelig er der studier som berører en problemstilling, såsom forholdet mellem handicap og sociale problemer (Jensen, 2010) eller udvalgt indsatsform (Bengtsson og Røgeskov, 2012, Dalsgaard et al., 2012, Jensen et al., 2018), og som i den sammenhæng berører

emnet omkring myndighedssagsbehandling, med vægt på bl.a. organisatoriske forhold og kommunale praksisser for valg af indsatser til borgere med handicap.

Blandt de inkluderede studier er der en hovedvægt i forskningen på mødet mellem borger i form af børn, unge, forældre og borgere med handicap, og myndighedssagsbehandlere. Denne forskning har karakter af at være problemorienteret og beskriver udfordringer og dilemmaer i samarbejdet set fra de forskellige parter perspektiv. Dertil er der et fokus på organisatoriske rammers betydning for myndighedspraksis i forhold til bl.a. myndighedssagsbehandlerens vidensniveau på handicapområdet, problemforståelser og visitationspraksis. Samt mere generelt kommunale serviceniveau og procedures indvirkning på denne praksis. Der er meget lidt forskning, som specifikt omhandler myndighedssagsbehandleres valg af foranstaltninger og indsatser til mennesker med handicap. Ligesom der kun er enkelte studier som berører indsatsernes virkninger for borgerne. Der er således en overvægt at fokus på problemer og hvad der ikke synes at virke, fremfor møde- og samarbejdsformer, organiseringsformer samt foranstaltninger og indsatser, som virker og hjælper borgerne.

På denne baggrund ønsker vi at rejse en diskussion af vidensbehovet på området. Forskningen har haft fokus på mødet og samarbejdet mellem borgere med handicap og myndighedssagsbehandler, samt de organisatoriske rammers betydning, hvilket er vigtige emner. Forskningen har primært belyst problemer og udfordringer i samarbejdet, og har et gennemgående problemorienteret fokus. Vi savner at forskningen bevæger sig i en mere løsnings- og anvendelsesorienteret retning. Der er på tværs af undersøgelser påpeget problemer, udfordringer og dilemmaer både i forhold til mødet mellem borger/pårørende og sagsbehandler og de organisatoriske rammer for sagsbehandlingen. Men der mangler viden om de gode forløb, samarbejder og organisatoriske rammer som understøtter sådanne forløb. Forskning i 'best practice' synes at være fraværende. Dertil er der meget lidt af den inkluderede litteratur og dermed viden på området, som omhandler beslutningsprocesser og visitationspraksisser betydning for de foranstaltninger og indsatser som sættes i værk. Der er således et fravær af viden om, hvad der rent faktisk sker

i 'maskinrummet' hos myndighedssagsbehandler, og om de beslutninger der træffes om hvilke indsatser, der sættes i værk, samt valg og samarbejde med de udfører/leverandører som leverer indsatserne. Vi mangler viden om hvilke faktorer der påvirker disse valg, herunder hvilket vidensgrundlag disse beslutninger træffes på baggrund af, og om der inddrages forskningsbaseret samt specifik viden om indsatsers og tilbuds virkninger. Herunder hvordan samarbejdet mellem myndighed og udfører understøtter dette eller ej. Vi anbefaler således, at forskningen fremadrettet fokuseres mere på at bidrage med viden om hvordan udfordringer og problemer på området kan løses og herved bidrager til en fremadrettet kvalificering af det sociale arbejde i myndighedspraksis på handicapområdet.

7. Metode, søgeprotokol og oversigtstabel

I dette afsnit præsenteres litteraturstudiets metode. Emnet for litteraturstudiet er myndighedssagsbehandling på handicapområdet, med hovedvægten på myndighedssagsbehandling på socialområdet. Vi har valgt at fokusere på forskning om danske forhold og i perioden efter 2007 (kommunalreformen) til søgetidspunktet i 2022. Som baggrund for studiet havde vi via egne erfaringer kendskab til nogle af de centrale studier fra perioden. Vores antagelse var, at emnet kunne indgå i studier, som har et bredere fokus, og hvor myndighedssagsbehandling indgår som ét tema blandt flere.

I søgningen er der brugt følgende inklusionskriterier:

- Studiet skulle omhandle danske forhold og afgrænses geografisk til Danmark.
- Tidsafgrænsningen er fra 2007 med begrundelse i, at studierne skulle omhandle myndighedspraksis efter kommunalreformen.
- Sproget blev afgrænset til dansk, nordisk og engelske publikationer.
- Forskningsrapporter, videnskabelige artikler og grå litteratur.

Eksklusionskriterierne var avisartikler, vejledninger og love og ikke forskningsbaserede studier, såsom redegørelser eller praksisgennemgange af sagsbehandling for udvalgte paragraffer, samt udviklingsprojekter.

Til litteratursøgningen benyttes bloksøgning og kædesøgning/citationssøgning.

Der blev søgt i følgende databaser: Idunn, Google Scholar. Der blev søgt på følgende danske hjemmesider: Socialstyrelsen, VIVE, Videncenter om handicap, Metodecentret, Marselisborgcentret, Viden på Tværs, KL, Danmarks Forskningsportal, Århus Universitet, DPU, Aalborg Universitet, Roskilde Universitet og Syddansk Universitet.

Følgende søgeord blev brugt i Blok 1 – Fokus 1: Myndighedssagsbehandling*, Sagsbehandling*, Myndighedsarbejde*, Myndighed*, Myndighedssagsbehandler*, Myndig-

hedsopgave*, ”Kommunal sagsbehandling”, Socialrådgiv*, ”Specialiseret socialområde*”, ”Statutory social work”, ”Social services”, ”Case work*”, ”Local case work*”, ”Case manager” OR ”case management”

Følgende søgeord blev brugt i Blok 2 – Fokus 2: Handicapområde*, Handicap*, Nedsat funktionsevne*, Funktionsnedsættels*, Disability, Disable*

Der blev søgt i perioden fra den 07.09.2022 - 21.10.2022. Det samlede antal tekster der blev fundet i søgningerne var 104. Disse blev lagt i referencehåndteringssystemet Zotero og blev screenet for titel, emneord og abstract. Screeningen blev gennemført af alle tre forfattere, som drøftede hvorvidt studiet levede op til inklusionskriterierne, og i tilfælde af tvivl gennemgik JJON og MLW studierne. Det reducerede antallet til 17 tekster. Disse blev fordelt mellem JJON og MLW, som gennemlæste og skrev korte sammendrag af hvert studie, og gennemførte en førstehånds analytisk tematisering af studiet. På denne baggrund mødtes alle tre forfattere og gennemførte en tematiske opdeling af kilderne, og en underopdeling af temaet omkring mødet mellem borger og myndighedssagsbehandler. Vi fordelte kilderne mellem os og med afsæt i den korte sammendrag af hvert studie, skrev hver forfatter udkast til afsnit i nærværende rapport. Rapporten blev drøftet med henblik på kvalitetssikring og ISB gennemskrev på baggrund heraf rapporten og skrev sammenfatning og diskussion. Rapporten har været i fagligt review hos en docent og tilpasset herefter ud fra reviewers bemærkninger.

	Forfatter, årstal og titel	Hovedemne	Metode
1	Andersen, M., A. (2019). Unge med ADHD - I møder med sociale systemer.	Undersøgelse af unge voksne med ADHD, familier til voksne, børn og unge diagnosticeret med ADHD, og deres oplevelse af mødet med kommunale myndighedsrådgivning og praksis.	Kvalitativt studie: Kvalitative interviews med unge voksne med ADHD, længerevarende observationsstudie af familier (voksne, børn og unge diagnosticeret med ADHD). Suppleret af observationsmateriale fra 20 samtaler på et jobcenter.
2	Bengtsson, S., & Røgeskov, M. (2012). <i>Et liv i egen bolig: Analyse af bostøtte til borgere med sindslidelser.</i>	Undersøgelse af bostøtte efter servicelovens § 85 til personer med sindslidelse.	Mixed methods studie: litteraturstudie, møder med brugerorganisationer, kommuner og regioner, spørgeskemaundersøgelse til borgere, bostøttemedarbejdere, kommunale myndighed, fokusgrupper-interview med kommuner og behandlingspsykiatri, CPR baserede data vedr. borgere med sindslidelse
3	Bonfils, I. S., & Berger, N. P. (2010). <i>Specialiserede tilbud til borgere med handicap - efter reformen.</i>	Undersøgelse af hvad kommunalreformen betyder for borgere med nedsat funktionsevne, der har behov for specialiserede tilbud og rådgivning. Samt hvordan kommunalreformen har påvirket den organisatoriske opdeling samt sagsbehandlingen i kommunerne på det specialiserede socialområde	Kvalitativt studie: Interview med bruger-, medarbejdere, ledere på institutionsniveau samt kommunale ledere og sagsbehandlere.
4	Dalsgaard, C. m.fl. (2012). <i>Botilbudsområdet: Hvem—Hvad—Hvor: Kortlægning af området for botilbud og støtte til voksne handicappede og sindslidende.</i>	Kortlægning af kommunernes valg af foranstaltninger og af det samlede udbud af døgnpladser i botilbud.	Kvantitativt studie: Spørgeskemaundersøgelse til socialforvaltningerne i landets 98 kommuner.
5	Glintborg, C. (2012). Rehabilitering er kommet for at blive! <i>Rehabilitering, koordination og neurofaglighed.</i>	Afdækning af status på hjerne-skadeområdet i 2012	Faghæfte i forlængelse af konferencen 'Specialisering – nyspecialisering – hjerneskadeområdet anno 2012.'
6	Graungaard AH, Skov L, Andersen JS. (2011). Becoming a client of the Danish social service system increases	Undersøgelse af forældre til børn med medfødte alvorlige psykiske og fysisk handicaps oplevelse af mødet med kommunale myndighedssagsbehandler	Kvalitativt studie: Interviews med forældre til børn diagnosticeret med medfødte alvorlige psykiske og fysiske handicap.

	stress in parents of disabled infants.		
7	Hjortbak, B. R. (2013). <i>Det professionelle faglige skøn: En undersøgelse af professionelles faglige skøn ved vurdering af behov for kommunalt forankret rehabilitering hos borgere med kræft.</i>	Ph.d. afhandling om det professionelle faglige skøn ved vurdering og indsats for borgere med behov for rehabilitering ved kræft.	Kvalitativt studie: Case-studie: Deltagende observation, dokumentanalyser, en case note review-proces, individuelle interviews og fokusgruppeinterviews.
8	Jansbøl, K. (2012). <i>Oplevelser af mødet med social- og sundhedsvæsenet i Odense Kommune: Interviewundersøgelse blandt borgere med stress, angst og depression.</i>	Undersøgelse af målgrupperne ”den ældre medicinske patient” og ”borgere med stress, angst og depression” i forbindelse med projekt Integrated Care.	Narrative interview
9	Jensen, M. C. F. m.fl. (2018). <i>Din Indgang— Et nyt tilbud?: Evaluering af forsøg med rehabilitering, peer-støtte og frivillighed til nye borgere på psykiatri- og handicapområdet i Fredericia Kommune.</i>	Undersøgelse af ny indgang for borgere med handicap, sindslidelser og sociale problemstillinger, som understøtter myndighedsudøvelse på voksenområdet i et bottom-up perspektiv.	Kvalitativ og kvantitativ studie: Fokusgruppe interviews, individuelle interviews, observationer samt skriftligt materiale udleveret af Voksenservice
10	Jensen, S. G. (2008). <i>Handicap og sociale problemer.</i>	Undersøgelse af de problemer, der knytter sig til at leve både med et handicap og sociale problemer.	Kvalitativt studie: Telefoninterview med videnspersoner fra brugerorganisationer, vidensinstitutioner, kommunale myndigheder samt kommunale og regionale tilbud på henholdsvis handicap- og udsatteområdet
11	Kohl, K.S., Mikkelsen, C.H. og Schauser, A.M. (2021). <i>Inddragelse og tillid i mødet mellem kommunerne og borgere med handicap.</i>	Undersøgelse af borgere med handicap, kommunale ledere og sagsbehandlers opfattelser af mødet og af kommunernes sagsbehandling. Identifikation af barrierer, muligheder og eksempler på inddragelses- og tillidsfremmende initiativer.	Mixed methods-studie: Survey til kommunernes sagsbehandling for borgere med handicap indsamlet i forbindelse med VIVEs panelundersøgelse Survey of Health, Impairment and Living Conditions in Denmark (SHILD) i 2020.
12	Moesby-Jensen, C. K. (2019). <i>Unge med autismespektrumforstyrrelser og deres oplevelser af møder med myndighedsrådgivere.</i>	Undersøgelse af hvordan unge med ASF oplever mødet med myndighedssagsbehandler	Kvalitativt studie: Interviews med unge diagnosticeret med autismespektrumforstyrrelse.

13	Moesby-Jensen, C. K. & Moesby-Jensen, T. (2019a). Vilkår og praksis i det socialfaglige myndighedsarbejde omkring børn med autismespektrumforstyrrelser eller ADHD.	Undersøgelse af myndighedspraksis målrettet børn og unge, diagnosticeret med en autismespektrumforstyrrelse og ADHD.	Kvalitativt studie: Fokusgruppeinterviews med myndighedssagsbehandlere, samt deltagerobservation af gruppemøder.
14	Moesby-Jensen, C. K. & Moesby-Jensen, T. (2019b). Forældre til børn med autismespektrumforstyrrelser eller ADHD og deres oplevelser af samarbejdet med myndighedsrådgivere.	Undersøgelse af forældres oplevelse af mødet med myndighedsrådgivere.	Mixed methods studie: Interviews med forældre til børn med autismespektrumforstyrrelser og ADHD. Spørgeskemaundersøgelse til forældre.
15	Poulsen, C. (2008). Har etniske minoriteter lige muligheder i social- og sundhedsvæsenet?	Undersøgelse af etniske minoriteter med sjældne handicap og deres møde med social- og sundhedsvæsenet. Set fra familier og fagpersoners perspektiv.	Kvalitativt studie: Interview med familier, samt interview og fokusgruppeinterviews med fagpersoner.
16	Rasmussen, P.S., Heinemeier, A.B. og Olsen. L (2019). <i>Udfordringer i samarbejdet omkring børn og unge med handicap.</i>	Undersøgelse af samarbejdsudfordringer mellem sagsbehandlere og borger omhandlende processen i sagsforløbet.	Kvalitativt studie: Analyse af VISOs dokumentation af 29 udvalgte afsluttede rådgivningsforløb, der indeholdt samarbejdsudfordringer.
17	Skov-Carlsen, C., & Holm Thøgersen, S. (2015). <i>Gap-analyse.</i>	Undersøgelse af hvorledes kontakten mellem borgere med handicap og den kommunale forvaltning opfattes af henholdsvis borgere med handicap, borgernes pårørende, sagsbehandlere og ledere.	Kvantitativt studie: Spørgeskemaundersøgelse til borgere med handicap, pårørende, samt kommunale sagsbehandlere og ledere.

8. Litteraturliste

Andersen, M., A. (2019). Unge med ADHD - I møder med sociale systemer. I: Moesby-Jensen, C. K. (Red.), *Diagnoser i myndighedsarbejde: Børn og unge med autisme eller ADHD* (s. 227-244). Samfundslitteratur.

Ankestyrelsen (2023). Minianalyse. Udfordringer med at oplyse sagerne på børnehandicapområdet.

Minianalyse - Udfordringer med at oplyse sagerne på børnehandicapområdet.PDF
[08.01.2024]

Bengtsson, S., & Røgeskov, M. (2012). *Et liv i egen bolig: Analyse af bostøtte til borgere med sindslidelser*. SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Bonfils, I. S., & Berger, N. P. (2010). *Specialiserede tilbud til borgere med handicap - efter reformen*. AKF, Anvendt Kommunal Forskning, København.

Dalsgaard, C. m.fl. (2012). *Botilbudsområdet: Hvem—Hvad—Hvor: Kortlægning af området for botilbud og støtte til voksne handicappede og sindslidende*. KREVI.

Folketingets Rigsrevision (2022). Rigsrevisionens beretning afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger Forvaltningen af handicapområdet. Beretning om forvaltningen af handicapområdet | Rigsrevisionen [08.01.2024].

Glintborg, C. (2012). Rehabilitering er kommet for at blive! *Rehabilitering, koordination og neurofaglighed*, 6–10. Videnscenter for Handicap, Hjælpe midler og Socialpsykiatri

Graungaard AH, Skov L, Andersen JS. (2011). Becoming a client of the Danish social service system increases stress in parents of disabled infants. *Dan Med Bull*. 2011 Jun;58(6): A4270. PMID: 21651875.

Hjortbak, B. R. (2013). *Det professionelle faglige skøn: En undersøgelse af professionelles faglige skøn ved vurdering af behov for kommunalt forankret rehabilitering hos borgere med kræft: Ph.d.-afhandling*. Institut for Sociologi og Socialt Arbejde Aalborg Universitet

Kohl, K.S., Mikkelsen, C.H. og Schauser, A.M. (2021). *Inddragelse og tillid i mødet mellem kommunerne og borgere med handicap*. VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Jansbøl, K. (2012). *Oplevelser af mødet med social- og sundhedsvæsenet i Odense Kommune: Interviewundersøgelse blandt borgere med stress, angst og depression*. Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.

Jensen, M. C. F. m.fl. (2018). *Din Indgang—Et nyt tilbud?: Evaluering af forsøg med rehabilitering, peer-støtte og frivillighed til nye borgere på psykiatri- og handicapområdet i Fredericia Kommune*. Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Jensen, S. G. (2008). *Handicap og sociale problemer*. Servicestyrelsen, Handicapenheden.

Moesby-Jensen, C. K. (2019). Unge med autismspektrumforstyrrelser og deres oplevelser af møder med myndighedsrådgivere. I: Moesby-Jensen, C. K. (Red.), *Diagnoser i myndighedsarbejde: Børn og unge med autisme eller ADHD* (s. 205-226). Samfundslitteratur.

Moesby-Jensen, C. K. & Moesby-Jensen, T. (2019a). Vilkår og praksis i det socialfaglige myndighedsarbejde omkring børn med autismspektrumforstyrrelser eller ADHD. I: Moesby-Jensen, C. K. (Red.), *Diagnoser i myndighedsarbejde: Børn og unge med autisme eller ADHD* (s. 137-176). Samfundslitteratur.

Moesby-Jensen, C. K. & Moesby-Jensen, T. (2019b). Forældre til børn med autismspektrumforstyrrelser eller ADHD og deres oplevelser af samarbejdet med myndighedsrådgivere. I: Moesby-Jensen, C. K. (Red.), *Diagnoser i myndighedsarbejde: Børn og unge med autisme eller ADHD* (s. 177-204). Samfundslitteratur.

Poulsen, C. (2008). Har etniske minoriteter lige muligheder i social- og sundhedsvæsenet? I Bengtsson, S. Olsen, L., og Bonfils, I.S. (red.). i *Handicap og ligebehandling i praksis*. SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Rasmussen, P.S., Heinemeier, A.B. og Olsen, L. (2019). *Udfordringer i samarbejdet omkring børn og unge med handicap*. VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Skov-Carlson, C., & Holm Thøgersen, S. (2015). *Gap-analyse*. Det Centrale Handicapråd. Advice.