

Inge Storgaard Bonfils, Nichlas Permin Berger, Micalla Ingwersen og Anja Bihl-Nielsen

Hverdagslivet og kommunalreformen

Erfaringer fra specialiserede tilbud på handicapområdet 2008



AKF's publikationer kan downloades fra hjemmesiden www.akf.dk

AKF, Anvendt KommunalForskning
Nyropsgade 37
1602 København V
Telefon: 43 33 34 00
Fax: 43 33 34 01
E-mail: akf@akf.dk

© 2009 AKF og forfatterne

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater er tilladt med tydelig kildeangivelse
Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til AKF.

© Omslag: Phonowork, Lars Degnbol

Forlag: AKF
ISBN: 978-87-7509-894-1
i:\08 sekretariat\forlaget\isb\2743\wp\hverdagslivet_kommunalreformen.doc
Februar 2009(03)

AKF, Anvendt KommunalForskning

AKF har til formål at gennemføre og formidle samfundsforskning af relevans for det offentlige og især for regioner og kommuner.

AKF's bestyrelse

Adm. direktør Peter Gorm Hansen (formand), KL
Adm. direktør Per Okkels (næstformand), Danske Regioner
Afdelingschef Birgitte Olesen, Velfærdsministeriet.
Fungerende afdelingschef Ib Valsborg, Finansministeriet
Afdelingschef Anders Lynge Madsen, Velfærdsministeriet
Kontorchef Helle Osmer Clausen, Beskæftigelsesministeriet
Kommunaldirektør Marius Ibsen, Gladsaxe Kommune
Professor Poul Erik Mouritzen, Syddansk Universitet
Professor Birgitte Sloth, Syddansk Universitet

AKF's ledelse

Direktør Mette Wier
Vicedirektør Hans Hummelgaard
Administrationschef Per Schrøder
Forskningschef Olaf Rieper

Inge Storgaard Bonfils, Nichlas Permin Berger, Micalla Ingwersen og Anja Bihl-Nielsen

Hverdagslivet og kommunalreformen

Erfaringer fra specialiserede tilbud på handicapområdet 2008

Forord

Hermed foreligger det tredje working paper fra AKF's femårige undersøgelse om kommunalreformen og handicap. Undersøgelsen startede i 2006 og fortsætter frem til 2010. Udgangspunktet for den samlede undersøgelse er at belyse, hvad kommunalreformen betyder for borgere med funktionsnedsættelse, der har behov for specialiserede tilbud og rådgivning.

I det første working paper satte vi fokus på de strukturelle, processuelle og politiske rammer for kommunalreformens betydning for borgere med funktionsnedsættelse (Olsen og Thorsted 2007). Det andet working paper gik tættere på, hvordan kommunalreformen påvirker tilbuddenes struktur og ledelse, og hvordan indførelsen af nye styringsmidler påvirker produktionen af de specialiserede ydelser og ledelsens arbejdsvilkår (Rieper m.fl. 2008).

I dette tredje working paper sætter vi fokus på brugernes hverdagsliv og medarbejdere og lederes arbejdsliv i de specialiserede tilbud. Vi præsenterer resultaterne fra analyser af interview med brugere, medarbejdere og ledere, som er gennemført 1-1½ år efter kommunalreformens ikrafttrædelse. Working paperet giver et indblik i, hvilken betydning kommunalreformen har for brugere af de specialiserede tilbud og rådgivning, og hvordan medarbejdere og ledere på de specialiserede tilbud oplever kommunalreformen i praksis, set fra deres perspektiv og lokale erfaringer.

Tankerne bag undersøgelsen er udviklet i dialog mellem AKF og Danske Regioner, der finansierer undersøgelsen. Vi vil gerne takke brugere, pårørende, medarbejdere og ledere fra de udvalgte tilbud, som deltager i undersøgelsen.

For at kvalificere det løbende arbejde med undersøgelsen er der nedsat en rådgivende følgegruppe. Følgegruppen har frem til nu holdt fire møder, hvor vi har fået god, konstruktiv kritik. Tak for det.

Følgegruppen består af:

- Seniorforsker Steen Bengtsson, SFI, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd
- Socialfaglig konsulent Ditte Sørensen, Socialpædagogernes Landsforbund
- Professor Poul Erik Mouritzen, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet
- Formand Sytter Kristensen, Landsforeningen LEV
- Socialpolitisk konsulent Kirsten Plambeck, DSI
- Fuldmægtig Jesper Bøjer Jensen, Undervisningsministeriet
- Fuldmægtig Kirsten Brøndum, Velfærdsministeriet
- Vicekontorchef Kurt Hjortsø Kristensen, KL
- Direktør Lars Mathiesen, Region Nordjylland
- Seniorkonsulent Mikkel Lambach, Danske Regioner
- Direktør Anders Møller Jensen, Region Syddanmark
- Formand Morten Carlsson, Landsforeningen Autisme

Notatet henvender sig primært til ledere, medarbejdere og brugere af specialiserede tilbud på handicapområdet, ligesom nøglepersoner i kommuner, regioner og organisationer kan finde interesse i at følge undersøgelsen og de resultater, der præsenteres herfra.

Forfatterne til dette working paper er Nicholas Permin Berger, Micalla Ingwersen, Anja Bihl-Nielsen og Inge Storgaard Bonfils. Forskningschef Olaf Rieper har løbende gennemlæst og kommenteret udkast til analyserne.

Inge Storgaard Bonfils
Februar 2009

Indhold

Sammenfatning og konklusion	7
1 Formål og analyseramme	12
1.1 Kommunalreformen i "praksis"	12
1.2 Det analytiske perspektiv	13
1.3 Ændringstypologi	16
2 Metodebeskrivelse	19
2.1 Interview som primær datakilde	19
2.2 Interviewpersoner	19
2.3 Analyseprocessen	21
2.4 Metodiske refleksioner	22
3 Fortællinger om ændringer og deres betydning.....	23
3.1 Små forandringer i hverdagen	23
3.2 At bevare trygheden i faste rammer.....	25
3.3 En situation præget af usikkerhed	28
3.4 Opsummering og perspektivering	30
4 Brugernes hverdagsliv og erfaringer med kommunalreformen	32
4.1 Tilbuddets rolle i brugernes hverdagsliv	33
4.2 Medarbejderne som tryghedsskabende faktor i hverdagen	35
4.3 Sagsbehandlingen i kommunen	38
4.4 Opsummering.....	42
5 Medarbejdernes oplevelser af ændringer	44
5.1 Medarbejdernes hverdag på et specialiseret tilbud	45
5.2 Brugere og personalet i tilbuddet	46
5.3 Ændringer i ydelser og faglige netværk	47
5.4 De nye strukturer	49
5.5 Ændringer i styringsformerne	50
5.6 Opsamling	52
6 Kommunalreformens betydning for lederne	53
6.1 At være leder på et specialiseret tilbud	54
6.2 Ændringer med tilknytning til brugere, personale og interne ledelsesopgaver	56
6.3 Nye styringsmetoder ændrer vilkårene for ledelse.....	61
6.4 Opsamling	66
7 Perspektiver på kommunalreformen.....	67
Litteratur	69
Bilag 1.....	70

Sammenfatning og konklusion

Den kommunale opgave og strukturreform betyder, at der sker store forandringer i de strukturelle, processuelle og politiske rammer for driften af de specialiserede tilbud på handicapområdet. Undersøgelsen "Kommunalreformen og handicap" belyser, hvad kommunalreformen betyder for borgere med funktionsnedsættelse, som har behov for specialiserede tilbud og rådgivning. Mange af de ændringer, som følger af kommunalreformen, påvirker medarbejdere og ledere i de specialiserede tilbud. Når arbejdsvilkårene ændres for medarbejdere og ledere, kan det føre til forandringer, som påvirker brugerne i positiv eller negativ retning. Projektet bygger derfor på interview med både brugere, medarbejdere og ledere fra specialiserede tilbud og rådgivningsenheder på handicapområdet.

I dette working paper sætter vi fokus på brugernes hverdagsliv og medarbejdere og lederes arbejdsliv i de specialiserede tilbud. Formålet er at analysere, hvordan kommunalreformen påvirker hverdagen, sådan som den opleves af brugere, medarbejdere og ledere på de specialiserede tilbud. Fokus er således på de praktiske erfaringer og forandringer i hverdagslivet og brugere, medarbejdere og lederes oplevelser og vurderinger af disse forandringer. Vi ser på de forandringer, som følger af kommunalreformen, men det er samtidig givet, at brugere, medarbejdere og ledere oplever forandringer og udfordringer, som ikke er koblet til kommunalreformen, men kan vedrøre andre forhold. Endelig er det værd at bemærke, at en række af de udfordringer eller problemer, som brugere, medarbejdere og ledere fortæller om, ikke er nye, men problemer, som også eksisterede før reformens ikrafttrædelse. Det nye er dog, at i og med, at kommuner og regioner har overtaget driftsansvaret for de specialiserede tilbud, adresseres disse problemer nu mod de nye driftsherrer. Kommuner og regioner spiller derfor en central rolle i at skabe rammer for, at problemerne kan løses.

Analysen bygger på interview med ledere, medarbejdere og brugere fra 20 forskellige specialiserede tilbud på handicapområdet. De specialiserede tilbud omfatter døgn- og dagtilbud, rehabiliteringstilbud, specialskoler, aflastningstilbud til børn, specialbørnehaver og andre typer af specialiserede tilbud. Brugergruppen omfatter både voksne og børn, og brugerne har forskellige typer af nedsat funktionsevne omfattende bl.a. udviklingshæmning, hjerne-skade, autisme, cerebral parese, epilepsi, fysiske funktionsnedsættelser, synshandicap og psykisk sygdom. Brugerne repræsenterer et bredt spektrum af forskellige typer og grader af nedsat funktionsevne, som alle har det til fælles, at de er brugere af specialiserede tilbud og rådgivning. Undersøgelsesfeltet er dermed karakteriseret ved høj kompleksitet, både hvad angår undersøgelsens målgruppe og de forbundne tilbud. 16 af de 20 tilbud er blevet fulgt siden 2006, og fire deltager i undersøgelsen fra 2008. I de kommende år vælges yderligere en række tilbud til undersøgelsen. Datamaterialet til dette working paper består af 50 interview gennemført i 2008; 16 med brugere, 16 med medarbejdere og 18 med ledere. Analysen giver et indblik i forandringer, som interviewpersonerne oplever 1-1½ år efter kommunalreformens ikrafttrædelse.

Brugernes oplevelser – set fra et hverdagsperspektiv

Undersøgelsen viser, at kun enkelte af de 16 brugere har oplevet ændringer i de ydelser, de modtager, hvor der er sket mindre forøgelser eller reduktioner i deres ydelser. Det er dog ikke noget, som påvirker deres hverdag i nævneværdig grad. En enkelt bruger har oplevet dramatiske forandringer som følge af kommunalreformen, hvor familien umiddelbart efter reformen fik frataget ydelser, som de siden hen har erhvervet igen. Der er således en vis variation i de erfaringer, de 16 brugere har omkring forandringer i de ydelser, de modtager, men hovedindtrykket er, at kommunalreformen ikke har ændret nævneværdigt på omfanget eller kvaliteten af de ydelser, de modtager.

Når brugerne fortæller om deres erfaringer med kommunalreformen, handler det primært om, at de oplever, at der sker ændringer i medarbejdere og lederes arbejdsrutiner og opgaver i de specialiserede tilbud, og at disse ændringer har konsekvenser for brugerne. Fælles for brugerne er, at de alle i varierende grad er afhængige af, at medarbejderne støtter dem i såvel praktiske opgaver som på det personlige plan. Et af de forhold, som brugerne lægger vægt på, er stabile og nærværende medarbejdere både i tilbuddene og i kommunen. Medarbejderne udgør en meget vigtig del af brugernes liv, og de har stor indflydelse på brugernes muligheder for aktivitet og deres sociale situation. Flere brugere fortæller om medarbejdere og ledere, som virker pressede, og hvis tid går til administration og møder frem for til den direkte kontakt med brugerne. Nogle brugere oplever, at der er store udskiftninger i personalegruppen, hvilket påvirker dem i negativ retning. For nogle brugere er det ikke en ny erfaring, men idet det i dag er kommuner og regioner, der har ansvaret for driften af de specialiserede tilbud, er det et problem, som adresseres af de nye driftsherrer.

De 16 brugere har forskellige erfaringer med den kommunale sagsbehandling. Nogle brugere og pårørende giver udtryk for, at de er blevet mødt med forvirring, og at sagsbehandlerne mangler viden om deres sag og handicapområdet. De oplever lange ventetider på sagsbehandling, og at de har skiftende sagsbehandlere. I disse tilfælde er der tale om forandringer, der har medført usikkerhed i hverdagen for brugerne og de pårørende. Andre har oplevet, at sagbehandlerne har givet god rådgivning og støttet familien til at få overskud i hverdagen. Undersøgelsen peger på, at kun enkelte af de 16 brugere oplever, at der er kommet større sammenhæng i den indsats, de modtager fra det offentlige.

Medarbejdernes oplevelser

Medarbejderens erfaringer med kommunalreformen er både knyttet til deres indsigt i brugernes forhold, deres egne og lederens arbejdsvilkår. Medarbejderne har på enkelte af de 20 tilbud oplevet, at der er skåret i ydelserne til brugerne, og nogle steder må medarbejdere afvise potentielle brugere, fordi kommunerne har opsagt aftalen med tilbuddet. Kun enkelte medarbejdere har oplevet ændringer i brugersammensætningen, således at de i dag modtager brugere, som har andre former for nedsat funktionsevne, end de tidligere har været specialiseret inden for.

Medarbejdernes forskellige erfaringer afspejler, at medarbejdere på bo- og dagtilbud ikke synes at have oplevet nævneværdige ændringer i deres arbejdsliv, hvorimod medarbejdere på rehabiliterings- og rådgivningstilbuddene er påvirket af de nye markedsvilkår for køb og salg af specialiserede ydelser. De nye markedsvilkår betyder, at nogle kommuner opretter nye tilbud og dermed løser opgaverne i eget regi. På nogle tilbud betyder det, at der derfor ikke mere er ventelister til tilbuddene. På seks tilbud beretter medarbejderne om, at kommunen udformer egne tilbud, og at man i nogle kommuner vælger dele af tilbuddet fra. Markedsvilkårene synes også at påvirke de faglige netværk i negativ retning, fordi konkurrencen mellem tilbuddene hæmmer den frie udveksling af faglig viden. Men samtidig giver medarbejdere i andre tilbud udtryk for, at kommunen har oprettet nye faglige netværk for medarbejdere fra lignende tilbud og netværk til de administrative medarbejdere fra forvaltningen og har medvirket til ny teamdannelse.

Medarbejderne oplever, at kommunerne stiller flere krav om dokumentation, hvilket nogle vurderer positivt, fordi det udfordrer deres faglighed og betyder, at de bliver bedre til at beskrive og formidle deres faglighed til både kommunen og til brugere og pårørende. Medarbejderne oplever desuden, at deres leder er mere fraværende og har mindre tid til de personale- og udviklingsmæssige opgaver. Generelt oplever medarbejderne, at de stadig befinder sig i en omstillingsproces, hvor der er usikkerhed om de nye vilkår.

Ledernes oplevelser

Sammenlignet med brugere og medarbejdere på de specialiserede tilbud er lederne generelt dem, som er mest påvirket af kommunalreformen, og reformen synes i høj grad at ændre ledernes rolle mod at blive mere strategisk og administrativ. Hovedparten af de 18 ledere oplever, at der ikke er sket ændringer, som påvirker brugerne af tilbuddene. Derimod oplever nogle af lederne på rehabiliterings- og rådgivningstilbud, at deres vilkår er forandret i en grad, som skaber usikkerhed om den fremtidige drift. Et tilbud har fået besked på, at de lukker i 2009, og andre tilbud må afvise brugere, fordi kommunerne har opsagt aftalen med tilbuddet.

Lederne har fået flere administrative opgaver, og nogle har valgt at ansætte mere administrativt personale. Lederne oplever derudover, at kommunernes styring af tilbuddene er væsentlig anderledes end de tidligere amters, og at de har mistet autonomi og frihed til at træffe beslutninger decentralt. De oplever, at kommunerne er mere centralistiske og har flere typer af standarder og procedurer, som skal følges. Nogle ledere er tilfredse med deres samarbejde med kommunen og fortæller om, at de har en tillidsbaseret dialog med kommunen om deres fremtid og udvikling. Andre er kritiske over for de nye vilkår og begrundet det med, at de oplever, at kommunerne mangler viden om det specialiserede handicapområde, som de overtog med kommunalreformen i 2007.

Flere ledere har erfaringer med, at kommunerne har indført en modificeret BUM-model for visitation af borgere til tilbuddene på handicapområdet, men der er forskellige vurderinger af modellens betydning for kvaliteten i visitationen.

Generelt er lederne optaget af, at få samarbejdet med de nye driftsherrer til at fungere. De oplever, at kommunerne har meget fokus på økonomi, og de udtrykker bekymring for, at kommunerne prioriterer de økonomiske hensyn frem for de faglige i visitationen af borgere til specialiserede tilbud, og at borgere med funktionsnedsættelse dermed ikke modtager en tilstrækkelig kvalificeret kompensation og ydelse.

Imidlertid er det for de fleste tilbud lykkedes at bevare de ydelser, deres nuværende brugere modtager. Men der er eksempler på, at beskrivelse og prissætning af ydelser på rehabiliteringstilbud indebærer, at ydelsernes indhold ændres; fx hvor mange medarbejdere der deltager i et undervisningsforløb, og hvor mange dage der observeres ved udredning.

Lederne beretter om forskellige strategier til at håndtere de nye rammebetingelser. Nogle ledere oplever, at de fortsat befinder sig i en afventende situation, og deres strategi er at fastholde status quo og afvente, hvordan vilkårene bliver for dem i 2009, når de regionale "fredsaftaler" udløber. Andre ledere giver udtryk for, at deres ledelsesfunktion har ændret sig mod at være langt mere politisk, strategisk og markedsorienteret. Andre ledere fortæller, at deres strategi er at professionalisere og skabe yderligere specialisering af tilbuddet, ligesom det for mange handler om at profilere og synliggøre deres specialviden og skabe kendskab til tilbuddet. Ikke alene for at tiltrække brugere, men også for at få kvalificeret personale.

Konklusion

Den kommunale opgave og strukturreform betyder, at der sker store forandringer på handicapområdet. Der indføres nye styringsprincipper fra national og kommunal side, som bevirker, at driften af de specialiserede tilbud på handicapområdet er under forandringer. Men hvad betyder forandringerne for mennesker med funktionsnedsættelse, som har behov for specialiserede tilbud? Forbedres eller forringes deres muligheder for at leve et liv med lige muligheder, og kan kommunerne indfri målsætningen om at skabe sammenhæng i indsatsen for mennesker med funktionsnedsættelse?

Interview med brugere, medarbejdere og ledere fra 16 tilbud gennemført i periode 2006-2007 viste, at de var usikre på, hvad fremtiden ville bringe. Kommunerne have overtaget

hovedparten af "kan"-institutionerne fra de tidligere amter, og selv om der blandt kommunerne var indgået en "fredsaftale" om at sikre ro på området de første to år efter reformens ikrafttræden, forventede alle, at der ville ske ændringer.

Nærværende analyse, hvor der indgår 20 tilbud, viser, at to år efter reformen er nogle af disse ændringer begyndt at materialisere sig. Undersøgelsen viser, at det primært er tilbudslederne, som er påvirket af reformen og medarbejderne i lidt mindre grad. Brugere af de specialiserede tilbud oplever ikke nævneværdige forandringer i de ydelser, de modtager, og hovedparten er tilfredse hermed. Tilbudsledernes erfaringer viser dog, at nogle kommuner er begyndt at oprette nye tilbud særligt på rehabiliterings- og rådgivningsområdet, og at potentielle brugere af de specialiserede tilbud modtager et andet tilbud i dag, end de ville være visiteret til før reformen. Undersøgelsen peger således på, at kommunalreformen bevirker, at nogle kommuner etablerer nye tilbud til brugere med funktionsnedsættelse, som har behov for specialiserede tilbud og rådgivning. Et enkelt tilbud må lukke i 2009 som en konsekvens heraf.

Undersøgelsen viser, at især tilbudslederne har fået nye og flere administrative opgaver, og at deres rolle ændres mod at være mere strategisk og administrativ. Medarbejderne påvirkes kun i mindre grad direkte af reformen, men de påvirkes indirekte af, at lederen har mange administrative opgaver og er mere væk fra tilbuddet.

Brugere af de specialiserede tilbud påvirkes af, at medarbejdere og ledere på tilbuddene virker pressede på grund af mange møder, nye krav om dokumentation og flere administrative opgaver. Brugere påvirkes således indirekte, når medarbejdere og lederes arbejdsvilkår forandres. Brugere har forskellige erfaringer med den kommunale sagsbehandling, mens nogle er tilfredse med sagsbehandlingen, har andre oplevet, at sagsbehandlere manglede viden om deres sag, ligesom flere oplever mange skift i sagsbehandlere og lange ventetider på at få deres sager behandlet. Enkelte brugere giver udtryk for, at der er kommet større sammenhæng i den indsats, de modtager fra kommunen. Undersøgelsen peger således på, at kommunalreformen kun i mindre grad har medført ændringer i ydelser, tilbud eller service, som påvirker brugernes hverdagsliv.

Undersøgelsen viser derimod, at der sker væsentlige ændringer i tilbuddenes institutionelle rammebetingelser, som igangsætter forandringer i tilbuddene. Interviewpersonerne peger især på, at der sker forandringer i de følgende rammebetingelser:

Økonomiske rammebetingelser: Fra tidligere at have et relativt fast årligt budget overgår tilbuddene til takstfinansiering. Det indebærer, at ydelser skal beskrives og specificeres – og der skal sættes priser på. Der er eksempler på, at den faglige bevidsthed skærpes, og effektiviteten i nogle tilfælde øges, ligesom der er eksempler på, at tilbuddene opdeler ydelserne, således at ydelserne kan vælges til eller fra, hvilket kan have konsekvenser for helheden i indsatsen.

Markedet er i forlængelse heraf indført som en rammebetingelse for driften af tilbuddene. Det betyder, at tilbuddene befinder sig i en ny situation, hvor de må synliggøre sig som udbydere af ydelser over for kommunerne, som skal bestille og betale, og sekundært over for potentielle brugere og deres pårørende samt henvisende instanser, som fx hospitaler. Tilbudsledernes strategi er at skærpe tilbuddets profil, især ved at synliggøre og videreudvikle de specialiserede ydelser og disses kvalitet. I 2008 er det især rehabiliteringscentre med et hurtigt flow af brugere, der er påvirket af de nye økonomiske rammebetingelser, og nogle må reducere deres aktiviteter, fordi efterspørgslen falder. Et enkelt af de tilbud, som indgår i undersøgelsen, vil lukke i 2009.

Markedsmekanismerne synes at have en negativ effekt på opretholdelsen eller etableringen af faglige netværk. Medarbejdere og ledere står i et dilemma, når de deler og samarbejder

om udvikling af deres faglige viden med tilbud, som de reelt er i konkurrence med. Samtidig synes nye netværk at være under opbygning fx mellem specialiserede tilbud i kommunen, mellem specialiserede og mindre specialiserede tilbud, ligesom der enkelte steder oprettes netværk mellem ledere.

Visitation: Visitering af brugere er nøglen til efterspørgslen. Kommunerne (ejerkommuner og kundekommuner i øvrigt) er ansvarlige for visiteringen og finansiering af ydelserne. Flere af de deltagende kommuner arbejder i dag med en modificeret eller dialogbaseret BUM-model for visitation af borgere til de specialiserede tilbud. Nogle steder har man på tilbuddene erfaring med den nye visitationsmodel og er tilfreds med modellen, andre tilbud har endnu kun sparsomme erfaringer med modellen. For de regionale tilbud er de administrative opgaver forøget væsentligt som følge af, at de skal servicere flere kommuner med information og dokumentation i visitationsprocessen.

Politisk bevågenhed og nye lokale styringsredskaber: Tilbuddene er i sagens natur nu underlagt politisk opmærksomhed og prioriteringer i kommunerne. Tilbudslederne oplever generelt, at de kommunale politikere og administrative ledere er interesseret i området, både af faglige og økonomiske årsager. I nogle tilfælde ser tilbuddene, at kommunerne ønsker at anvende andre tilbud. Andre oplever, at nærheden til ejerkommunen muliggør en bedre sammenhæng i de ydelser, man kan tilbyde brugerne. Generelt oplever de kommunale tilbud, at kommunerne indfører nye former for styringsredskaber, såsom kontrakt- eller aftalestyring, ligesom kommunerne formulerer værdier og handicappolitikker, som fastlægger de overordnede værdimæssige rammer for udviklingen på området.

Undersøgelsen viser således, at en række af de positive og negative forventninger, der blev omtalt i 2007, er begyndt at blive til virkelighed, og det gælder især for de tilbud, såsom rehabiliterings-, rådgivnings- og specialundervisningstilbud, der har et fortløbende flow af nye brugere. Der er dog stadigvæk kun tale om gradvise ændringer, og vi vil i de kommende publikationer fra projektet søge yderligere at afdække, hvilken betydning disse ændringer har for brugerne af de specialiserede tilbud på handicapområdet.

1 Formål og analyseramme

I dette working paper præsenteres de foreløbige resultater fra undersøgelsen af kommunalreformens betydning for borgere med funktionsnedsættelse, der har behov for specialiserede tilbud og rådgivning. Vi sætter fokus på brugernes hverdagsliv og medarbejdere og lederes arbejdsliv i de specialiserede tilbud og på deres oplevelser af, hvordan kommunalreformen har indvirkning på det offentlige tilbud, som de gør brug af eller arbejder i.

I projektet følger vi en række brugere af specialiserede tilbud i en årrække for herigenem at få indsigt i, hvilken betydning og indvirkning kommunalreformen har for dem. Det giver os mulighed for at komme "tæt" på deres liv og de forandringer, de oplever. Ved at tage udgangspunkt i brugernes hverdagsliv og deres subjektive oplevelser får vi en indgang til at analysere og vurdere, hvad der betyder noget for dem, og hvordan deres forhold er til de offentlige tilbud, som de benytter sig af. Ud fra disse fortællinger analyserer vi, hvorvidt oplevede muligheder for udfoldelse og indflydelse forandrer sig over tid, og hvilken betydning kommunalreformen har for forandringen af disse muligheder.

Kommunalreformen er årsag til en del af de oplevede forandringer, mens der også kan peges på en række andre faktorer, der har afgørende betydning for brugernes hverdagsliv. I nogle tilfælde drejer det sig om forandringer, der vedrører forhold i omgivelser (tilbuddet, de professionelle eller sagsbehandlernes praksis, nye ydelser fra kommunen, nye politiske tiltag eller ændret lovgivning). I andre tilfælde drejer forandringerne sig om mere personlige forhold, succeser eller nederlag, der fx vedrører relationen til familien eller sygdomsforløb. Nogle af disse forandringer kan karakteriseres som overgangsfænomener, og i andre tilfælde er der tale om mere permanente forandringer i brugernes liv.

På samme måde undersøges medarbejdere og lederes erfaringer med forandringer. Brugernes fortællinger suppleres af lederes og medarbejders fortællinger og erfaringer. Disse fortællinger omhandler forskellige aspekter af deres arbejdsliv, herunder de brugere de beskæftiger sig med. Det kan være måder at forholde sig til sit job på, til de krav, der stilles, til de muligheder eller begrænsninger, de oplever, eller det kan være deres forhold til kollegaer, ledere, kommunen eller andre tilbud. Dette bidrager til en forståelse af, hvorvidt og hvordan kommunalreformen har betydning for de vilkår og omstændigheder, som medarbejderne og lederne agerer inden for som ansatte på de specialiserede tilbud og rådgivningsenheder.

1.1 Kommunalreformen i "praksis"

Ét af hovedargumenterne bag reformen er at fremtidssikre kommunerne, så de bliver økonomisk og fagligt bæredygtige set i forhold til fremtidens stigende krav til den offentlige sektor. Rationalet er, at større kommuner kan være garant for "et større og mere sammenhængende ansvar for de borgernære offentlige opgaver" (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2006). Kommunerne har overtaget det fulde myndigheds- og finansieringsansvar for opgaverne på handicapområdet, og sigtet med at skabe én indgang til det offentlige er, at den offentlige varetagelse af opgaver i højere grad skal løses i nærmiljøet og i tæt samspil med de øvrige kommunale tilbud. Hermed, lyder argumentet, bliver det muligt "at tilbyde sammenhængende og fleksible løsninger tilpasset den enkeltes behov" (KL 2006:3).

Kommunalreformen indvarsler dermed en række forandringer, som kan forventes at have afsmittende effekt på brugerne af de specialiserede tilbud, såvel som medarbejdere og ledere forventes at blive påvirket af reformen. Undersøgelsens første working paper (Olsen og Thorsted 2007) pegede på nogle centrale og fælles bekymringer og forventninger, som ledere

og medarbejdere havde forud for reformens ikrafttrædelse. Disse drejede sig om, hvorvidt overgangen til en kommunal myndighedsledelse ville betyde, at de ville få mindre indflydelse på tilbuddenes daglige drift og den ledelsesmæssige udvikling. Lederne udtrykte bekymring for, om det ville blive sværere at fastholde en specialiseret indsats i fremtiden, og for om der ville blive mere central styring på bekostning af det enkelte tilbuds hidtidige faglige autonomi. Der blev også givet udtryk for nogle positive udviklingsmuligheder. Lederenes forventninger gik bl.a. på, at der ville komme bedre sammenhæng i indsatsen for den enkelte bruger, idet nu kun én myndighed har ansvar for at planlægge og koordinere indsatsen. Brugerne og de pårørende gav udtryk for bekymring for, hvorvidt kommunen ville blive i stand til at løfte opgaven. I det første working paper blev der således peget på en række af de muligheder og udfordringer, som tilbuddene stod over for i 2006.

Imidlertid havde ingen af disse bekymringer i løbet af 2007 vist sig som særligt aktuelle, og det andet working paper (Rieper m.fl. 2008) viste, at det endnu var uvist, hvad der ville komme til at ske i 2008. Ledere og medarbejdere gav på dette tidspunkt udtryk for, at en række ændringer var på vej, såsom indførelsen af BUM-modellen for visitation af brugere til de specialiserede tilbud. Men lederne havde dengang kun sparsomme erfaringer med den nye visitationsmetode. Lederne oplevede desuden, at omfanget af administrative opgaver var stigende. Nogle af disse ændringer betegnes som overgangsfænomener, hvor andre blev opfattet som mere omfattende ændringer i kommunernes styring af de specialiserede tilbud. Brugerne havde derimod ikke oplevet nævneværdige forandringer i tilbuddene.

Hvor det i undersøgelsens to første working papers var lederne, der havde flest konkrete erfaringer med reformen, medarbejderne og brugerne i lidt mindre grad, er det her i 2008 tydeligt, at brugerne efterhånden har fået flere erfaringer med forandringer, som kan tolkes som konsekvenser af kommunalreformen. Analysen kredser således om, hvordan kommunalreformen påvirker og forandrer praksis, forstået som ændringer i brugernes hverdagsliv og i medarbejdere og ledes arbejdsliv i tilbuddene.

1.2 Det analytiske perspektiv

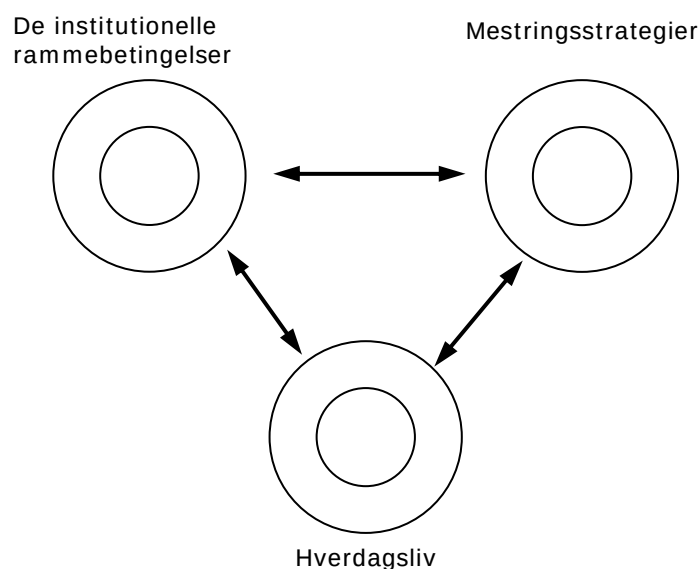
Undersøgelsen er tilrettelagt således, at vi i perioden 2006-2010 følger en række brugere af specialiserede tilbud samt medarbejdere og ledere på tilbuddene. Der inddrages løbende nye tilbud i undersøgelsen. Undersøgelsens design giver mulighed for at udvikle typologier og kategorier for analysen af materialet ud fra den viden om kommunalreformen og borgere med funktionsnedsættelse og deres behov, som løbende opbygges i undersøgelsesprocessen. I undersøgelsen er vi således optaget af at lokalisere forandringer og af at forstå og fortolke disse i relation til de strukturelle forandringer og processuelle dynamikker, som kommunalreformen sætter i gang.

I dette working paper søger vi at præcisere det analytiske perspektiv ved at benytte et begreb om "hverdagslivet" som indgang til at undersøge og forstå indholdet i interviewpersonernes fortællinger. Hverdagslivsperspektivet har sin oprindelse i den fænomenologiske tradition inden for samfundsvidenskaben og studiet af hverdagen og de daglige aktiviteters symbolske orden (Bech-Jørgensen 1994; Berger og Luckmann 1992). Hverdagslivsperspektivet anvendes som en indgang til at få begreb om de forandringer, interviewpersonerne erkender og fortæller om.

Hverdagslivet er betinget af en vis orden, som gør det muligt at tillægge daglige aktiviteter og sociale relationer betydning, og som gør det muligt at erkende forandringer. Hverdagslivet tager altid plads i og relaterer til individets umiddelbare omgivelser og de institutionelle rammebetingelser. Hverdagslivet er et "indefra"-perspektiv, der bidrager til at

undersøge, hvordan de enkelte individers erfaringer og oplevelser har afgørende betydning for den enkeltes selvudfoldelse. Den enkeltes erfaringer danner i dette perspektiv baggrunden for personens handlinger og måder at håndtere og mestre forandringer på. Hverdagslivet kan således begribes i de selvfølgeligheder og mestringsstrategier, hvorigennem mennesket søger at give hverdagen struktur, mening og betydning. Hverdagens aktiviteter bliver selvfølgelige, fordi de udfolder sig inden for en alment accepteret kultur. Men når de grundlæggende institutionelle rammer og betingelser for opretholdelse af hverdagslivets orden ændres, ophører aktiviteten med at være selvfølgelig, og mennesket erkender forandringen og kan søge at håndtere den (Høgsbro m.fl. 2003). Vi anser således brugere, medarbejdere og ledere som aktører, der er engagerede i sociale kontekster, hvor de erfarer, fortolker og søger at påvirke eller tilpasse sig de sociale virkeligheder, de er en del af. Begrebet "mestringsstrategier" anvendes som en betegnelse for de midler og metoder, aktørerne sætter i værk for at påvirke eller tilpasse sig forandringerne. En mestringsstrategi er dermed udtryk for den måde, hvorpå aktørerne søger at håndtere forandringen, enten individuelt som enkeltstående personer eller kollektivt som brugergruppe, medarbejdergruppe eller ledergruppe eller på tværs af disse.

Figur 1.1 Samspillet mellem hverdagsliv, de institutionelle rammebetingelser og mestringsstrategier



Figuren illustrerer, hvordan et hverdagsliv indgår i et konstant samspil med institutionelle rammebetingelser og særlige måder eller strategier, hvorigennem man håndterer rammebetingelserne (Bech-Jørgensen 1994:168). Pilene illustrerer den sociale dynamik, når mennesket erfarer, forstår, fortolker og handler i den sociale kontekst, det indgår i.

Hverdagslivsperspektivet tilbyder dermed en ramme, hvorigennem vi kan tage højde for interviewpersonernes forskelligheder, og hvordan de oplever og erfarer ændringer i de institutionelle rammebetingelser, som følger af kommunalreformen, på vidt forskellige måder, og at de har forskellige personlige ressourcer og strategier i forhold til, hvordan de håndterer forandringerne.

Oplevede forandringer i tid og rum

Hverdagslivsperspektivet undersøger den sociale virkelighed, som den opleves, erfares og formes af de sociale aktører. Perspektivet tager afsæt i det enkelte individ, og hvordan vi hver især oplever den sociale omverden som ordnet i "lag" omkring os, med os selv som centrum. Oplevelsen af forandring indgår i en tidslig og rumlig orden, hvor nogle forandringer opleves som tidsmæssigt og rumligt nære, og andre opleves som fjerne (Hviid Jacobsen og Kristiansen, 2005:178).

Når deltagerne i undersøgelsen fortæller om deres hverdag og de forandringer, de oplever, indgår der tidsmæssige og rumlige dimensioner, som viser, hvordan de erfarer forandringerne. I forrige working paper (Rieper m.fl. 2008) blev der peget på, hvordan lederne var den gruppe, der oplevede de fleste direkte forandringer, fordi disse forandringer havde indvirkning på deres arbejdsliv og funktion som leder. Analysen pegede således på, at kommunalreformen i særlig grad igangsætter forandringer, som har direkte effekt på lederens arbejdsliv.

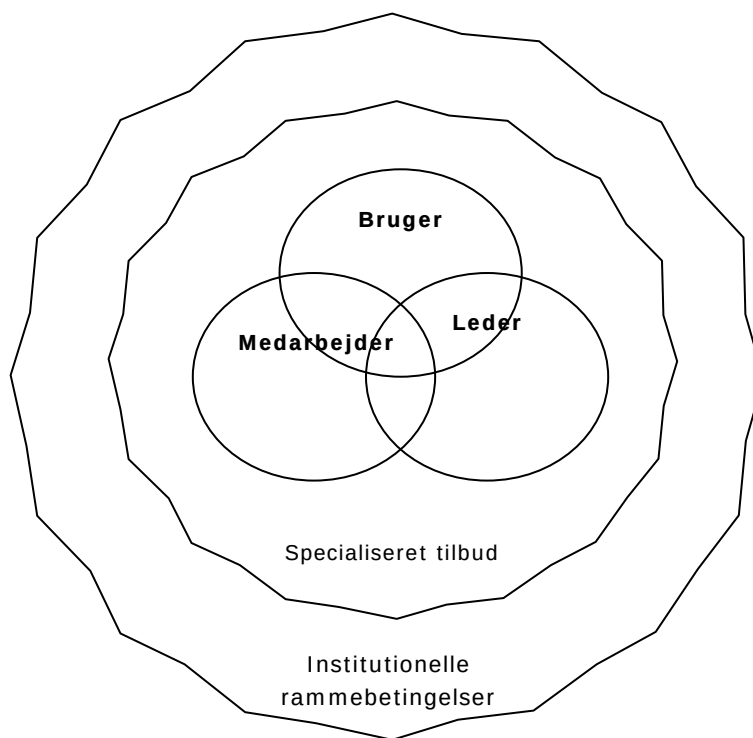
Andre ændringer, som følger af kommunalreformen, sker i de institutionelle rammebetingelser, som tilbuddet er en del af, fx kommunen eller regionen. Disse forandringer har måske ikke direkte betydning for og indvirkning på deltagernes hverdagsliv eller arbejdsliv, men deltagerne er bekendt med forandringerne og forholder sig til dem, men som en mere fjern del af deres omverden.

Et eksempel kan være etableringen af tilbudsportalen, som giver overblik over sociale tilbud på bl.a. handicapområdet. Brugerne kan fx give udtryk for, at de kender tilbudsportalen og synes, at den giver dem bedre overblik og viden om, hvilke muligheder de og andre med specialiserede behov har, uden at de nødvendigvis står over for at skulle bruge et nyt tilbud. Forandringen kan i dette tilfælde lokaliseres til en forandring, der finder sted i de institutionelle rammer på handicapområdet, som direkte har med kommunalreformen at gøre, men ændringen påvirker ikke brugernes hverdagsliv i nævneværdig betydning. Ændringerne finder så at sige sted i et "rum" som er fjernt fra deres hverdagsliv.

Nogle af de brugere, der indgår i undersøgelsen, befinder sig i en situation, hvor det specialiserede tilbud kun indgår som en "delmængde" af de mange sammenhænge, de indgår i. Andre brugere bor eller kommer dagligt i det specialiserede tilbud, hvorfor tilbuddet naturligt udgør en gennemgående ramme for deres hverdagsliv. Det betyder også, at der kan være store forskelle på, hvorvidt forandringer i tilbuddet påvirker brugernes hverdagsliv, og hvorvidt brugerne dermed erkender disse forandringer. Nogle forandringer kan være så "fjerne" og vedrøre fx ledelsens opgaver, at det ikke er noget som direkte ændrer eller "forstyrrer" hverdagens sociale orden for brugerne.

Den følgende figur illustrerer, hvordan indgangen til analysen går via brugere, medarbejdere og ledes hverdagsliv og arbejdsliv på tilbuddene, og hvordan disse tilbud indgår i en samfundsmæssig kontekst, hvor kommunalreformen skaber forandringer og nye dynamikker i de institutionelle rammebetingelser for produktionen af de specialiserede ydelser. Nogle af disse forandringer opleves som rumligt "tæt på" og som forandringer, der påvirker hverdagen nu og her. Andre opleves som "fjerne" forandringer, som ikke påvirker hverdagen nu og her, men som fx er relateret til de institutionelle rammebetingelser for produktion af specialiserede tilbud og rådgivning, men hvor det endnu er uvist, hvilken betydning de får for den enkelte, eller hvor deltagerne oplever, at forandringerne ikke har nogen betydning for hverdagslivet eller arbejdslivet.

Figur 1.2 Brugere, medarbejdere og ledere som centrum for analysen af forandringer i de institutionelle rammebetingelser for de specialiserede tilbud



1.3 Ændringstypologi

Undersøgelsens processuelle perspektiv betyder, at vi indhenter viden om forandringer og dynamikker, som kan tolkes som direkte eller indirekte relateret til kommunalreformen, eller som vi vurderer ikke har forbindelse til kommunalreformen. I forrige working paper søgte vi at lokalisere og opdele disse ændringer i typer. Denne typologi er siden videreudviklet, og i dette working paper præsenterer vi en begrebsafklaring af de ændringstyper, der anvendes i analysen. Ændringstypologien repræsenterer en foreløbig kategorisering af faktorer eller temaer, hvor vi har lokaliseret, at der sker forandringer, som har relation til kommunalreformen. Ændringstyperne er struktureret ud fra de forhold, de vedrører: henholdsvis personer, handlinger, struktur eller styringsforhold.

Personkategorier: Hermed menes, at der sker ændringer med relation til personer, persontyper eller grupper af personer. Personer er brugere, medarbejdere og ledere. En ændring, som har med personer at gøre, kan være relateret til brugerne eller personalet i tilbuddet.

Ændringer, som har med brugerne at gøre, kan både vedrøre antallet, deres funktionsevne, alder samt andre karakteristika. En ændring kan fx handle om, at der sker ændringer i antallet af brugere, som visiteres til det pågældende tilbud. Det kan være, at der visiteres flere eller færre brugere. Ændringer kan også vedrøre brugernes funktionsevne. Det kan fx være, at de brugere, som visiteres til et tilbud, har andre former for nedsat funktionsevne, end personalet er vant til at håndtere på tilbuddet. Ændringer, som har med personalet at gøre, handler om de ansatte – ledere og medarbejdere i tilbuddene. Ændringerne kan handle

om, at antallet af ledere og medarbejdere ændres, eller at der ansættes ledere eller medarbejdere med andre faglige kompetencer, kvalifikationer, erfaringer mv. end tidligere.

Handlingskategorier: Med denne betegnelse refererer vi til de handlinger – det vil sige aktiviteter, opgaver, gøremål – som brugere, medarbejdere og ledere udfører. Det vil sige de ting, de konkret bruger deres hverdag eller arbejdsdag på.

Ændringer, som har med brugernes handlinger at gøre, kan fx handle om, at de deltager i nye former for aktiviteter såsom fysioterapi, selvhjælpsgrupper, nye tilbud i kommunen, eller at de har fået tildelt eller bruger mere eller mindre tid på de aktiviteter, som de hele tiden har deltaget i. Ændringer, som har med medarbejdernes handlinger at gøre, handler om de opgaver, de løser i deres arbejde. Det kan fx være pleje, støtte, undervisning, træning, behandling i relation til brugerne eller møder, kurser, deltagelse i faglige netværk mv. i relation til kollegaer, ledere og andre tilbud. Ændringer, som har med lederne at gøre, handler om de opgaver, de løser i kraft af deres lederfunktion. Ændringerne kan fx vedrøre de administrative opgaver, indberetninger til kommunen, dokumentationsopgaver såvel som interne personale- og faglige ledelsesopgaver i tilbuddet. Ændringerne kan også vedrøre eksterne relationer såsom møder med kommunens fagchefer, andre tilbudsledere mv.

Strukturkategorier: Ændringer, som har med struktur at gøre, kan enten være relateret til tilbuddet eller kommunens organisatoriske struktur.

Ændringer, som angår et tilbuds organisatoriske struktur, kan fx vedrøre sammenlægning med andre tilbud, opdeling af tilbuddet i dele, nye former for arbejdsdeling, fysiske rammer og teknologi. Ændringer, som har med kommunen at gøre, kan vedrøre kommunens politiske og administrative organisering – det vil sige kommunens politiske udvalgsstruktur og administration. Ændringer kan også handle om organiseringen af sagsbehandlingen, fx hvor sagsbehandleren er placeret fysisk og organisatorisk.

Styringskategorier: Styring vedrører de virkemidler, hvorigennem tilbuddene reguleres, administreres og ledes. I denne undersøgelse anvender vi primært begrebet som en samlebetegnelse for de virkemidler og dynamikker, hvorigennem kommunen leder og administrerer relationen til de specialiserede tilbud, ligesom begrebet refererer til andre virkemidler på handicapområdet fx fra staten eller regionernes side, som påvirker eller former produktionen af ydelser. I litteraturen om offentlig styring skelnes der typisk mellem 1) styring som en hierarkisk, bureaukratisk relation og 2) andre former for styring kendetegnet ved decentralisering og selvstyring, horisontal integration og samarbejde mellem aktører, som er gensidigt afhængige (Newmann 2001; Michelsen m.fl. 2004; Busch m.fl. 2007; Røiseland og Vabo 2008)

Ændringer i styringsinstrumenterne kan ske via de hierarkiske relationer mellem kommunen og tilbuddet, hvor kommunen har den formelle beslutningskompetence som myndighed. Det kan fx være ændringer i tilførslen af økonomiske ressourcer, politiske prioriteringer og nye kontrolmekanismer, der iværksættes fra kommunens side over for tilbuddet. Som eksempel kan nævnes ændringer i den måde, det kommunale tilsyn udføres på. Styring kan derudover foregå via mange forskellige måder, som giver tilbuddet mere eller mindre ansvar og selvstændig beslutningskompetence. Eksempler på styringsformer kan være:

- Standarder og normer for dokumentation, handleplaner, visitation mv., som fastlægges og udmeldes fra den kommunale administration evt. efter forudgående samarbejde med tilbuddene.

- Kontrakter eller aftaler mellem kommune og tilbud om fx tilbuddets indsatsområder.
- Netværk, brugerinddragelse, værdier og tillidsbaserede relationer, som drejer eller ”toner” udviklingen af tilbuddets service og ydelser i en bestemt retning.
- Konkurrence, som etablerer et marked for køb og salg af specialiserede ydelser på handicapområdet.

De fire ændringstypologier – personer, handlinger, struktur og styring – tjener således det formål at skabe klarhed omkring de begreber, vi anvender i analysen af de ændringer og dynamikker, som brugere, medarbejdere og ledere har erfaret i deres hverdagsliv og arbejdsliv inden for rammen af det specialiserede tilbud og som følge af kommunalreformen.

Opsummering

Det analytiske perspektiv og de analytiske begreber danner rammen for vores analyser og tolkninger af interviewmaterialet og fungerer derudover som en strukturerende ramme for præsentationen af resultaterne fra undersøgelsen i kapitel 4, 5 og 6. Derudover vil vi i kapitel 7 diskutere en række perspektiver på kommunalreformen set i lyset af de forskellige typer af ændringer.

2 Metodebeskrivelse

I dette kapitel præsenterer vi metoden og det datamateriale, som ligger til grund for analyse. For en nærmere beskrivelse af projektets design og baggrund henvises til de to forrige working paper fra undersøgelsen.

2.1 Interview som primær datakilde

Undersøgelsens primære datakilde er semistrukturerede interview med brugere, medarbejdere og ledere på en række forskellige, specialiserede tilbud inden for handicapområdet. Vi interviewer mindst én bruger, medarbejder og leder fra hvert tilbud og foretager opfølgende interview med hver af dem én gang årligt frem til undersøgelsens afslutning i 2010. Dette gør, at vi kan følge de ændringer, der opleves i forbindelse med kommunalreformen. Vi udvalgte 16 tilbud i 2006 og udvælger løbende nye tilbud. Ultimo 2008 er der 20 tilbud inkluderet i undersøgelsen.

Interviewene er bygget op omkring tre standardiserede interviewguides: en bruger- en leder- og en medarbejderinterviewguide (jf. bilag 3 i Rieper m.fl. 2008), som foreligger i to versioner: En version til førstegangsinterview og én til opfølgende interview. På baggrund af de foregående interview tilpasses interviewguiden hver gang den enkelte interviewperson. Dette sikrer, at der bliver fulgt op på de temaer, der fyldte i interviewpersonens fortællinger ved det sidste interview, samt at vi kan spore ændringerne og deres konsekvenser i interviewpersonernes hverdag. Interviewene varer typisk mellem en halv og en hel time: Førstegangsinterview varer længere end opfølgende interview, og typisk er interviewene med lederne de længste, da lederne typisk er den gruppe, der har de fleste (verbaliserede) refleksioner omkring ændringer i deres hverdag.

Ved det første interview tager interviewerens ud til det pågældende tilbud og evt. den pågældende brugers hjem. Her får vi en rundvisning og tager billeder af tilbuddet/hjemmet samt af brugere, eventuelle pårørende, medarbejderen og lederen. Dette giver os et godt indblik i tilbuddet, og billederne kan hjælpe interviewerens med forberedelserne til de opfølgende interview. Som følge af en evaluering af interviewene gennemført i 2007 besluttede vi i 2008 at gennemføre samtlige brugerinterview personligt, mens opfølgende interview med ledere og medarbejdere stadig foregår telefonisk, hvis ikke der er mulighed for at foretage interviewet personligt, når vi er ude at interviewe brugeren. Alle interview optages på diktafon.

Vi har i dette notat valgt metodisk at fokusere på interviewene som datakilde, hvorfor handleplaner, rammeaftaler og andet skriftligt materiale ikke indgår i analysen i denne omgang. Det skyldes, at vi i dette notat har fokus på deltagernes hverdagsliv, deres oplevelser og måder at forstå og fortolke de forandringer, de er en del af. Vi lægger således vægt på det indefra-perspektiv som særligt kommer til udtryk i interviewmaterialet.

2.2 Interviewpersoner

Kriteriet for udvælgelsen af tilbuddene er, at det skal være specialiserede tilbud, som har brugere med komplekse behov. Vi forsøger at lave en spredning på typer af tilbud, jf. tabel 2.1.

Tabel 2.1 Tilbudstyper i undersøgelsen

Type af tilbud	Antal
Døgntilbud	7
Dagtilbud	4
Rehabiliteringstilbud	5
Specialskole	3
Andet	1
I alt	20

Begreberne døgntilbud, dagtilbud, rehabiliteringstilbud og specialskole fungerer som samlebetegnelse for de forskellige tilbud, der indgår i undersøgelsen. Døgntilbud udgør midlertidige og længerevarende boformer, samt aflastningstilbud for børn. Dagtilbud udgør aktivitets- og samværstilbud til voksne og specialbørnehaver. Rehabiliteringstilbud dækker over tilbud, som yder en kombination af ydelser i form af udredning, genoptræning, rådgivning, arbejds-markedsafklaring – og fastholdelse og specialundervisning. Til denne kategori hører centre for syn, kommunikation, hjælpemidler og hjerneskade. Specialskoler dækker specialskoler og centre, som alene yder specialundervisning til børn, unge eller voksne. Samlebetegnelserne anvendes for at sikre de pågældende interviewpersoner anonymitet.

Vores indledende kontakt er et brev til lederen, der informerer om undersøgelsen og forespørger, om det pågældende tilbud vil deltage. 12 tilbud har ikke ønsket at deltage i undersøgelsen. Når lederen har accepteret, sender vi fem spørgeskemaer, som lederen bliver bedt om at distribuere blandt relevante brugere, som opfylder følgende betingelser: De har behov for specialiseret rådgivning, de har en vis erfaring med tilbuddet, og de vil vedblive at have behov for et specialiseret tilbud. Når spørgeskemaerne returneres til os, vurderer vi, hvilken af de brugere, der har svaret, som vil være mest relevant. Dette gøres dels ud fra en vurdering af, hvor specialiseret et tilbud de pågældende har behov for, og dels ud fra den øvrige brugerskare, idet vi stræber imod en heterogen brugersammensætning, således at vores valg af bruger går på tværs af alder, køn og funktionsnedsættelse, jf. tabel 2.2.

Som det fremgår af tabellen, er 10 af de 21 brugere interviewet selv, mens tre er interviewet i selskab med enten en pædagog eller pårørende. I resten af tilfældene taler en pårørende eller en kontaktperson på brugerens vegne. Vi stræber imod så vidt muligt at få brugeren selv i tale, men i flere tilfælde har brugeren en alder eller en funktionsnedsættelse, der umuliggør dette.

Undersøgelsen er brugerbaseret, hvilket betyder, at vi følger brugeren, hvis denne skifter tilbud. I de tilfælde, hvor en bruger har skiftet tilbud eller af forskellige årsager ikke længere indgår i undersøgelsen, har vi beholdt tilbuddet i undersøgelsen, og lederen har udvalgt en ny bruger ud fra ovennævnte kriterier. Tre af brugerne fra 2006 er udgået af undersøgelsen, mens to har skiftet tilbud. Det er endnu ikke lykkedes os at finde nye brugere på alle de pågældende tilbud.

Vi har interviewet i alt 20 medarbejdere og 23 ledere fordelt på 20 forskellige tilbud. Selv om der er to brugere på et tilbud, interviewer vi kun én medarbejder. Udskiftninger i medarbejder- og lederskaren skyldes primært, at leder eller medarbejder er stoppet på stedet eller er sygemeldte/på barsel. Vi tilstræber så vidt muligt, at medarbejderen har et konkret kendskab til den bruger, der er udvalgt til undersøgelsen.

Tabel 2.2 Brugere i undersøgelsen

Start	Funktionsnedsættelse	Køn	Fødselsår	Interviewet	Bemærkninger
2006	Blind	Kvinde	2005	Mor	
2006	Udviklingshæmmet og ordblind	Mand	1974	Bruger	
2006	Skizofren	Kvinde	1961	Bruger	
2006	Autismespektrum, CDL	Kvinde	1991	Mor	
2006	Infantil autist med lettere re-tardering	Mand	2002	Forældre	
2006	Infantil autist	Mand	1966	Pædagog	
2006	Paranoid skizofren, periodisk remitterende	Mand	1961	Bruger	
2006	Udviklingshæmmet	Kvinde	1945	Bruger + pædagog	Brugeren er udgået
2006	Hjerneskadet, venstresidet lammelse	Mand	1946	Bruger	Brugeren er udgået
2006	Kromosomfejl, ringkromosom 14-syndrom	Kvinde	1986	Pædagog	
2006	Mindre erhvervet hjerneskade	Kvinde	1980	Bruger	Brugeren er udgået
2006	Psykomotorisk retarderet, spastisk, epileptisk, synshandicap	Mand	1979	Mor	
2006	Venstresidet lammelse	Mand	1951	Bruger	
2006	Spastisk lammelse	Kvinde	1974	Bruger	
2006	Angstneurose	Kvinde	1965	Bruger	
2006	Udviklingshæmmet og manio-depressiv	Mand	1956	Bruger + pædagog	
2006	Cerebral Parese og epilepsi	Kvinde	1994	Bruger + forældre	
2008	Sekel syndrom: hjerneskade i frontallappen	Kvinde	2002	Mor	
2008	Cadasil	Mand	1961	Bruger	
2008	PEHO-syndrom	Kvinde	2002	Forældre	
2008	Blind	Kvinde	1961	Bruger	

Dette notat bygger på 50 interview; 16 med brugere, 16 med medarbejdere og 18 med ledere. Bilag 1 viser en tabel over alle interview fra 2006 til nu, og den gule skygge markerer de interview, der indgår i analysematerialet til dette notat. Tilbud såvel som interviewpersoner er anonymiseret ved hjælp af bogstavkoder for tilbuddene, jf. bilag 1 og ved brug af pseudonymer i kapitel 3 til 6.

2.3 Analyseprocessen

Analyseprocessen starter allerede så småt i interviewsituationen, hvor det kvalitative interview netop levner plads til den fortolkende interviewer, og hvor forløbet af interviewet derfor ikke er givet på forhånd. Når interviewene er foretaget og optaget på diktafon, er næste led i processen at skrive referat af dem. Referatskrivningen er en meningskondenserende proces, hvor interviewenes relevante passager skrives ind i en referatskabelon, der bygger på inter-

viewguiden. I og med at referenten vurderer relevansen af passager samt omskriver og meningskondenserer, er analysearbejdet i gang her. Når referaterne foreligger, bliver de kodet i programmet Nvivo. Kodningen er bygget op omkring et kodetræ (jf. bilag 4 i Rieper m.fl. 2008), hvor passager i referaterne kodes fx i forhold til, om der er tale om ændringer eller ej, og hvordan disse ændrings relation til kommunalreformen vurderes at være. Kodetræet er lavet inden påbegyndelsen af empiriindsamlingen. Når kodningerne foreligger, følger den endelige analyseproces, som sker på baggrund af analyserammen, som beskrevet i kapitel 1.

Analysen er således en konstant proces, som formes i en vekselvirkning mellem empirien, vores forhåndsviden og eksisterende litteratur fra området. De tre typer af interview, bruger-, medarbejder- og lederinterview, spejles i det analytiske arbejde. Det betyder, at vi i interviewsituationen kan trække på vores viden fra de andre interviewpersoner, og at vi i den efterfølgende analyse kan lave en form for triangulering af data ved at undersøge samspillet mellem den viden, vi opnår via de tre forskellige interview.

2.4 Metodiske refleksioner

Både det metodiske og analytiske design ændres og udvikles hele tiden på baggrund af de erfaringer, vi samler op i processen. Som eksempel kan nævnes, at vi fra og med tredje interviewrunde altid interviewer brugeren personligt, da vores erfaringer viser, at brugerne i langt højere grad føler sig trygge i den personlige situation sammenlignet med telefoninterviewet. Et andet aspekt er, hvordan vi gennem vores kontinuerlige vidensakkumulering får et større kendskab til området og derved bliver skarpere på detaljerne i undersøgelsen. Et eksempel er, hvordan vores viden om BUM-modellen er blevet større og mere konkret i takt med, at modellen er blevet implementeret, hvilket giver os en nuanceret indsigt i, hvordan kommunalreformen påvirker tilbuddene i praksis.

Ligeledes har vi undervejs i processen skærpet vores krav til lederne, når de deler spørgeskemaer ud til brugerne eller udvælger en ny bruger i de tilfælde, hvor den oprindelige bruger enten er udgået af undersøgelsen eller ikke længere benytter det pågældende tilbud. De skærpede krav skal sikre, at brugerne i undersøgelsen hele tiden repræsenterer den relevante målgruppe: brugere med funktionsnedsættelse, som har behov for specialiseret rådgivning eller støtte, og hvis behov evt. går på tværs af forskellige sektorer (jf. projektbeskrivelse). En konkret problematik, som vi dog støder på i udvælgelsen af brugere, er vanskelighederne ved at få de ressourcetsvage brugere i tale; den gruppe, der er stærk nok til at tale for sig selv, men alligevel så svag, at det for dem eller deres netværk kan virke uoverkommeligt at deltage i interview af denne karakter. Vi forsøger at imødegå dette ved at skabe rammer om interviewet, som kan skabe tryghed for brugerne, fx at deres kontaktperson eller pårørende deltager i interviewet, men vi oplever vanskeligheder ved overhovedet at få denne gruppe i tale i første omgang.

Vores udgangspunkt for analysen af interviewene er, at vi tager interviewpersonernes udsagn for givet. Det vil sige, at vi ikke eftertjekker udsagn i fx handleplaner, rammeaftaler eller andre officielle eller semiofficielle dokumenter. Dette er en metodisk styrke, men skaber også nogle forbehold. Styrken ligger bl.a. i, at accepten af interviewpersonernes udsagn netop er nødvendigt for det hverdagslivsperspektiv, analysen bygger på, som beskrevet i kapitel 1. Ved at acceptere de fortællinger og refleksioner, interviewpersonerne giver udtryk for, anerkendes deres oplevelser af deres eget liv som signifikante. Denne tilgang betyder, at der kan være uoverensstemmelser i opfattelser af faktuelle forhold. Her tjener den samlede caseforståelse (bruger, medarbejder og leder) netop til at nuancere informationerne fra hvert enkelt interview.

3 Fortællinger om ændringer og deres betydning

Formålet med dette kapitel er at give et detaljeret indblik i, hvordan forskellige typer af ændringer har indvirkning på brugernes hverdag. Vi præsenterer tre fortællinger om brugere, som har oplevet ændringer, der kan relateres til kommunalreformen. De tre personer er blevet fulgt siden 2006 og udgør eksempler på det fåtal af brugere, som har oplevet ændringer, der påvirker deres hverdag i positiv eller negativ retning.

Fortællingerne er baseret på de interview, der er gennemført med brugerne eller deres pårørende, samt interview med medarbejdere og ledere på de pågældende tilbud. Fortællingerne formidler interviewpersonernes forståelse og fortolkning af de forandringer, de oplever, og hvordan de kobler disse til kommunalreformen. Samtidig åbner vi for en diskussion af, hvorvidt en given ændring sker som en direkte følge af kommunalreformen, eller om ændringen skyldes andre årsager. Fortællingerne præsenteres i anonymiseret form og er godkendt af de respektive brugere.

3.1 Små forandringer i hverdagen

Søren er en ung mand på 28 år, der bor på et midlertidigt bosted målrettet unge med nedsat fysisk og psykisk funktionsevne. Tilbuddet er et specialiseret helhedstilbud, der både indeholder bo- og aktivitetstilbud. Tilbuddet er som led i kommunalreformen overgået fra amtet til kommunen, som herefter driver tilbuddet videre i den eksisterende form.

Beboerne udgør en relativ homogen gruppe af unge i alderen 16-28 år, som har behov for støtte til alle daglige gøremål, fysiske aktiviteter, kommunikation og samvær med andre. Aktivitetstilbuddet består af forskellige sanseoplevelser, som stimulerer brugerne. I det omfang, der er ressourcer til det, gives støtten som 1:1 kontakt.

Søren har boet på stedet, siden han var 19 år. Som barn boede Søren sammen med sin familie, til han var 11 år og derefter på børnehjem tæt på familien. Han har gået i specialskole, hvor han bl.a. har lært at anvende computer til kommunikation. Søren har både fysiske, kognitive og kommunikative vanskeligheder. Han bruger kørestol og kommunikerer via lyde, ja/nej og billeder.

Fortællingen om Søren er baseret på interview med hans mor. Fortællingen præsenterer dermed moderens oplevelse af, hvilke forandringer der som følge af kommunalreformen er sket i Søren og hendes hverdag og relation til ungdomstilbuddet.

Moderen oplever, at Søren er glad og tilfreds med at bo på stedet, og at han trives der. Hun fortæller, at de har oplevet en del udskiftning i personalegruppen, ligesom personalet ofte er fraværende på grund af sygdom. Hun har mange forslag til, hvordan forholdene kunne blive bedre for Søren, og hun er desuden aktiv i en lokal handicaporganisation, hvorigennem hun søger at få indflydelse på forholdene for borgere med funktionsnedsættelse i lokalområdet.

Aktiviteter

De aktiviteter, Søren deltager i, foregår primært i aktivitetstilbuddet på bostedet. Her deltager han i musikskole og fysioterapi. Søren går derudover til rideterapi, som en del af fysioterapien, og deltager også af og til i svømning på en specialskole. Deltagelsen i de forskellige aktiviteter kræver, at der er nok personale til stede, og mængden af aktiviteter påvirkes derfor let, når personalet er sygemeldt. Moderen oplever derfor, at svømmetimerne af og til aflyses, eller at Søren ikke kommer i vandet, men blot ser på, på grund af manglen på personale.

Derudover bruger han megen tid ved computer, som han selv kan betjene. Her ser han bl.a. på billeder. Derudover hører han musik og ser tv.

Efter at kommunen har overtaget tilbuddet, har Søren fået bevilget flere timer til fysioterapi. Det er der flere brugere på bostedet, som har fået, og det betyder, at der nu kommer to fysioterapeuter ud til bostedet, hvor der tidligere kun kom en. Tidligere foregik træningen på beboernes værelse, men nu foregår den i en sal, hvor alle brugerne kommer hen og træner. Ifølge moderen har træningen haft åbenlyse, gode effekter for Søren. Han kan nu bevæge sine arme mere og er i det hele taget mere aktiv med armene, end han var før.

Kommunen har således givet flere ressourcer til fysioterapi, end amtet gjorde. Denne forandring kan kobles direkte til kommunalreformen og det forhold, at kommunen har overtaget myndigheds- og driftsansvaret for det tilbud, som Søren er visiteret til. Der er tale om en forandring, som meget konkret har indvirkning på Sørenns hverdag i og med, de ekstra fysioterapitimer har haft en direkte effekt på Sørenns fysiske funktionsevne.

Fejlplacering påvirker alle

Der bor 18 unge på bostedet fordelt i tre huse. Alle brugerne har behov for megen støtte i dagligdagen. De har alle både fysiske og psykiske funktionsnedsættelser og kommunikationsvanskeligheder. Gruppen spiser sammen og har aktiviteter sammen på tværs af husene. Brugernes har forskellige interesser. Nogle vil gerne ud af huset og opleve noget. Andre har det bedst med at være i huset og med at have en stille og rolig hverdag. De fungerer som en meget homogen gruppe, der har det godt sammen.

I 2007 visiterede kommunen en ny person til stedet, som efter et stykke tid viste sig at være fejlplaceret. Personen udviklede sig til at være meget udadreagerende og voldelig, hvilket påvirkede de andre beboere.

Moderen fortæller, at det betød, at Søren, ligesom nogle af de andre beboere, oplevede megen uro. Den nye beboers adfærd krævede, at personalet brugte ekstra ressourcer på ham, ressourcer som gik fra de andre brugere. Tilbuddet forsøgte at håndtere den nye beboer ved at få ekstra personaleressourcer til personen, hvilket dog ikke løste problemet. Personen er nu flyttet fra stedet, og moderen oplever, at stemningen igen er som før.

Det kan diskuteres, hvorvidt denne fejlplacering er sket som følge af, at kommunen har overtaget ansvaret for visiteringen fra amtet. Set fra moderens synsvinkel er der tale om en fejl, som er opstået, fordi kommunen ikke har foretaget en grundig nok udredning af personen og personens behov, før de har visiteret personen til tilbuddet. Hun oplever det som udtryk for *"dårlig ledelse"* og giver udtryk for, at *"så er de (kommunen og lederen af tilbuddet) jo ikke kompetente, hvis de ikke kan se, at han mistrives. Al den mistrivsel smitter af på de mennesker, han bor sammen med, fordi han bliver udadreagerende, når han ikke har det godt"*. Hun tolker denne fejlplacering som en konsekvens af kommunens manglende kompetence på området, hvilket også har påvirket Sørenns hverdag i negativ retning i den periode, hvor den nye person boede sammen med Søren.

Når lederens tid går til administration

Lederen af ungdomstilbuddet har, som flere andre specialiserede tilbud for mennesker med funktionsnedsættelse, oplevet at kommunalreformen har medført flere administrative opgaver. Der er indført et nyt økonomi-, løn- og vagtsystem, som skal læres, ansættelsesproceduren er ændret, så lederen nu skal klare flere opgaver selv, kommunen har et andet koncept for arbejdet med handleplaner, der er lavet nye regler for pårørenderåd, som skal gennemføres mv.

Tilbuddet ledes af en forstander og en afdelingsleder. Det er primært forstanderen, der varetager de administrative opgaver. Sørenns mor oplever, at afdelingslederens rolle er at

varetage den pædagogiske ledelse, men at afdelingslederen ikke har kompetence, uden lederen er der. Det oplever hun som frustrerende. Hun fortæller om en situation, hvor der opstod en kontrovers mellem hende og en medarbejder, men hvor ledelsen ikke var til stede.

"Problemet tror jeg er, at ledelsen ikke er til stede i sådanne situationer, og det er problematisk, og det tror jeg har direkte at gøre med kommunalreformen" siger Søren's mor.

Moderen oplever, at ledelsen er mere fraværende end tidligere, hvilket stemmer overens med lederens beskrivelse af, hvordan de administrative opgaver er vokset. Væksten i administrative opgaver har sandsynligvis den konsekvens, at meget af lederens tid går hertil, hvilket betyder, at lederen ikke har været til stede i den konkrete situation.

Moderen har i alle årene, hvor Søren har boet på ungdomstilbuddet, efterlyst bedre pædagogisk ledelse og flere ressourcer til at styrke Søren's kommunikative evner. Problemstillingen omkring den pædagogiske ledelse er således ikke ny, men hun oplever, at ledelsen er mere fraværende i dagligdagen på grund af de nye administrative opgaver.

Det kan diskuteres, hvorvidt der her er tale om en direkte effekt af kommunalreformen, eller om ledelsen også ville have været fraværende i lignende situationer før reformen. Set fra moderens perspektiv oplever hun, at ledelsen bruger mere tid på de administrative opgaver. Tid som derfor går fra at løse andre problemstillinger omkring fx udviklingen i det pædagogiske arbejde eller udviklingen i forældrekontakten og forældresamarbejdet.

Fremtiden

Søren har boet i tilbuddet siden han var 19 år. Han er nu 28 år, og det har længe været planen, at han skulle flytte til et voksentilbud. Der har i mange år været mangel på egnede bosteder til voksne handicappede i området. Det betyder, at Søren, trods sin alder, stadig bor i et midlertidigt ungdomstilbud. Før kommunalreformen havde amtet planlagt en række nybyggerier, men på grund af kommunalreformen har der være usikkerhed omkring, hvorvidt kommunerne ville overtage amtets byggeplaner. Søren's mor fortæller, at kommunalreformen *"gav rod og uoverskuelighed i, hvordan tingene skal være, og hvad der kommer og bliver og sådan noget"*.

Kommunalreformen har betydet en forsinkelse af byggeriet, og brugerne og deres pårørende har oplevet usikkerhed om, hvor de skal flytte hen. Det forsinkede byggeri betyder også, at der er ventelister til ungdomstilbuddet, fordi de ældste på tilbuddet ikke har andre steder at flytte hen.

Søren's mor har længe arbejdet for, at Søren flytter i et af de nye bosteder, som er under opførelse. Bostedet er fysisk placeret tættere på familien, og boligerne er adskilt fra aktivitetstilbuddene. Hun tror, at Søren kan få et mere selvstændigt liv der og få bedre mulighed for at have familien på besøg.

3.2 At bevare trygheden i faste rammer

Ida er 47 år og bor i lejlighed sammen med sin voksne søn. Hun kommer dagligt i et døgn- og dagtilbud for sindslidende. Hun har tidligere boet i døgntilbuddet i otte år, men er for tre år siden flyttet i egen lejlighed.

Tilbuddet er et specialiseret tilbud for sindslidende og fungerer som både bosted og dagtilbud for sindslidende. Kombinationen af dag- og døgntilbud betyder bl.a., at brugerne kan henvende sig til tilbuddet på alle tidspunkter af døgnet. Tilbuddet har en række lejligheder,

som anvendes af brugere, som har behov for et midlertidigt ophold. Derudover er der tilknyttet brugere, som bor i egen lejlighed i nærområdet. Endelig modtager tilbuddet også brugere akut, som har behov for et sted at være i fx aften-, ferie- og weekendperioder, når andre dagtilbud i området er lukkede.

Tilbuddet er som led i kommunalreformen overgået fra amtet til kommunen, og kommunen er samtidig blevet lagt sammen af fem kommuner. I 2006 blev tilbuddet udvidet med 10 pladser. Efter kommunalreformen er tilbuddet blevet en del af et større socialpsykiatrisk center, og lederen af tilbuddet er blevet ansat som leder for centret.

Fortællingen om Ida er baseret på interview med hende selv. Derudover inddrager vi viden fra interview med lederen og en medarbejder fra tilbuddet for at analysere Idas oplevelser i lyset af de strategier, hvorigennem leder og medarbejdere har håndteret de ændringer, de har oplevet som følge af kommunalreformen.

Dagligdagen

Ida kommer dagligt i tilbuddet. Her deltager hun i forskellige aktiviteter. Hun hjælper bl.a. til i køkkenet, går til fitness og tager på ture enten sammen med andre brugere og medarbejderne eller alene sammen med en medarbejder.

Ida deltager også i en selvhjælpsgruppe med tilknytning til dagtilbuddet, og hun holder ofte foredrag ude omkring i andre kommuner, socialpsykiatriske tilbud og SIND-afdelinger. Her fortæller hun om sit liv som sindslidende, og hvordan hun arbejder med at kontrollere "sin stemme". En stemme hun hører, og som tidligere påvirkede hendes liv i en meget negativ retning, men som hun nu formår at kontrollere, så hun kan leve et mere normalt liv.

Ida oplever, at dagtilbuddet giver hende en tryghed i hverdagen. Hun fortæller, at medarbejderne er *"gode til at lytte og støtte op omkring de ønsker, man har"*, og hun karakteriserer stedet som præget af en særlig varme, ro og tryghed.

For Ida er det afgørende, at dagtilbuddet ikke forandrer sig, men står for det sammen som før kommunalreformen. Ida mener, at *"stedet skal bare holde fast i sin udvikling som hidtil"*, og hun fortæller, at hun er rigtig glad for tilbuddet, *"fordi det kører, som det hele tiden har gjort, og det er godt. For det giver tryghed. Hvis der bliver lavet alt for meget om på det, så bliver vi altså usikre"*. Ida refererer her til, at brugerne, som er psykisk syge, har behov for stabilitet og tryghed i deres hverdag, og at forandringer kan påvirke dem psykisk og føre til, at de bliver *"usikre"*. Ida oplever, at dagtilbuddet fungerer på samme måde som før kommunalreformen.

Dagligdagen set fra lederen og medarbejderens perspektiv

Ifølge Ida er der således ikke sket nogen ændringer i tilbuddet som følge af kommunalreformen. Vendes blikket mod lederen og medarbejderens oplevelse af kommunalreformens betydning for tilbuddet, så er billedet et andet. Kommunalreformen har haft stor betydning for lederens opgaver. Hun har fået større ledelsesansvar og betydeligt flere administrative opgaver. Medarbejderen oplever også, at lederen har fået helt nye arbejdsopgaver, går til mange møder og dermed er meget væk fra tilbuddet. Tilbuddet er nu en del af et større socialpsykiatrisk center, og herigennem deltager de bl.a. i faglige netværk og holder seminarer med medarbejdere fra de andre kommunale støttecentre. De oplever, at de som et specialiseret tilbud kan bidrage til den faglige udvikling i de andre kommunale støttecentre, og at der er skabt faglige netværk mellem medarbejdere og brugergrupperne inden for bl.a. stemmehøring, som er et af deres faglige specialer.

Arbejdet med handleplanerne er også forandret. Kommunen har bedt dem om at arbejde mere med disse og lave handleplaner for alle brugere. Tidligere lavede de kun handleplaner for brugerne i døgntilbuddet, men nu arbejder de med handleplaner for alle brugere, også

dem som kun kommer i dagtilbud. I dag prioriterer de arbejdet og opfølgningen på handleplanerne mere, end dengang de var under amtet.

Lederen og medarbejderen har således oplevet en lang række forandringer, som direkte kan kobles til kommunalreformen. Derimod har de i tilbuddet arbejdet for, at brugernes hverdag forblev uforandret. Medarbejderen fortæller, at *"nede på gulvet har de bare fortsat, som om der ikke var noget, der var ændret"*. På samme vis giver lederen udtryk for, at *"brugerne har ikke mærket meget til ændringerne"*, og at *"reformen er ikke noget, de mærker til"*. Lederen pointerer, at de *"hele tiden har forsøgt at bevare et godt miljø her og tage de individuelle hensyn, der er nødvendige, når man arbejder med mennesker"*.

Lederen og medarbejderens udsagn kan tolkes derhen, at de i tilbuddet arbejder bevidst med at skærme brugerne fra forandringer, fordi de ved, at det vil påvirke deres psykiske tilstand. Vi tolker deres handlingsstrategi, som en "skærmningsstrategi", hvor de fastholder en form for status quo i brugernes hverdag og sikrer, at de forandringer, de selv er en del af, ikke påvirker brugernes hverdag i negativ retning. Interviewene med Ida peger også i den retning.

Kontakten mellem bruger og socialrådgiver – Idas fremtidsønsker

Kommunen har indført en ny model for organisering af rådgivning og sagsbehandling på psykiatriområdet. Socialrådgiveren, som tidligere havde arbejdsplads på kommunkontoret, kommer nu på tilbuddet to dage om ugen. Ifølge medarbejderen på tilbuddet betyder det, at brugerne har fået lettere adgang til den kommunale sagsbehandler, og at de får et personligt kendskab til hende. Ifølge Ida er det en god ordning, fordi sagsbehandleren dermed kan følge med i, hvordan det går med brugerne.

Ida er i kontakt med sagsbehandleren om hendes fremtidsønsker. Hun fortæller, at hun gerne vil *"ud og lave noget"* og ønsker at finde et arbejde i en genbrugsbutik eller på et plejehjem. Ved det første interview i 2006 fortæller hun, at *"jo bedre jeg får det, jo mere tid får jeg til at lave noget andet, og så kunne jeg rigtig godt tænke mig at arbejde i genbrugsbutikken"*.

I interviewet i 2007 fortæller Ida, at hun er i kontakt med sagsbehandleren om et skånejob. Sagsbehandleren har fortalt Ida, at det er svært at finde skånejob på grund af kommunesammenlægningen. Socialrådgiveren har også opfordret Ida til, sammen med hendes kontaktperson, at tale med et plejehjem om muligheden for at blive ansat i et skånejob.

Ved interviewet i 2008 har Ida fortsat ikke fået noget job. Ida har igen talt med sagsbehandleren, som mener, at det er svært at få et skånejob, og at det efter kommunalreformen er blevet sværere. Sagsbehandleren har lovet at kontakte plejehjemmet. Ida har selv opsøgt genbrugsbutikken, som dog ikke havde brug for hjælp på det pågældende tidspunkt.

Organiseringen af sagsbehandlingen på psykiatriområdet er således blevet forandret som følge af kommunalreformen. Kommunen har prioriteret, at sagsbehandleren rent fysisk er til stede på et af de tilbud, som psykiatribrugere anvender i kommunen. Ida vurderer denne forandring positivt.

Dette tiltag kan tolkes som en indsats, der imødekommer kommunalreformens mål om at skabe bedre sammenhæng i indsatsen for borgere med behov for specialiserede tilbud. Ida oplever, at der skabes sammenhæng mellem det tilbud, hvor hun dagligt kommer, og det kommunale sagsbehandlingssystem. Sagsbehandleren bliver en del af hendes daglige kontakthold, som hun kan gå til, når hun har behov for rådgivning.

Hun giver udtryk for, at det er uklart for hende, hvorfor sagsbehandleren har svært ved at finde et skånejob til hende og refererer til, at sagsbehandleren begrundet det med kommunesammenlægningen. Ida oplever således, at kommunesammenlægningen anvendes som en forklaring på, at sagsbehandleren ikke har fundet et skånejob til hende.

Det kan diskuteres, hvorvidt kommunalreformen har haft en direkte indvirkning på mulighederne for at få et skånejob. En forklaring kan være, at sagsbehandlere ikke har haft opmærksomheden rettet mod denne problemstilling på grund af sammenlægningsprocessen, nye arbejdsopgaver mv., og at kommunalreformen dermed indirekte har bevirket, at Ida her to år efter reformen stadig venter på at få et skånejob.

3.3 En situation præget af usikkerhed

Line er 14 år og går i 8. klasse i en almindelig folkeskole som enkeltintegreret elev. Line har cerebral parese (CP) og epilepsi. Hun har nedsat fysisk funktionsevne og bruger kørestol. Hun har ikke noget verbalt sprog på grund af, at hendes CP har påvirket talefunktionen. Hun kommunikerer derfor via tegn og en talemaskine. I skolen har hun støttelærer og modtager individuel undervisning i to af fagene. Hun har også personlig hjælper, der hjælper hende med de praktiske ting i skolen. Før kommunalreformen fik skolen økonomisk støtte fra amtet til integration af Line i undervisningen. Kommunen har nu det fulde finansieringsansvar.

Line bor sammen med sine forældre og bror på en nedlagt landejendom, som er bygget om og indrettet, så Line frit kan bevæge sig rundt i huset og haven. I sin fritid går hun til spejder, handicapsvømning og til petracykling. Petracykling er en idrætsaktivitet hvor man bruger en specialdesignet løbecycle udviklet til personer med bevægelseshandicap.

Skolen, som Line går på, er en almindelig folkeskole med ét spor, som ud over Line også har en anden enkeltintegreret elev. Lederen og lærernes viden og kompetencer omkring integration af elever med handicap er opbygget løbende og som en konsekvens af, at de har arbejdet for at få undervisningen og skolegangen til at fungere for Line. Skolen markedsfører sig som en handicapvenlig og rummelig skole, der bl.a. har som mål at få flere enkeltintegrerede elever. Skolen er en gammel skole, hvor der er gennemført forbedringer af den fysiske tilgængelighed. Skolen er indrettet så Line kan deltage i undervisningen, men der er områder på skolen, hvor hun ikke kan komme på grund af utilgængelige forhold, primært to klasselokaler på skolens 1. sal.

Fortællingen er baseret på interview med Line og hendes forældre. I fortællingen præsenterer vi Lines og forældrenes oplevelser af, hvilken betydning kommunalreformen har for hendes liv, og hvordan forældrene søger at påvirke fremtiden for Line og den skole, hvor hun er enkeltintegreret. Vi analyserer forældrenes oplevelser og handlinger som strategier, hvor de søger at påvirke en situation, der er præget af stor usikkerhed. En usikkerhed som bl.a. er forbundet med de ændrede vilkår for skoledrift i kommunen efter kommunalreformen.

Skolen og vennerne

Line går i en klasse med 27 elever. Hun har det godt i klassen og har 2-3 gode veninder. Hun bruger en touchscreen pc med indbygget mobiltelefon (SMS) til at kommunikere med, herunder til at sende SMS'er med uden for skoletiden. Line er glad for skolen, men oplever, at alt tager længere tid, fordi hun er handicappet. Mange skoleopgaver gøres færdig i hjemmet, hvor forældrene hjælper hende. Lines mor har fået en deltidsstilling for at få mere tid til at hjælpe Line med lektierne. Line er ikke så glad for de mange store opgaver, de får i de ældste klasser. Hun oplever, at hun bruger meget tid på lektier og har svært ved at leve op til de faglige forventninger, hun bl.a. stiller til sig selv.

I skolen arbejder hun i to af fagene ud fra en individuel undervisningsplan, og hun får ekstraundervisning i disse to fag. Hun er friholdt fra tysk og idræt og bruger disse timer på ekstraundervisning. Line er ikke helt tilfreds med denne ordning, idet hun gerne vil deltage i

idræt, men hendes forældre har besluttet, at hun skal bruge disse timer på ekstraundervisning til fordel for idræt, som hun ikke kan deltage aktivt i.

Line sætter stor pris på, at være sammen med andre mennesker, og hun har bevidst valgt fritidsaktiviteter, som er sociale, og hvor hun møder andre unge.

Hun vil på efterskole i 10. Klasse, og familien er i gang med at undersøge, hvilken efterskole de skal vælge. Line ser frem til at komme på efterskole. Hun fortæller også, at hun godt kan være frustreret over det at være handicappet og teenager. Hun har bl.a. talt med en psykolog om denne problematik.

Forældrenes kamp for Lines integration i normalt tilbud

Lines forældre har, lige siden hun skulle starte i vuggestue, insisteret på, at Line blev integreret i kommunens normale institutioner. I begyndelsen oplevede de, at de kommunale sagsbehandlere, institutionsledere og rådgivere argumenterede for, at Line skulle gå i specialinstitution og specialskole. Men de har siden hen mødt sagsbehandlere, ledere, pædagoger og lærere, som har arbejdet for, at Line kan fungere som enkeltintegreret i vuggestue, børnehave og som nu i folkeskolen.

Forældrene fortæller, at de igennem hele Lines liv har presset på for at få integrerede løsninger og de rette hjælpemidler. De har bl.a. brugt mange ressourcer på at få de teknologiske løsninger til at fungere på skolen. De oplever, at de må være tovholdere og initiativtagere, hvis der skal ske noget. Lines far mener, at *"det er når forældrene er stærke og kæmper for deres børn, at de kreative og tilpassede løsninger udvikles"*.

Forældrene oplever ikke, at kommunalreformen har haft direkte effekt på de tilbud og ydelser, som Line og de som familie modtager. Kommunen har nu det fulde bevillings- og finansieringsansvar for de ydelser, Line modtager, men der er ikke sket nævneværdige ændringer i ydelserne. De oplever dog, at sagsbehandleren og skolelederen har været presset tidsmæssigt efter kommunalreformens gennemførelse. De efterlyser rådgivning om, hvordan folkeskolens afgangsprøve kan afvikles for en pige som Line, og de efterlyser rådgivning om Lines fremtid og overgangen fra folkeskole til efterskole og senere ungdomsuddannelse. De oplever, at der er lang ventetid på sagsbehandlingen, og at kommunens økonomi er presset, og at der ikke er ressourcer til at forbedre tilgængeligheden til skolens 1. sal.

De har derfor selv taget initiativ til at påvirke situationen ved at søge fondsmidler til forbedring af den fysiske tilgængelighed på skolen. De har modtaget støtte fra én fond, som dog ikke kan dække udgifterne til etablering af en elevator, og kommunen har afslået at medfinansiere ombygningen, da området ikke er et prioriteret indsatsområde. Derfor bliver der ikke installeret en elevator.

Med hensyn til Lines fremtid er de usikre på, hvad der er den bedste løsning for hende. De er usikre på, hvorvidt det er bedst for Line at tage 10. klasse på det lokale 10.-klassecenter, eller om de skal forsøge at finde en efterskole. 10.-klassecentret i kommunen er placeret i en gammel skole, så de er usikre på, om skolen er fysisk tilgængelig for kørestolsbrugere. Men de er også usikre på tilgængeligheden til efterskoler og dækning af meromkostninger ved at vælge en efterskole. De planlægger at undersøge forholdene, for, som de siger, *"hvis vi ikke undersøger det, så er der ikke nogen, der gør det"*. De oplever således i vidt omfang, at det er dem selv, som skal opsøge viden og finde frem til de løsninger, som de mener, er bedst for Line, og som understøtter, at hun kan deltage i et normalt skole- og ungdomsliv.

Fremtiden for den rummelige lokalskole

Lines far er aktiv i skolebestyrelsen og er bl.a. gået ind i skolebestyrelsesarbejdet for at påvirke skolens muligheder for at fortsætte som en rummelig og handicapegnet folkeskole efter kommunalreformen. Kommunen er ved kommunalreformen blevet sammenlagt af fem kom-

muner, og der er planer om at nedlægge de mindre skoler i kommunen. Det vil i givet fald betyde lukning af Lines skole.

Lines forældre søger at påvirke udviklingen og sikre, at de kvaliteter og kompetencer, som skole har i forhold til enkeltintegration af elever med handicap, ikke går tabt i reformprocessen. Faderen fortæller, at *"skolen bliver næppe nedlagt i Lines tid på skolen, så det er lige så meget en kamp for, at børn i en lignende situation kan få mulighed for at drage nytte af skolens viden i fremtiden"*.

Forældrene mener, at skolen kan fungerer som model og vidensenhed for andre kommunale skoler, der skal integrere børn med fysiske handicap. De mener, at der er behov for større overblik og strategisk planlægning fra kommunen side, for at den specialviden, der er opbygget på Lines skole, ikke går tabt. Derfor har forældrene kontaktet de kommunale politikere og afholdt samtaler med dem, hvor de fortæller dem om de kvaliteter, de mener, der er ved at integrere elever som Line i folkeskolen, og de videregiver deres erfaringer med den lokale skoles arbejde til politikerne.

Forældrene fortæller, at politikerne har et ønske om, at børn med handicap skal integreres i folkeskolen i lokalområdet, og de ser derfor muligheder for, at Lines skole kan opretholde deres specialviden om enkeltintegration af elever med handicap.

Lines forældre forholder sig således aktivt til de forandringer, der følger af kommunalreformen. De søger at påvirke en situation præget af usikkerhed omkring Lines fremtid, hvor de selv opsøger viden og løsningsmuligheder. De bruger også ressourcer på at sikre lokalskolens overlevelse som en rummelig skole og udbrede kendskabet til, at enkeltintegration kan lade sig gøre. Deres strategi er præget af, at de ser Line og lokalskolen som rollemodeller for en fremtidig integration af elever med handicap i normalskoleregi. De søger at påvirke de politiske beslutninger i kommunen ved at skabe opmærksomhed om, hvordan der på den lokale skole er opbygget specialviden, som kan komme andre skoler og børn med handicap til gavn.

3.4 Opsummering og perspektivering

Fortællingerne om Søren, Ida og Line illustrerer, hvordan brugerne oplever og erfarer de forandringer, der følger af kommunalreformen. De tre personer er brugere af forskellige specialiserede tilbud på handicapområdet, og tilbuddene er på forskellig vis rammesættende for deres hverdagsliv.

I Søren's tilfælde er der tale om, at døgntilbuddet er rammen om hans hverdag, og hverdagen påvirkes derfor let af de forandringer, der sker i tilbuddet. Søren's mor vurderer, at hans hverdag let påvirkes af udskiftninger i brugergruppen og personalegruppen. Da Søren er afhængig af hjælp og støtte til aktiviteter, påvirkes hans hverdag også let af forandringer i antallet af timer og personale, som allokeres hertil. I Søren's tilfælde har det vist sig, at en forøgelse af træningstimerne til fysioterapi har en positiv effekt på hans funktionsevne. Det er vores tolkning, at de forandringer, som sker i hverdagen for Søren, kan ses som eksempel på, hvordan selv små ændringer i personaleressourcer og støttetimer kan have stor betydning for et menneske med funktionsnedsættelse, som er afhængig af hjælp og støtte til daglige gøremål.

Fortællingen om Ida illustrerer den betydning, et dagtilbud kan have for personer med psykisk sygdom. Dagtilbuddet udgør en stabil ramme, som skaber tryghed i hverdagen. Stabilitet og tryghed er nøgleord i Idas positive vurderinger af dagtilbuddet, og derfor er det afgørende for hende, at der ikke sker større forandringer i dagtilbuddet, fordi det vil kunne påvirke hendes hverdagsliv i negativ retning. Ida er derfor også positiv over for, at hun nu kan møde og tale med den kommunale sagsbehandler på dagtilbuddet, fordi det skaber sam-

menhæng mellem hverdagens gøremål og fremtidsplanerne om et skånejob. Det er vores tolkning, at sagsbehandlerens fysiske tilstedeværelse på dagtilbuddet kan ses som et eksempel på, hvordan kommunen har søgt at skabe større sammenhæng i indsatsen for mennesker med psykisk sygdom.

Line lever et liv som mange andre teenagere, og skolen udgør en ramme for læring og sociale fællesskaber med kammerater. Skolen er rammesættende for hendes hverdag, fordi hun tilbringer mange timer der, og fordi undervisning og kammeratskab har stor betydning for hendes faglige og sociale liv og fremtidsmuligheder. Det er vores tolkning, at eksemplet illustrerer, hvordan integration i et normaltilbud kræver, at tilbuddet – i dette tilfælde skolen – har viden om, hvordan undervisningen kan tilrettelægges for en elev med funktionsnedsættelse. Eksemplet illustrerer også, hvordan forældrene har spillet en stor rolle i at sikre, at der på skolen opbygges viden og etableres rammer i form af hjælpemidler og tilgængelighed, som understøtter integrationen af en elev med funktionsnedsættelse. Endelig peger eksemplet på, hvordan manglende fysisk tilgængelighed skaber barrierer for, at en elev med en fysisk funktionsnedsættelse kan deltage på lige vilkår med de andre elever i skolens aktiviteter.

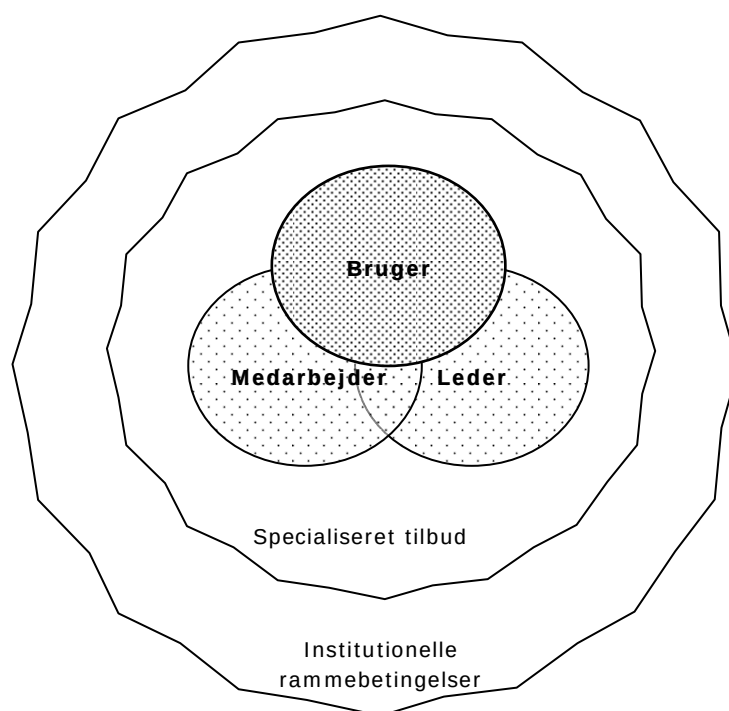
De tre eksempler illustrerer på forskellige vis, hvordan kommunalreformen påvirker brugere af specialiserede tilbud i både positiv og negativ retning. Eksemplerne peger ligeledes på forhold, som vi tolker, kan understøtte og bidrage til, at mennesker med funktionsnedsættelse opnår forbedrede muligheder for aktivitet og oplever sammenhæng i den offentlige indsats.

4 Brugernes hverdagsliv og erfaringer med kommunalreformen

Dette kapitel præsenterer analysen af de 16 brugerinterview, som udgør datamaterialet til dette working paper. Undersøgelsens første notat pegede på, at brugere og pårørende havde relativt få forventninger og bekymringer, som relaterede sig til kommunalreformen. Brugerne var dog usikre på, om kommunen ville skære i deres tilbud med det resultat, at de ville få færre/ringere ydelser, ligesom nogle var bekymret for, om kommunen kunne give tilfredsstillende og afklarende rådgivning. Undersøgelsens andet working paper viste, at brugerne på daværende tidspunkt ikke havde oplevet ændringer i ydelserne eller kontakten til tilbuddene og kommunen.

Det følgende kapitel præsenterer analysen af de 16 brugeres hverdagsliv og de konsekvenser, som kommunalreformen har for dem. Følgende figur illustrer, at vi i dette afsnit fokuserer analysen på brugerne og deres oplevelser og erfaringer med de specialiserede tilbud, og hvordan kommunalreformen, som en del af de institutionelle rammebetingelser, påvirker de ydelser, de modtager fra tilbuddene.

Figur 4.1 Brugerne som centrum for analysen af forandringer i de institutionelle rammebetingelser for specialiserede tilbud



Interviewene består af en stor og varieret mængde information, der viser hverdagslivets mangfoldighed, når man er bruger af et offentligt, socialt tilbud. Denne diversitet er en afspejling af, at brugerne har vidt forskellige livsforløb, forudsætninger og behov. Hensigten med afsnittet er at beskrive og analysere væsentlige forhold, aktiviteter og problematikker fra brugernes hverdagsliv og deres brug af specialiserede tilbud, og hvordan kommunalreformen påvirker dem. Afsnittet tager som sådan afsæt i to af de temaer, der fylder mest i interviewene, som er forholdet til medarbejderne og forholdet til sagsbehandleren i kommunen.

Det karakteristiske ved de erfaringer og oplevelser, der fortælles om i interviewene, er, at de i de fleste tilfælde vedrører sociale relationer. Den faglige relation mellem medarbejderen/sagsbehandleren og brugeren/pårørende er således ikke særlig fremtrædende i fortællingerne. Der berettes sjældent om medarbejderens faglighed, kompetence eller dømmekraft. Dette skyldes antageligt, at det er svært for interviewpersonerne at forholde sig til.

I analysen skelnes mellem brugerens hverdagsliv og familiens hverdagsliv. Hvor brugerens hverdagsliv er det personlige, som brugeren oplever det (eller som pårørende eller kontaktperson tolker det), er familiens hverdagsliv med udgangspunkt i *både* brugere og pårørende. En del af interviewene er med pårørende og drejer sig om deres barns brug af et specialiseret tilbud og deres oplevelser af forandringer og håndteringsmåder. Disse har udgangspunkt i familiens hverdagsliv.

Kapitlet er struktureret således, at der indledningsvis er en beskrivelse af, hvordan tilbuddene overordnet indgår på forskellig vis i brugernes hverdagsliv (4.1). Derefter præsenteres analysen af nogle af de væsentligste ændringer og problematikker, som brugerne oplever i relation til medarbejderne på deres respektive tilbud (4.2). Det efterfølgende afsnit er en analyse af relationen til kommunen og sagsbehandlingen og dennes betydning for brugernes hverdagsliv (4.3). I analyserne åbner vi for en diskussion af, hvorvidt de problemstillinger og ændringer, brugerne oplever, følger af selve kommunalreformen eller på anden vis kan adresseres til forhold, som kan relateres til ændringer i de institutionelle rammebetingelser efter reformen. Afslutningsvis opsummerer vi analyserne (4.4). Brugere præsenteres i anonymiseret form med brug af pseudonymer.

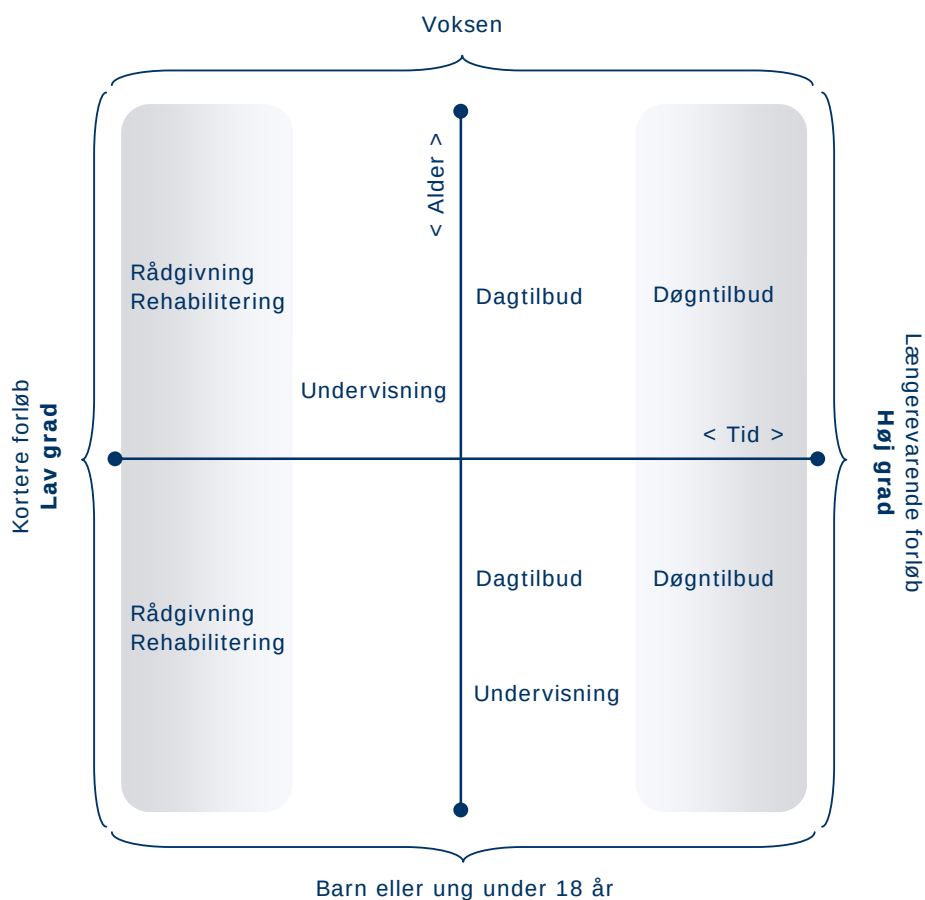
4.1 Tilbuddets rolle i brugernes hverdagsliv

Fokus i undersøgelsen er brugere af rådgivnings-, rehabiliterings-, undervisnings-, døgn- og dagtilbud. Brugere har mange forskellige erfaringer med de tilbud, som de benytter. Til trods for, at tilbuddene er meget forskellige både i form og indhold, er der også fællestræk i brugernes erfaringer med tilbuddene. Det er disse fælles erfaringer, der er omdrejningspunktet i dette afsnit. Tilbuddene kan opdeles i to kategorier i forhold til den betydning, de har i brugernes hverdagsliv, dvs. i hvilken grad de er rammesættende for hverdagen (høj grad/lav grad). Dette er illustreret ved hjælp af figur 4.2.

Tilbuddene i højre side af figuren er de, som i høj grad er rammesættende for brugerens hverdagsliv, og tilsvarende er tilbud i venstre side af figuren i lav grad rammesættende (x-aksen). Y-aksen angiver brugernes alder, og skal læses som to kategorier, hvor den øverste del er tilbud for voksne brugere og den nederste for børn eller unge under 18 år.

Yderligere er de tilbud, der er placeret inden for kategorien ”høj grad”, karakteriseret ved, at de tilbyder længerevarende forløb for brugeren (dag- og døgntilbud for alle aldersgrupper og undervisningstilbud for børn eller unge), mens de, der er placeret inden for kategorien ”lav grad”, tilbyder kortere forløb (rådgivning, rehabilitering for alle aldersgrupper, og undervisningstilbud for voksne.)

Figur 4.2. Tilbud og grader af rammesætning for hverdagslivet



For de kortere forløb gælder, at kontakten mellem bruger/pårørende og tilbuddene enten finder sted få gange om året, eller at kontakten er et intensivt forløb i et afgrænset tidsrum. Kendskabet til tilbuddet som helhed og dets medarbejdere er måske relativt spinkelt. At tilbuddene i "lav grad" er rammesættende for brugernes hverdagsliv, er også et udtryk for, at erfaringerne med tilbuddet er relativt afgrænsede i indhold og drejer sig om konkrete ydelser fx i form af hjælpemidler, undervisning i kommunikation, mobilitetstræning, hvis man har et fysisk handicap, eller om forholdet til nogle få nøglepersoner på tilbuddet. Det er det, vi mener med, at tilbuddet har en lav grad af rammesætning for hverdagslivet.

For de længerevarende forløb gælder, at kontakten mellem bruger/pårørende og tilbuddene finder sted til hverdag eller ofte, og at de indgår i brugerens/de pårørendes planlægning af daglige aktiviteter. At tilbuddet "i høj grad" er rammesættende, er et udtryk for, at kendskabet til tilbuddet som helhed er ret detaljeret, og at man har kendskab til mange medarbejdere.

Her skal understreges, at graden af rammesætning for brugerens hverdagsliv, ikke er et udtryk for, hvor stor en betydning tilbuddet har for brugeren. Derimod afspejler den, på hvilken måde tilbuddet indgår i brugerens hverdagsliv. I tilbuddene inden for kategorien "lav grad" er tilbuddene en hjælp til at få hverdagen til at hænge sammen, fx gennem et rehabiliteringsforløb. Den ydelse, der modtages gennem brugen af disse tilbud, har overordnet til formål at gøre tilværelsen nemmere for brugerne og at give dem bedre udfoldelsesmuligheder og gøre adgangen til omgivelserne lettere.

I de længerevarende tilbudsforløb, indgår tilbuddene i deres enkeltdele også som ”redskaber” til at ”få hverdagslivet til at hænge sammen”, men her er tilbuddet i højere grad rammesættende for brugerens liv, idet der er langt flere aktiviteter og flere aspekter af hverdagen, der er relateret til tilbuddet. Der er også flere dele af disse aktiviteter, der tages for givet.

På baggrund af disse refleksioner om tilbuddenes rammesættende betydning for brugernes hverdagsliv vil vi i det følgende præsentere, hvilke erfaringer og oplevelser brugerne har gjort sig med forandringer på tilbuddene. Afsnittet bygger primært på fortællingerne fra brugerne på dag- og døgntilbud. Det skyldes, at disse fortællinger indeholder flest erfaringer og oplevelser med selve tilbuddene. Det kan formentlig forklares ved, at medarbejderne på disse tilbud udgør en forholdsvis stor andel af brugernes sociale aktiviteter i modsætning til medarbejdere på tilbud, som i lav grad er rammesættende for hverdagslivet. Når der inddrages brugere af andre typer tilbud end dag- og døgntilbud, anføres dette i teksten.

4.2 Medarbejderne som tryghedsskabende faktor i hverdagen

Brugerne giver udtryk for, at de har behov for nær personlig kontakt med medarbejdere. Der opleves i fem ud af syv døgn- og dagtilbud en stor udskiftning af medarbejdere. Dette kan tolkes som, at brugerne oplever brud eller forandringer i hverdagen, der i nogle tilfælde giver anledning til tvivl og usikkerhed og en følelse af mangel på overblik. For de, som har betydelige funktionsnedsættelser, kan forandringerne i nogle tilfælde implicere forskellige negative handlingsmønstre eller tab af lærte færdigheder.

En bruger, der både har en fysisk og psykisk funktionsnedsættelse, er flyttet i egen lejlighed på det kommunale tilbud D1, hvilket hun er glad for. For hende er de faste rammer af meget stor betydning for opretholdelsen af en god hverdag. Således udgør personalet og hendes nye lejlighed, helt centrale elementer, og her fortæller hendes kontaktperson på tilbuddet:

Det tilbud, hun skal have, skal meget være i form af det hjemlige nærvær. Hun har ikke behov for en masse udenoms – det er den personlige kontakt hun har behov for, og denne kontakt får hun i samme omfang, som hun hele tiden har gjort. (Kontaktperson D1)

Her understreges, at den personlige kontakt ikke har forandret sig. Om brugeren også selv oplever dette, er ikke til at sige. Men for en anden bruger fra samme tilbud, Peter, der også både har psykisk og fysisk funktionsnedsættelse og samtidig kan være aggressiv og fysisk udadrettet, kan manglen på personlig kontakt resultere i en øget grad af voldsom adfærd rettet mod sig selv og personalet. Kontaktpersonen med indgående kendskab til Peter fortæller om, hvordan niveauet af den udadrettede adfærd er en god indikator på, om Peter har det godt, og om han får den grad af personlig kontakt, som han har behov for. Kontaktpersonen fortæller:

Sådan en som Peter kan til tider være meget udadreagerende, hvor han slår, napper og kradser... Og der har nogle folk nogle grænser, der gør, at de siger, at det vil de ikke have. Og det vil de heller ikke på tilbuddet, men det er en del af arbejdet, det er meget svært at undgå. Så der har været meget personaleudskiftning og er det stadigvæk. Der er ikke blevet mere eller mindre udskiftning, men der har altså været nye personer, Peter har skullet lære at kende og forholde sig til. Det er gået lidt op og ned. Peter har lige haft en periode, hvor han har været meget gal og udadreagerende, men lige så snart de ”gamle” i personalegruppen kommer ned til

ham, så er det, som om, han falder til ro... Man skal nok være en bestemt slags støbning for at kunne arbejde her. (Kontaktperson til Peter, bruger på D1)

Kontaktpersonen giver udtryk for, at hun oplever en vedvarende stor udskiftning af personalet på tilbuddet, og hun mener, det kan relateres til de brugere, de har. Kontaktpersonen har erfaring med, at Peter er meget sensitiv over for fraværet af medarbejdere, som han kender, og mener, at Peter har behov for en stabil medarbejdergruppe og fortæller, at generelt er brugerne på tilbuddet meget sårbare over for personaleudskiftning. Vores tolkning er, at udskiftningen i personelgruppen på dette tilbud ikke har noget med kommunalreformen at gøre, men er et problem som også eksisterede før reformen.

En pårørende til en bruger på et døgntilbud (F3) for multihandicappede fortæller, at forældrene til brugerne på tilbuddet ofte er kritiske, fordi de ikke kan gennemskue tingene, og i perioder går det dårligt for brugerne, fordi der er alt for mange uuddannede vikarer og for lidt personale:

Det kører en smule op og ned, og så går det godt et stykke tid, og så er vi tilbage, og så bliver der rusket op i det. Der er alt for mange dage med for lidt personale og alt for mange "stilledage", som de kalder det på [F3], hvilket er en anvendt betegnelse for de dage, hvor der kun er to stk. personale til de seks multihandicappede unge mennesker. Dette medfører, at der ikke er tid til andet end at sørge for, at de får noget at spise og får tørre bleer på. I disse tilfælde er aktivitetstilbuddet nærmest ikke-eksisterende.

Eksempelvis var sommerperioden sidste år "frygtelig", fordi der var rigtig meget uuddannet personale, som ikke kender de unge. Dette resulterede for Sørensen vedkommende i, at han sultestrejkede og blev syg af dette over sommeren, hvor han tabte sig næsten ti procent af hans kropsvægt. (F3)

Vores tolkning er, at der også på dette tilbud er tale om forhold, som ikke kan relateres til kommunalreformen, men er udtryk for mere generelle arbejdsvilkår og rammer på det pågældende tilbud.

En bruger af et dagtilbud fortæller om balancen mellem at være afhængig og samtidig søge at gøre sig fri af personalet og klare sig selv:

Nogle gange kunne jeg godt tænke mig at finde et andet tilbud, men jeg kan ikke lige se, hvad der er af tilbud. Jeg mener heller ikke, at det er godt at blive flyttet og skulle til at starte op med nyt personale. (A1)

Brugeren fortæller, at personalet hjælper med skabe struktur i hendes hverdag, men at hendes behov måske lige så godt kunne blive opfyldt via andre sociale relationer og fællesskaber. "En god ven kunne også gøre det", fortæller hun. Hun oplever, at personalet har mere travlt, og at der er større udskiftning i personalegruppen end tidligere. I dette tilfælde kan der således være tale om forandringer i personalets arbejdsvilkår som følge af reformen, men der kan også være tale om, at det er andre forhold, som påvirker udskiftningen i personalegruppen.

Ida er bruger af et tilbud for sindslidende (D2). Hun besøger tilbuddet tre gange om dagen og har en kontaktperson, der udgør selve kernen af den støtte, hun modtager. Hun bor i egen lejlighed, og tilbuddet skaber tryghed i hendes hverdag. Hun er rigtig glad for tilbuddet og har mange positive oplevelser og fortæller yderligere:

Det kører, som det hele tiden har gjort, og det er godt, for det giver tryghed. Hvis der bliver lavet alt for meget om på det, så bliver vi altså usikre. De lever fuldt op til deres værdigrundlag. (Ida, D2)

Tilbuddet er for et år siden blevet udvidet med 10 nye brugere, og der er også kommet flere medarbejdere til. Hun er glad for de nye medarbejdere og forklarer det med, at brugerne selv er med i ansættelser af nye medarbejdere. Ida er med til at ansætte stort set alle de nye medarbejdere, og dette er hun meget tilfreds med. Ida fortæller, at trygheden giver hende troen på, at hun selv kan, og det fremgår i det første interview i 2006:

Jeg turde flytte ud i min egen lejlighed, fordi jeg havde [D2] i ryggen til at hjælpe mig, hvis jeg skulle få problemer. I dag laver jeg selv mad og sådan noget – så langt er jeg kommet. (Ida, D2)

For en anden bruger, Mona, der har et betydeligt fysisk og psykisk nedsat funktionsevne, fortæller hendes mor, at forældrene 3-4 gange om året får informationer ud, fx om ændringer i personalegruppen. For Mona betyder det også meget, at personalet kender hende godt. Monas mor fortæller, at der på [F1] er ændret i strukturen, således at børnene så vidt muligt er på [F1] i lige eller ulige uger, så personalet også er det samme, når hun er der. Mona er således altid på [F1] i lige uger med det samme personale, og det synes moderen er godt. Personalet ser helst af hensyn til barnet, at man kører efter enten lige eller ulige uger, fortæller moderen. Det har de indført inden for det sidste år.

For brugere og pårørende er det af stor betydning, at der er en stabil medarbejdergruppe i tilbuddene. Nogle brugere og pårørende oplever, at der er større udskiftning i personalegruppen i dag end tidligere, men for andre er det et problem, som har eksisteret i mange år. Personaleudskiftning kan derfor ikke nødvendigvis relateres til kommunalreformen, men kan skyldes andre forhold. Men problemstillingen adresseres i dag til de nye driftsherrer – kommuner og regioner – som har ansvaret for driften af de specialiserede dag- og døgntilbud.

En stresset hverdag for personalet

Mange brugere oplever, at medarbejderne (og også i en vis udstrækning ledelsen) er blevet mere stressede, at de har mindre tid til brugerne, og i nogle tilfælde vurderes det, at det skyldes, at personalet deltager i mange møder. Det er ikke den store forskel på brugernes/pårørendes oplevelser i de forskellige typer tilbud, og dette afsnit bygger derfor på samtlige interview med brugerne, de pårørende og kontaktpersonerne.

Lillian får støttetimer fra et dagcenter. Hun oplever, at personalet har mere travlt end tidligere. Hun fortæller, at hun bl.a. bliver bedt om at komme op på dagcenteret, i stedet for at pædagogen kommer hjem til hende, fordi det er tidsbesparende for pædagogen. Lillian har været ude for at have indtalt en besked på en pædagogs telefonsvarer, og der er gået 4 dage, før de har aflyttet den.

Jeg skal skynde mig... Det er tarveligt. De har for meget at lave. De går for meget til møder. Der er for meget stress. (Lillian, A1)

Det betyder, at hun ikke får dækket sit behov for tryghed, som hun selv opfatter som en central forudsætning for, at hun kan gøre de ting, som hun godt kan lide.

Jeg har pædagogtimer en eller to gange om ugen. Jeg kan ikke selv finde ud af det. Det er også noget med, at de har travlt – de har andre, de skal ud til og skal også

til møder. De har travlt, og så er det ikke sikkert, de kan få timerne til at passe ind med min arbejdsplan. Men jeg har det også sådan, at pædagogerne kun skal bruges som nødløsning for mig(...), det er noget med at gøre sig stærkere. Hvis du spurgte min pædagog i dag, ville han sige, at Lillian er vokset de sidste to år. (Lillian, A1)

Hun oplever sig selv som ressourcestærk, når det går godt, dvs. når hun har nogle mennesker tæt på sig, som kender hende, og som hun kan støtte sig til. Hun ser sig selv som ansvarlig for sin egen udvikling, men det er ikke et ansvar, hun kan tage uden hjælp fra andre. Lillian oplever i dag, at hun føler sig stresset, når hun befinder sig på dag- og aktivitetstilbuddet. Hun foretrækker derfor, at kontaktpersonen kommer i hendes hjem, fordi hun føler sig overset på tilbuddet.

Man er også mærket af, at der er kommet en rygepolitik – folk skal ud og ryge, og jeg har en time... så går de ud og ryger, og det skal de have lov til, men jeg synes godt, de kunne vente, til jeg har haft den time. Derhjemme går jeg med ud og ryger og snakker samtidig med. Jeg kan faktisk bedst have dem derhjemme lige for tiden. At sidde og fortælle, hvordan jeg har det herinde på A1, det er stressende. Så lige pludselig går man ud og ryger, og så selv om jeg går med, så henvender de sig til hinanden (personale til personale) og så lige pludselig, så er min tid gået. (Lillian, A1)

Hun vælger i den udstrækning, det kan lade sig gøre, at undgå den stressede atmosfære, som hun ikke kan lide, ved at fortrække til mindre stressede steder fx hendes egen bolig.

Forældrene til Lise på et undervisningstilbud (RII2), glæder sig til, at deres barn starter i skolen, fordi der efter al sandsynlighed vil være mere fokus på kommunikation, end der er på hendes nuværende dagtilbud. Desuden fortæller faderen:

Vi er trætte af børnehaven, fordi der er så stor udskiftning i personalet, de er stressede, og der er blevet skåret ned, bl.a. også på fysioterapien. Det tager også lang tid at køre en ny pædagog ind i forhold til Lise, så det er ikke hensigtsmæssigt, når personalet bliver skiftet ud. Så vi glæder os til, skolen starter. (RII2)

Forældrene ser således frem til, at deres barn skal i skole, fordi de her forventer større stabilitet i personalegruppen, end de har oplevet i de nuværende tilbud.

I dette afsnit har vi peget på, hvordan mange brugere finder en høj grad af tryghed gennem stabile relationer til medarbejderne, og hvordan de påvirkes i negativ retning af megen personaleudskiftning og travlhed hos personalet. Udskiftning og stress blandt personelt kan ikke nødvendigvis relateres til kommunalreformen, men kan skyldes andre forhold. Dog er de væsentlige parametre i brugernes vurderinger af tilbuddenes kvalitet og deres tilfredshed med tilbuddet, og er dermed en problemstilling som adresseres til de nye driftsherrer – kommuner og regioner – efter reformen.

4.3 Sagsbehandlingen i kommunen

I dette afsnit sætter vi fokus på brugerens erfaringer med den kommunale sagsbehandling. Kommunerne har med kommunalreformen det samlede myndighedsansvar for den enkelte borger og har derfor beslutningskompetence i forhold til, hvilke ydelser borgeren skal have og for at finde frem til relevante tilbud og skabe sammenhæng i tilbuddene.

En stor del af de 16 brugere fortæller om både positive og negative erfaringer med deres sagsbehandler. Flertallet fortæller om negative erfaringer, hvorfor de negative erfaringer kommer til at fylde uforholdsmæssigt meget i dette afsnit. Det er ikke hermed sagt, at det er realiteten for alle brugerne, men det kan illustrere aktuelle problematikker for nogle brugere af specialiserede tilbud.

Fortællingerne i dette afsnit er primært fra brugere af de tilbud, der er placeret i venstre side i fig. 4.2., og som i lav grad rammesætter brugernes hverdagsliv. Men også brugere og pårørende til brugere af tilbud, der er placeret i højre side af figuren, har erfaringer med den kommunale sagsbehandling. Nogle fortæller om positive oplevelser og ændringer, der har givet familien mere overskud og kontinuitet i hverdagen. I andre og (i de fleste tilfælde), er der tale om forandringer, der har medført forvirring, utryghed og ustabilitet i hverdagen. De negative oplevelser håndteres forskelligt af brugerne, hvilket fremgår af analysen.

For brugerne er det afgørende, at sagsbehandleren har sat sig ind i deres sag, og at de kan opbygge et kendskab til helst en eller få sagsbehandlere. Hovedparten af brugere og pårørende har erfaringer med en øget udskiftning af sagsbehandlere og oplevelser af, at sagsbehandlerne ikke træffer velinformerede beslutninger, fordi de mangler kendskab til sagens egentlige indhold – brugeren og dennes problematik.

Lene er en pige med en betydelig psykisk funktionsnedsættelse og er bruger af et dagtilbud (E1). Hun benytter desuden aflastningstilbud fire timer om eftermiddagen. At Lene kunne få dette aflastningstilbud betegnes som særdeles vigtigt for, at forældrene kan passe deres job og sove om natten. Aflastningstilbud havde de haft i årevis, og det var blevet en vigtig og integreret del af familiens hverdag, som skabte overskud til at fokusere på den logistik, der er nødvendig for at klare dagligdagsaktiviteterne. Familien havde haft den samme sagsbehandler i kommunen gennem længere tid, men da kommunalreformen trådte i kraft, fik de en ny. Moderen erfarede, at sagsbehandleren ikke var villig til at give dem de ydelser, som de hidtil havde fået, og resultatet var, at ydelserne blev fjernet. Blandt disse ydelser var, ud over aflastningstilbuddet, blandt andet dækning af udgifter til Lenes forsikring. Moderen fortæller:

Vi fik ny sagsbehandler 1.1. 2007, ligesom vi fik stoppet aflastningen i hjemmet lige efter. Det var kun E1, der fortsatte. Alt stoppede sagsbehandleren. Det tog mig omkring et år at få tingene i orden igen... der gik et halvt år, inden jeg fik pengene... Sagsbehandleren satte sig slet ikke ind i vores situation... hun ved jo ikke engang, hvordan Lene er. Hun er jo ikke bare et hvilket som helst barn... Jeg ville ikke have kræfter til at have Lene hele aftenen. (E1)

Moderen håndterer situationen ved at stille krav til sagsbehandleren. Hun siger:

Man skal virkelig slås med kommunen om alting og klage til cheferne og alt sådan noget. Vi fik en barnepige, og hun var der fra kl. 21.00-06.00. Hun var der kun fordi, jeg skulle sove. Det var noget, vi fik af kommunen, dengang vi havde en anden sagsbehandler. I år har vi fået en ny sagsbehandler på grund af reformen, og hun er ikke lige så god og kommer blandt andet ikke til møderne. (E1)

Moderen ønsker også hjælp fra en familiepsykolog til at håndtere relationen til barnet. Hun fortæller:

Vi kan ikke kysse hende eller gå hen og lege med hende, fordi hun bliver sur og begynder at skade sig selv. Det skal passe lige inde i en god periode, før man kan få lov til den slags. (E1)

Moderen fortæller, at de imidlertid ikke har hørt fra sagsbehandleren endnu, og dette går hende og familien på:

Der er gået fire måneder, siden jeg har sagt det til sagsbehandleren. Der kan gå lang tid. Jeg kan også mærke, at de har fået mindre tid. Men det er også en ny sagsbehandler. Kontakten til sagsbehandleren er lidt bedre nu, end den var for lidt tid tilbage, fordi jeg har klaget nogle gange til hendes chef. Hun kan jo ikke vurdere, når hun ikke har set mit barn. (E1)

For denne familie har kommunalreformen medført store forandringer, i og med skiftet til en ny kommunal sagsbehandler betød, at deres hidtidige ydelser blev frataget, hvorefter de har kæmpet for at få ydelserne tilbage. Kommunalreformen og tiden herefter har for denne familie betydet et markant brud i deres hverdag, som her 1-1½ år efter reformen stadig påvirker deres situation og skaber usikkerhed.

Forældrene til en lille pige, Nina, der er bruger af et regionalt rådgivningstilbud (RII 2), fortæller, hvordan de ofte oplever, at de bliver mødt med manglende forståelse fra kommunens side og skiftende sagsbehandlere:

Det, vi oplever, er, at fra det ene øjeblik til det andet er vi brugere af et system. Vi har altid kunnet klare os selv og aldrig modtaget nogen form for ydelser fra det offentlige, og pludselig er vi i den grad brugere, fordi vi ikke har en chance for at gøre ting selv. Bare Ninas kørestol koster 25.000 kr. osv. Hun skal have bevilget en hel masse ting, og efter kommunerne blev slået sammen og tingene er blevet uddelegeret og decentraliseret, så har vi i den grad oplevet at være en kasterbold. Vi er ikke blevet mødt med forståelse, men med mistro. Et eksempel er, at jeg blev ringet op af en ergoterapeut fra kommunen, og de bliver hele tiden skiftet ud, og man har ikke en fast kontakt derinde, som spurgte, om det var rigtigt, at Nina skulle have et nyt korset. Jeg måtte så oplyse hende om, at børn vokser, hvortil hun svarede, at det jo kun var et halvt år siden, at Nina sidst havde fået et. (RII 2)

I dette eksempel har familien ligeledes oplevet et skift i kontakten til sagsbehandlerne fra den gamle til den nye kommune. De oplever, at de er kasterbolde, og at de bliver mødt med mistro af sagsbehandlerne. De har ingen fast kontaktperson i kommunen, og de giver udtryk for, at sagsbehandleren træffer beslutninger uden at have kendskab til dem og deres forhold. Moderen fortæller, at hun har søgt tabt arbejdsfortjeneste, fordi hun ikke kan passe sit job, fordi Nina har været meget indlagt på hospitalet. Det er vanskeligt for hele familien, og hun fortæller følgende:

Der har også været en grundlæggende mistro, og der har været en sygelig dokumentation... Jeg har skrevet romaner om Nina. For at jeg kunne få tabt arbejdsfortjeneste, ville de have, at jeg skulle skrive op, hvor lang tid det tog at være sammen med Nina om dagen, altså hvor mange minutter, det tog at give hende mad og ble på osv.

Lægeerklæringer skulle kommunen selv skaffe, men det har de ikke villet osv. Vi har ellers tidligere været glade for kommunen, men vi har virkelig kunnet mær-

ke, at det har ændret sig. De er jo ikke socialt uddannet, dem som sidder som beslutningstagere, og vi kan ikke få lov at tale med dem. Der er nogle meget søde og velmenende sagsbehandlere, men de er postbude. Tidligere havde vi en anden sagsbehandler, som havde nogle andre bemyndigelser og havde fulgt Nina i fire år. Når vi ringede til hende, ordnede hun tingene hurtigt. Nu er det frygteligt bureaukratisk, og der er meget skrivearbejde. (RII 2)

Forældrene oplever, at sagsbehandlerne efter kommunalreformen har fået mindre beslutningskompetence, og at de i højere grad selv skal opsøge den nødvendige viden om, hvilke muligheder de har. Moderen fortæller:

Vi skal selv søge al hjælp – der er ikke nogen, som fortæller os, hvad vi er berettiget til. Det er fx noget vi hører gennem de netværk, vi er med i. Efter reformen er det blevet meget værre. Vi taler med mange forskellige sagsbehandlere i kommunen – alt efter hvilket området det handler om. Hvis man skal forstå den enkelte families behov, så må man jo sætte sig ind i det, og så duer det jo ikke, at der bliver omstruktureret hele tiden. Vi forstår fx ikke, hvorfor man ikke har prioriteret at have fast fem sagsbehandlere, som har samtlige handicappede i hele kommunen. Men de siger, at det er for hårdt. Men vi mener, at det ville være bedre at have nogle specialister i stedet for en sagsbehandler, som har en stiknarkoman og en multihandicappet og en dement. Det er deres prioritering, og vi kan undre os. (RII 2)

Moderen til pigen Mona, der har en psykisk og fysisk funktionsnedsættelse og er bruger af et døgntilbud (F1) fortæller, at deres erfaringer med sagsbehandleren i kommune har forandret karakter:

Vi kan nu mærke, at kommunen er blevet større, og der er meget udskiftning af sagsbehandlere. De to sidste har jeg slet ikke nået at møde. (F1)

Hun fortæller, at der er skiftende sagsbehandlere hele tiden, men også at det ikke har haft konkrete betydninger endnu, men hun synes, der går længere tid i forhold til sagsbehandlingen.

Det går langsomt, kan jeg mærke – i og med at vi havde aftalt at skulle mødes i uge 9, og jeg har ikke hørt noget endnu, så synes jeg jo, at der går for lang tid. Vi er i uge 23 nu. Jeg har slet ikke hørt fra hende. (F1)

Men hun er meget tilfreds med det samlede tilbud, som Mona får. Hun oplever, at der holdes gode revisitationsmøder, og at tilbuddet (F1) har en stor del af æren for, at disse er vellykkede.

[F1] gør stadig en kæmpe indsats, og de følger meget med i, hvad Mona laver i øvrigt. Jeg synes virkelig godt nok, at de gør et kæmpe arbejde. Der er stadig det samme omfang af møder, og de er stadig alle sammen med til møderne. Når [F1] holder revisitationsmøde er [navnet på et andet tilbud] med og omvendt, så alle hører, hvad handleplanerne er. (F1)

Monas mor forklarer, at revisitationsmøderne afholdes en gang om året. Til møderne snakker de om, hvorvidt barnet trives, om der er noget, som man kan gøre bedre, og om hvorvidt Mo-

na skal blive, hvor hun er, eller om hun skal have et andet tilbud. Moderen fortæller, at det betyder meget for hende, at sagsbehandleren er til stede, så denne også kan høre om Monas trivsel og behov.

Et barn med fysisk funktionsnedsættelse, Birgitte, bor med sin familie to timers kørsel fra det regionale rehabiliteringscenter, de gør brug af ca. 4-5 gange om året. De flyttede for nylig til en anden kommune i samme region, og har oplevet to vidt forskellige sagsbehandlingsforløb. Hvor de havde oplevede et "surt" og "træls" forløb i deres gamle kommune, oplevede de et positivt skift i deres nye kommune. Moderen fortæller, at de havde et møde på rådhuset i deres gamle kommune:

Det, der var træls i [deres gamle kommune], var, at ingen vidste, hvad de andre snakkede om. Det er rigtigt surt at skulle forklare de samme ting igen og igen. Derfor var det rigtig godt, at alle var der [i deres nye kommune]. Vi behøvede ikke at forklare noget, fordi de relevante personer havde fået de relevante oplysninger. Vi får barnepigen betalt af [deres nye kommune]. Og de har også været gode til at tage sig af os. Tit er det sådan, at når man har et handicappet barn, bliver man meget isoleret. Men de gjorde det godt for os som forældre, og det gør, at den handicappede har det endnu bedre. (RIII1)

Hun synes samtidig, at familiens indflydelse på Birgittes samlede tilbud er blevet bedre, og at der bliver lyttet mere til dem. Moderen fortæller, at det i den gamle kommune var dem selv, der skulle på banen hele tiden:

Da vi ringede og sagde, at vi havde brug for en fysioterapeut, fordi Birgitte måske havde fået lidt skæve fødder, gik der ikke mere end en uge, før fysioterapeuten var der første gang. I [kommunens navn] var det mere os selv, der skulle sætte tingene i gang. Desuden var det sådan, at vi flyttede, lige da vi havde allermest brug for støtte. Det skal så også siges, at når vi selv ringede, så skete der også noget. Men hvis vores synskonsulent ringede, så skete der ikke særlig meget. (RIII1)

Brugernes erfaringer med sagsbehandlingen i kommunen viser den store variation, der er på de 16 brugeres oplevelser af, om kommunalreformen har påvirket sagsbehandlingen i kommunen. Eksemplerne ovenfor illustrerer, hvordan der for en familie er tale om dramatiske forandringer, som har medført negative oplevelser og store usikkerheder. For en anden familie er der tale om en frustration over mange skift af sagsbehandlere efter reformen. Hovedparten af de 16 brugere og pårørende oplever øget udskiftning af sagsbehandlere og for nogle har det været en positiv oplevelse, men for hovedparten har skiftet af sagsbehandler medført forvirring og ustabilitet i relationen til kommunen.

4.4 Opsummering

Brugernes erfaringer med kommunalreformen er relativt få, men de fleste kan fortælle om og give eksempler på ændringer, der enten direkte har med reformen at gøre, eller nogle der er mere indirekte. Der fortælles om både negative og positive oplevelser. Derudover oplever brugerne også mange forandringer, som vi tolker ikke kan relateres til reformen.

De negative erfaringer handler om, at brugerne oplever stor udskiftning i personalegruppen i tilbuddene, og at personalet har mere travlt end tidligere. Fælles for brugerne er, at de alle er meget afhængige af, at medarbejderne støtter dem i aktiviteter og skaber kontinuitet i deres hverdagsliv både på det personlige og det praktiske plan. For nogle brugere er det ikke

en ny erfaring, men i og med at det i dag er kommuner og regioner, som har ansvaret for driften af de specialiserede tilbud, er det et problem, som adresseres til de nye driftsherrer.

Brugerne har forskellige erfaringer med den kommunale sagsbehandling. Nogle brugere og pårørende er blevet mødt med forvirring og mangel på information fra sagsbehandlingernes side, mens andre har oplevet, at sagsbehandleren har givet god rådgivning og støttet familien til at få overskud i hverdagen. De fleste af brugerne har dog negative oplevelser. I disse tilfælde er der tale om forandringer, der har medført utryghed og ustabilitet i hverdagen for brugerne og de pårørende. Nogle brugere har oplevet, at ændringerne i den kommunale sagsbehandling har haft konkret betydning ved, at de har fået frataget ydelser. Andre har ikke oplevet ændringer i de ydelser, de modtager. Endelig peges der på, at sagsbehandlingstiden er blevet længere.

Kun enkelte brugere har således oplevet, at der er kommet større sammenhæng i den indsats, de modtager fra det offentlige efter reformen.

5 Medarbejdernes oplevelser af ændringer

Medarbejderne på de specialiserede tilbud står i en position mellem brugerne og lederne, og de kan således på den ene side ses som formidlere af information og tiltag fra ledelsens side til brugerne og på den anden side som formidlere af information om brugerne til ledelsen. Medarbejderne kan i den forbindelse indtage en position som gatekeepere eller talerør for brugernes interesser og behov.

Det forrige working paper viste, at medarbejderne hovedsageligt får indsigt i kommunalreformens konsekvenser for det enkelte tilbud via lederen, og at de ikke i lige så høj grad som lederne oplever en påvirkningen udefra. Samtidig gør deres tætte kontakt til brugerne dem til gode informanter om brugernes hverdag og de ændringer, der finder sted her. Kombineret med deres viden om kommunalreformen kan medarbejderne således udtale sig om ændringer i brugernes hverdag, der har direkte relation til kommunalreformen.

Dette afsnit beskriver ændringer, som de er erfaret af medarbejderne i andet år efter kommunalreformens ikrafttrædelse. Der er tale om ændringer, som kan relateres til kommunalreformen. Som beskrevet i kapitel 1 skal medarbejdernes fortællinger ligeledes bidrage til en forståelse af, hvorvidt og hvordan kommunalreformen har betydning for de vilkår og omstændigheder, som medarbejderne agerer inden for som ansatte på de specialiserede tilbud og rådgivningsenheder.

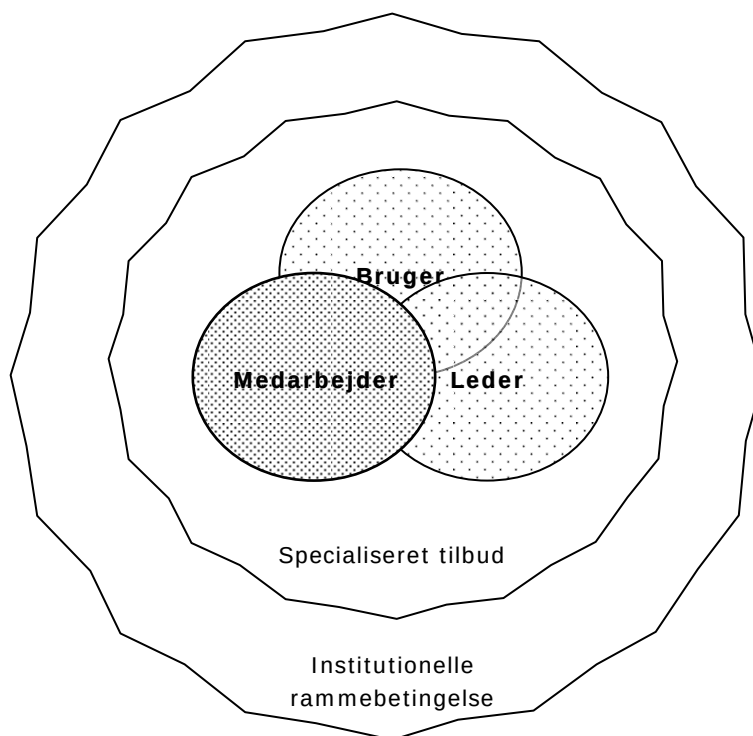
Afsnittet bygger på interview med i alt 16 medarbejdere, hvoraf 10 er fra 2006 og er således blevet interviewet for tredje gang, mens der er medtaget seks medarbejdere, som er blevet interviewet for første gang. Fem medarbejdere er ansat på et regionalt tilbud, mens de resterende 11 medarbejdere er ansat i kommunalt drevne tilbud.

Første working paper fra foråret 2007 beskrev lederne, medarbejderne og brugernes forventninger til og bekymringer om kommunalreformens konsekvenser på handicapområdet. Det var især lederne, der stemte, man hørte her, men også medarbejderne gjorde sig nogle tanker om fremtiden. Disse kredsedes især om opretholdelse og udvikling af faglige netværk og vidensdeling, hvilket af mange blev anset for en vigtig faktor i den fremtidige udvikling af de specialiserede tilbud. Medarbejderne håbede derfor, at kommunerne ville støtte fastholdelsen heraf. Medarbejderne lagde vægt på, at man kunne bruge de faglige netværk til at udveksle viden og lave faglig sparring samt at udvikle en faglig personlig identitet i sit arbejde.

I andet working paper, der omhandlede ændringer i det første år efter reformen, havde medarbejderne oplevet positive ændringer i retning af, at brugere i højere grad satte dagsordenen, at der var kommet mere fleksibilitet for både brugere og medarbejdere på tilbuddene, at personalet var blevet bedre til at udarbejde handleplaner, og at pårørendeinddragelsen var øget. Ændringer, som blev omtalt i mere negative vendinger, havde med besparelser og et generelt øget fokus på økonomi at gøre. Dette blev af medarbejderne set i lyset af, at man ønskede en rimelig afvejning af de økonomiske hensyn over for den grad af faglighed, der skal være på et specialiseret tilbud. Et andet emne, som for medarbejderne fyldte meget, var det enkelte tilbuds forhold til kommunen som ny driftsherre. Det var tydeligt, at mange oplevede en strammere styring end i amtet og samtidig et øget krav om dokumentation og skriftlighed på tilbuddene.

Nedenstående figur illustrerer, hvordan vi dette working paper igen sætter fokus på medarbejdernes erfaringer med kommunalreformen, og at medarbejderne i det følgende står i centrum for analysen.

Figur 5.1 Medarbejderne som centrum for analysen af forandringer i de institutionelle rammebetingelser for specialiserede tilbud



Kapitlet er struktureret således, at vi først beskriver medarbejdernes hverdag på de specialiserede tilbud i forhold til arbejdsopgaver, og hvordan disse eventuelt har ændret sig med reformen (5.1). Dernæst præsenteres de ændringer, som medarbejderne oplever og disse deles op i kategorier, som hhv. har med brugere og personalet i tilbuddet (5.2), faglige netværk og ændringer i ydelser (5.3), strukturelle ændringer (5.4) og slutteligt ændringer, der har med styringsformerne at gøre (5.5).

5.1 Medarbejdernes hverdag på et specialiseret tilbud

Medarbejdernes opgaver på de specialiserede tilbud er mangeartede. På døgntilbuddene er det medarbejdernes opgave at sørge for brugernes basale behov og samtidig udfordre og udvikle dem i form af inddragelse i fælles aktiviteter eller en til en-kontakt. Arbejdsopgaverne er ikke altid defineret præcist, og grænsen mellem socialpædagogik og almene kompetencer kan til tider være svævende. Opgaverne kan for eksempel bestå i personlig pleje af brugerne, udvikling af kompetencer hos brugerne, kontakt til pårørende, udarbejdelse af handleplaner og andet administrativt arbejde, netværk til andre tilbud og intern mødeaktivitet mv. Samtidig med de mange forskelligartede arbejdsopgaver er det for medarbejderne også vigtigt, at deres faglighed er opdateret, i og med at de arbejder på tilbud til brugere med behov for specialiseret rådgivning og støtte. Deres hverdag er derfor også centreret om at holde fagligheden i hævd og at uddanne sig via læring på tilbuddet, supervision og via kurser.

Medarbejdernes hverdag synes generelt at være præget af travlhed. Flere medarbejdere giver udtryk for, at det er en travlhed, der er kommet til efter kommunalreformen og kommunernes ønske om øget dokumentation af medarbejderne og lederens arbejde. Medarbejdernes hverdag handler i stigende grad om at beskrive deres arbejde med brugerne samt at evaluere

dette. Et gennemgående træk hos medarbejderne er, at de udtrykker et ønske om, at brugerne skal have det bedst muligt, men at de ikke har lige så meget tid til at udføre opgaver tæt på/og sammen med brugerne som tidligere, og at tiden i stedet bliver brugt til møder, dokumentation, administration, og at fokus i nogle tilfælde er på de mest nødvendige ”skal”-opgaver. Vi tolker det i retningen af, at de forandringer, som medarbejderne oplever, primært har at gøre med spændingen mellem deres ønske om at skabe kvalitet i ydelserne for brugerne og de styringsmæssige, skærpede administrations- og dokumentationsmæssige krav.

Generelt er det mest medarbejderne på rehabiliteringscentre og rådgivningsenhederne, der oplever ændringer som konsekvens af reformen. Disse tilbud er kendetegnet ved, at der visiteres mange brugere til tilbuddene, og at der er et større flow i gennemstrømningen af brugere sammenlignet med døgntilbuddene, hvor brugerne ofte bor stort set hele deres voksenliv. Når en ny bruger visiteres til et tilbud, mærker tilbuddet de nye arbejdsgange i kommunen på ”egen krop” så at sige. Derudover er tilbuddene overgået til takstfinansiering, hvor rationalet bag den nye økonomiske styringsform er, at det skal være lettere gennemskueligt for kommunerne at vurdere prisen på de enkelte ydelser og dermed sammenligne forskellige tilbud. Det påvirker medarbejderes arbejdsliv, og medarbejderne oplever i stigende omfang at blive ”vejet og målt” og eventuelt valgt fra, når kommunerne vælger tilbud til borgere med behov for rehabilitering og specialrådgivning.

5.2 Brugere og personalet i tilbuddet

Ændringer i brugersammensætningen

Medarbejdernes fortællinger omkring ændringer i brugernes hverdag fylder ikke særlig meget i forhold til ændringer, der vedrører personalegruppen og de opgaver, som medarbejdernes hverdag er fyldt med. Man kan spore forvirring hos medarbejderne over kommunens styringsformer og den nye kommunale struktur, tilbuddet er blevet en del af. Emner, som medarbejderne fortalte om i andet working paper, som øget brugerinddragelse og udarbejdelse af handleplaner, fylder derfor ikke så meget i denne interviewrunde. De ændringer, som omtales, er hovedsageligt ændringer, som har en indirekte indflydelse på brugerne, idet der mest har fundet ændringer sted, som påvirker medarbejderne og deres daglige arbejde, og som herigennem har en afsmittende effekt på brugerne.

Om ændringer i forhold til sammensætningen af brugergruppen fortæller en medarbejder på et rehabiliteringscenter, at den gennemsnitlige alder er faldet, fordi brugerne kommer til tilbuddet tidligere i deres forløb, hvilket medarbejderen ser som en positiv ændring. Dog er sygedagpengereglerne blevet strammet, hvilket bevirker, at man fra kommunens side ønsker, at brugerne sluttet tidligere i deres rehabiliteringsforløb.

En anden medarbejder på et rehabiliteringscenter kan berette om, at tilbuddet de sidste otte måneder har modtaget flere brugere med flere samtidige diagnoser. Nogle brugere har psykiske problemer samtidig med, at de har en hjerneskade. Medarbejderen oplever denne ændring i brugergruppen, som forårsaget af, at de kommunale sagsbehandlere ikke ved, hvad de skal gøre af disse brugere.

Nye rammer for arbejdsopgaverne

Et emne, der som sagt fylder meget i medarbejdernes hverdag, er de nye rammer, som er blevet udstukket af kommunen og dermed også personalegruppens opgaver. Medarbejderne giver specielt udtryk for, at kommunen ikke har nok viden om brugerne, hvilket kan ses i de krav, kommunen stiller tilbuddet. En medarbejder fortæller, at de i personalegruppen har

ønsket mindre udefrakommende information fra ledelsen på grund af travlhed med arbejdet internt på tilbuddet:

...fordi jeg synes, at vi hellere skal bruge tid på at "passe butikken" i stedet for at bruge energi på ting, som vi som medarbejdere alligevel ikke kan gøre noget ved.
(C1)

Medarbejderen fortæller, at det er lederne, der mærker reformen mest, idet medarbejderne til en vis grad har frabedt sig information og nyheder om reformen.

På et døgntilbud fortæller medarbejderen også, at det mest er lederen, der mærker kommunalreformens ændringer, idet hun har arbejdet hårdt for at oplyse kommunen om tilbuddet og dets brugeres særlige behov. Medarbejderen mener ikke, at kommunen har tilstrækkelig viden om tilbuddets brugere og fortæller om BUM-modellen:

Vi drukner i den (BUM-modellen), og det ved jeg, at vores leder har været ked af, og at man tror, at det, der er godt for de fysisk og psykisk handicappede, også er godt for de sindslidende. Der er en stor faglig forskel, og det er meget anstrengende at skulle forklare dette til en fagchef, som har sin erfaring fra ældreplejen. (D2)

Det samme billede tegner sig for medarbejderne på et andet rehabiliteringscenter, hvor den adspurgte medarbejder udtrykker frustration over de mange nye og anderledes arbejdsopgaver, som kommunen indfører på stedet. Det nye omhandler specielt udredningen, som medarbejderne laver om den enkelte bruger, hvor medarbejderne lægger vægt på, at de økonomiske rammer ikke må begrænse brugerens muligheder for et godt tilbud for meget. De har på tilbuddet brugt lang tid på at finde denne balance. På den positive side bemærker medarbejderen, at trods frustrationerne, tror hun også, at de bliver bedre medarbejdere inden for deres felt:

Der er nogle gode ting ved den nye type dokumentation. Vi udvikler os ved at beskrive andet end testresultater. Vi bliver stillet til ansvar på en anden måde. Det er hårdt, men jeg tror også, vi bliver bedre undervisere af det. (RII 1)

Medarbejderne oplever, at kommunen kræver en mere grundig udredning og beskrivelse af brugerne end amtet. Dette fordi den personlige samtale mellem brugeren og kommunens sagsbehandler er sparet væk, og sagsbehandleren i stedet skal tage stilling til bevillingen ud fra tilbuddets beskrivelse af brugerens behov. På et dagtilbud har medarbejderen som sikkerhedsrepræsentant erfaret, at antallet af utilfredse og stressede medarbejdere er optrappet, hvilket hun tror skyldes, at medarbejderne skal nå de samme opgaver og samtidig dokumentere mere af det, de laver.

5.3 Ændringer i ydelser og faglige netværk

Besparelser på ydelserne

Medarbejderne på et døgntilbud og tilhørende dagcenter samt et rehabiliteringscenter oplever, at der bliver skåret i de ydelser, som medarbejderne udfører for brugerne. På døgntilbuddet er der blevet skåret i omsorgsdagene, hvilket betyder, at brugerne sendes til dagcentret i stedet og derfor ikke får en til en-kontakt med medarbejderne. Den adspurgte medarbejder finder dette problematisk:

Det er trist for både brugere og personale. Det er i en til en-tiden at personalet får mulighed for at skabe noget udvikling og være "rigtig pædagoger" og få nogle succeser med brugerne. (A1)

Samtidig påpeger medarbejderen, at disse besparelser dog ikke går ud over gruppen med brugere, som har de sværeste grader af nedsat funktionsevne.

På et rehabiliteringscenter er udredningstilbuddet blevet indskrænket fra fire observationsdage til to, og der er ikke længere en ergoterapeut med i udformningen af rapporten om brugeren. Man har valgt at skære ned her for at gøre tilbuddet billigere overordnet set.

En medarbejder på et rådgivningstilbud til børn og voksne er ansat som konsulent og tager ud til brugerne og de pårørende. Efter kommunalreformen er der flere kommuner, som anvender tilbuddet, og medarbejderen har derfor mange flere timer på landevejen, når hun skal ud til brugerne i de ny kommuner. Medarbejderen fortæller, at hun har ændret besøgene, så de er længere, men ikke så hyppige, som hos de forældre og børn, der bor i kommuner tættere på. Brugere og deres pårørende får derfor lige så meget tid, men fordelt på forskellige måder.

Faglige netværk og tiltag fra kommunens side

Som nævnt i indledningen var udviklingen af de faglige netværk et emne, som optog medarbejderne meget ved sidste interviewrunde. Her næsten to år efter kommunalreformens indtræden er der sket både positive og negative ændringer i forbindelse med netværkene. En medarbejder fortæller, at kurser i kommunen ikke er kommet op at stå endnu, og at dem, der har været, ofte er blevet aflyst, da der ikke har været nok tilmeldinger:

Jeg tror, det har noget at gøre med, at folk ikke er obs på, hvor de skal holde øje med kursustilbud – der går da helt sikkert noget tabt, og det har været lidt tilfældigt, jeg har opdaget dem. (D1)

En medarbejder på et rådgivningstilbud fortæller, at der ikke er så stor tilslutning til netværksmøder som tidligere. Møderne kører lidt løsere nu, og mange siger, at de ikke har tid til at deltage. På et rehabiliteringstilbud tegner der sig et lignende billede, hvor man ønsker at lave projekter med andre lignende centre:

Men alle i centret er lige for tiden præget af, at vi skal have en ny virkelighed op at stå, før vi kan det (lave projekter med andre tilbud). Der skal være et vist overskud for at få centret op at køre og samtidig blive indplaceret i et nyt system. (C1)

Andre medarbejdere beretter om nye tiltag, som kommunen har stået for. En kommune er sammen med et rehabiliteringstilbud gået i gang med at oprette et fagligt netværk med fagpersoner og administrativt kommunalt personale mv. Medarbejderen fortæller:

Formålet er, at borgeren ikke bliver tabt på gulvet nogen steder, så de kan lave en helhedsindsats over for borgeren, så man ved, hvem man skal rette henvendelse til i forbindelse med de forskellige tiltag. Det er noget vi (B1) og borgerne har haft store problemer med efter kommunalreformen. Det var svært at finde ud af, hvor man skulle henvende sig, hvis man fx havde behov for hjælp, og det tog meget lang tid. (B1)

Endvidere har en kommune oprettet et tilbud til børn og unge af psykisk syge i samarbejde med gruppen SIND. Dette vurderer medarbejderen som positivt, idet der tidligere kun var tilbud til børn op til 16 år, så der har manglet et tilbud til unge i kommunen. En medarbejder på et rehabiliteringstilbud fortæller, at man i hendes kommune har etableret et neuropædagogisk team, som rådgivningstilbuddet, der er knyttet til centret, er blevet leder for. Det er positivt, at det er kommet så tæt på centret, mener medarbejderen.

5.4 De nye strukturer

Kommunernes nye tilbud til borgerne

Et andet emne, der fylder meget i medarbejdernes hverdag, er indførelsen af takstfinansiering på tilbuddet. Den nye økonomistruktur har ført til ændringer på mange tilbud. På seks tilbud fortæller medarbejderne, at kommunen forsøger at udforme tilbud til dens brugere i egen kommune i stedet for at sende dem til specialtilbuddet. Medarbejderne mener, at det er, fordi kommunerne synes, specialtilbuddene er for dyre, og at kommunen selv er i stand til at tilbyde ydelser til deres brugere, der kan konkurrere med specialtilbuddenes. Dette resulterer i, at der ikke mere er venteliste til tilbuddene og samtidig en dårligere økonomi for tilbuddene. Et regionalt tilbud må som følge af dette lukke i sommeren 2009.

På et tilbud ser medarbejderne en skævhed i brugerskaren, idet de oplever, at det kun er de rigeste kommuner, der vælger at bevilge deres brugere til tilbuddet. De fattigere kommuner holder børnene hjemme og søger at behandle dem inden for eget regi. Samtidig er kommunerne i et dilemma mellem at skulle tilfredsstille forældrene, der kræver et bestemt tilbud til deres børn, og tilbuddet, som er meget dyrt for kommunen.

Et dag- og døgntilbud til unge har således ingen ventelister, hvilket aldrig er sket før, beretter medarbejderen. På et regionalt rådgivningstilbud fortæller medarbejderen, at nogle brugere står lidt i dødvande lige nu, fordi nogle kommuner har valgt ikke at købe vejledning hos tilbuddet, og medarbejderen vurderer, at brugerne ikke får, hvad de har brug for i kommunerne. Overgangen til takstfinansiering gør, at kommunerne kan vælge dele af rådgivningstilbuddet til og fra. En kommune valgte en del af tilbuddet fra, men fandt ud af, at de ikke kunne klare det selv, og har nu en særlig ordning med tilbuddet. Andre kommuner er kommet til efter takstfinansieringen, hvilket, mener medarbejderen, skyldes, at kommunerne synes, de får mest for pengene her.

Konkurrence og mindre vidensdeling

I forbindelse med takstfinansiering er der også sket en ændring i retning mod mindre vidensdeling med lignende tilbud, fordi man nu i højere grad er i et konkurrenceforhold med de andre specialiserede tilbud på området. Denne ændring er især tydelig hos rehabiliterings- og rådgivningstilbuddene. En medarbejder fortæller:

Hyppigheden af kommunikationen med centrene, der ligner os, er nogenlunde den samme, men tonen har ændret en lille smule karakter, fordi vi er blevet konkurrenter mere, end vi er blevet samarbejdspartnere. Før var der en ånd, hvor vi delte hvad som helst, fordi vi jo ikke havde noget i klemme. Nogen er blevet lidt mere påpasselig med at dele deres viden, fordi man nu skal profilere sig og have kunder i butikken. Vi har virkelig svært ved at give slip på ideen om at dele. Jeg mener, at det er godt med græsrodsbevægelse inden for vidensdeling på vores felt og ikke de frie markeds kræfter, men selv jeg måtte tage mig i at spørge mig selv, om jeg nu må dette her, for hvad vil ledelsen sige til det. (RII 2)

Konkurrencen mellem tilbuddene kan således virke som en barriere for vidensdeling og faglig udvikling.

Andre typer af ændringer

På nogle tilbud har strukturen også ændret sig på andre måder, og en medarbejder synes, at tilbuddet er blevet mere toporienteret og hun ved ikke, hvem hendes chefer i kommunen er og ser dem ikke så ofte sammenlignet med hendes tidligere chefer i amtet. Hun kan samtidig berette om, at 50% af personalet på tilbuddet skal udskiftes, og at de oplever, at det er svært at besætte de tomme stillinger. En medarbejder på et andet tilbud fortæller, at der har været en del kommunikationsproblemer med kommunen, og nogle ansøgninger er blevet væk. Hun mener, at det skyldes travlheden under sammenlægningsprocessen, som stadig gør sig gældende.

På et dag- og døgntilbud til psykisk syge har man haft planer om at etablere fælles aktiviteter for brugerne på tværs af forskellige centre, som er kommet under samme ledelse efter kommunalreformen. Medarbejderen fortæller, at der dog er for langt fysisk mellem centrene og dagtilbuddet, hvilket er en hæmsko for brugerne, som ikke altid er parate til at flytte sig. Der har ikke været tilstrækkelig tilmelding til aktiviteterne, og planerne er derfor ikke blevet realiseret endnu:

Grunden til, at samarbejdet ikke er blevet til noget, er dels, fordi det er for ressource- og tidskrævende, men også fordi der er så stor afstand mellem centrene. Der er alligevel langt til ... herfra. Det handler også om brugernes parathed til at flytte sig, da de er meget afhængige af at have et trygt miljø. Det er muligt, at dem fra støttecentre kan komme herved, men så langt er vi ikke kommet i planlægningen endnu. (D2)

På samme tilbud har de lavet en ordning med kommunen om, at sagsbehandleren kommer ud til tilbuddet to gange om ugen og er til rådighed for personalet og brugerne. Det beskriver medarbejderen som en positiv ændring, idet brugerne kan få kendskab til sagsbehandleren og føler sig trygge ved hende i tilbuddets vante omgivelser.

5.5 Ændringer i styringsformerne

Flere krav fra kommunens side

Mange medarbejdere fortæller om ændringer i styringsforholdene, som påvirker de rammer, der sættes for tilbuddet og dermed også personalets arbejde her indenfor. Nogle ændringer opfattes som positive, mens andre medarbejdere ser mere negativt på den generelt strammere styring, som kommunerne udøver. På den positive side beretter en medarbejder om, at de på tilbuddet har fået nye handleplansskemaer, som kommunen gerne vil have afprøvet. Medarbejderen er ikke sikker på, hvorfor de er udvalgt, men siger, at det nok er fordi, de på tilbuddet er gode til deres arbejde.

En medarbejder på et aflastningstilbud er ganske positivt stemt over for kommunen som driftsherre. Han er tilfreds med, at der stilles større krav til tilbuddet:

Der er kommet mere ro på tilbuddet, efter vi er overgået til kommunen. Vi ved, hvad vi har at rette os efter, og det virker som om, vi er i gode hænder. ... Kommunens krav er ofte større end dem, amtet stillede, og det mener jeg bare er positivt. I og med at kommunen overtog tilbuddet, har de også bevist, at de vil noget med det. (F1)

Medarbejderen fortæller videre, at visitationsprocessen er blevet mere fleksibel, fx i forhold til akut aflastning. Det skyldes højst sandsynligt, at det hele er centreret et sted, og at kommunikationen derfor glider bedre, mener han. En anden medarbejder på et døgntilbud meddeler, at de har fået nye visitatorer, men at medarbejderne i øvrigt ikke har noget med dem at gøre.

Andre medarbejdere ser knap så lyst på kommunens skærpede krav. Flere melder om større standardisering og mere kontrol. Dette er som tidligere nævnt et emne, der optager mange medarbejdere, idet deres daglige opgaver bliver påvirket af disse ændringer. I flere interview tolker medarbejderne denne kontrol som et udslag af kommunernes økonomiske situation, og af at tilbuddene er overgået til takstfinansiering. Man har på tilbuddene ikke været vant til, at ydelserne blev delt op i små bidder og talt i kroner og øre, og medarbejderne ser denne udvikling som en begrænsning for deres faglighed. En medarbejder på et rehabiliteringstilbud siger:

Vi bliver bremset i vores ideer. Vi er afhængige af alle mulige regler i forhold til priser, hvad vil kommunen betale for osv. Det begrænser vores faglighed, som det ikke har gjort før. Før, under amtet, var økonomiske overvejelser slet ikke en del af vores hverdag. Vi kan ikke længere garantere, at borgerne får lov at fortsætte, selv om vi vurderer, at de har behovet. Der sidder nogen i kommunen, der slet ikke har kendskab til personen, og skal afgøre, om der er penge til det. Før kunne vi også fungere som mellemstation inden et nyt tilbud, men det er der heller ikke økonomi til længere. (RII 1)

En medarbejder på et regionalt tilbud fortæller:

Lovgivningsmæssigt har måden at lave ydelser på ændret sig, og det har ændret sig med strukturreformen. Der er kommet krav om, at vi skal lave ydelser. Vi skal lave ydelseskatalog og ydelsespakker. Dette klasker bare sammen med paragraffer om specialundervisning, som siger, at vi skal lave individuelle vurderinger af, hvad det pædagogiske behov er. Men hvordan laver man pakker, som skal tilgodese brugerne individuelt? Det har vi prøvet at kringle, så vi kan holde fast i et tilbud, som er fagligt godt, og som samtidig skal beskrives og sælges. Det går faktisk imod loven, som siger, at man skal vurdere individuelt. Hele tankegangen er paradoksal. Det er en konsekvens af strukturreformen, fordi vores tilbud nu er takstfinansieret. (RII 2)

Samme medarbejder mener, at samarbejdet mellem regionen og tilbuddet har haltet en del, og hun tror, at det hænger sammen med tilbuddets karakter som et specialiseret, meget bredt og dyrt tilbud. Det dækker både børn og voksne og har mange forskellige ydelser, og man har derfor udskudt en endelig løsning, fordi man ikke vidste, hvor tilbuddet skulle placeres. Medarbejderen fortæller om det øgede fokus på kroner og øre, som også kommer til udtryk i visitationen af nye brugere:

Før 2000 var det amtet, der visiterede børn hertil. Nu er det kommunerne. Der var mere rum til fleksibilitet, og man kunne fx bedre flytte mellem tilbuddene. Nu er man mere låst, fordi der er økonomi i det. Hvis kommunen først har godkendt et forløb, så er det meget besværligt at visitere til et andet, selv om brugeren har bedre af noget andet. Men det er dog positivt, at det er kommunerne, der visiterer i forhold til, at de kender brugerne og skal følge op på dem bagefter. (RII 2)

En medarbejder fortæller, at de er blevet meget bevidste om dokumentation og evaluering som en måde at få bevillinger til tilbuddet på.

Så det (dokumentation og evaluering) er noget vi arbejder målrettet med, for vi er godt klar over, at det er et vigtigt punkt i forhold til kommunen og visiteringen – at vi er godt klædt på i forhold til evaluering og i forhold til målsætninger og at lave undervisningsplaner, for det er det, der skal få bevillingerne igennem. (F2)

Sluttelig forklarer en medarbejder på en folkeskole, der har enkeltintegration, at de i år har fået én stor pulje, der skal dække alle aktiviteter mv. til den enkeltintegrerede elev. Tidligere fik de forskellige små puljer til de forskellige ydelser. Det har endnu ikke været muligt at se, om det kommer til at påvirke ydelserne, men medarbejderen vurderer, at det ikke umiddelbart ser sådan ud.

5.6 Opsamling

Medarbejdernes fortællinger her to år efter kommunalreformens ikrafttrædelse tegner et billede, som bekræfter indtrykkene fra de to andre interviewrunder. I første working paper blev det beskrevet, at medarbejderne lagde stor vægt på at udvikle de faglige netværk og dermed opretholde det specialiserede miljø. Samtidig håbede de, at kommunerne ville støtte denne proces. Ifølge mange medarbejdere er kommunerne stadig ved at finde deres ben og få struktur på den nye hverdag, der har indfundet sig, hvor de blandt andet har overtaget driften af de specialiserede tilbud. Det er derfor muligvis for tidligt at komme med endegyldige udsagn om kommunens rolle i opretholdelse af netværk og udvikling af viden. En mulig tolkning er, at kommunerne har prioriteret andre opgaver før denne. Lige nu opretholdes netværk hovedsageligt uden om kommunerne, dog som tidligere nævnt med en enkelt undtagelse. Kontakten til lignende specialiserede tilbud har endvidere skiftet karakter og er således præget af, at tilbuddene er i konkurrence med hinanden i kraft af indførelsen af takstfinansieringen. Konkurrencen har ifølge nogle medarbejdere en negativ indvirkning på udvekslingen af faglig viden og netværksdannelse.

Den økonomiske situation er generelt det, der optager medarbejderne mest, idet den har indflydelse på deres hverdag og de opgaver, som skal løses. Takstfinansiering betyder, at medarbejderne skal tænke de ydelser, de udfører, anderledes, idet deres arbejdsopgaver og -tid bliver målt i kroner og øre, hvilket kræver tilvænning fra tidligere, hvor den økonomiske situation ikke var en særlig stor del af medarbejdernes arbejdsliv.

Medarbejdernes fortællinger bærer også præg af, at det kræver en del at tilpasse sig det at være en del af en kommunal virkelighed. Kontakten til kommunen er for de flestes vedkommende tættere på, end den var i amtet, hvilket kommer til udtryk i mere kontrol og styring med tilbuddene. Nogle medarbejdere betegner denne udvikling som positiv, idet de øgede krav til dokumentation udfordrer medarbejdernes faglighed. Andre medarbejdere føler en begrænsning i deres faglighed på grund af disse krav. Medarbejdernes hverdag er således blevet fyldt af flere opgaver af administrativ karakter, hvilket betyder, at der ikke er lige så meget tid til den direkte kontakt til brugerne. Generelt er det indtrykket, at nogle medarbejdere oplever, at kommunalreformen ændrer på deres arbejdsvilkår, og at de primært vurderer disse ændringer negativt. Andre medarbejdere oplever ikke, at kommunalreformen påvirker deres arbejdsliv i nævneværdig grad, ligesom de vurderer, at brugerne ikke berøres af reformen.

6 Kommunalreformens betydning for lederne

Lederne af de specialiserede tilbud er placeret i en position, hvor de oplever og får indsigt i mange af de dynamikker og nye tiltag, som følger af kommunalreformen. Lederne har ikke kun viden om, hvordan forandringerne påvirker det tilbud, de har ledelsesansvaret for, men flere af lederne har også indblik i, hvordan kommunalreformen påvirker andre tilbud på handicapområdet. Lederne udgør derfor en væsentlig videnskilde til at få indsigt i, hvordan kommunalreformen påvirker brugerne og de specialiserede tilbud på handicapområdet.

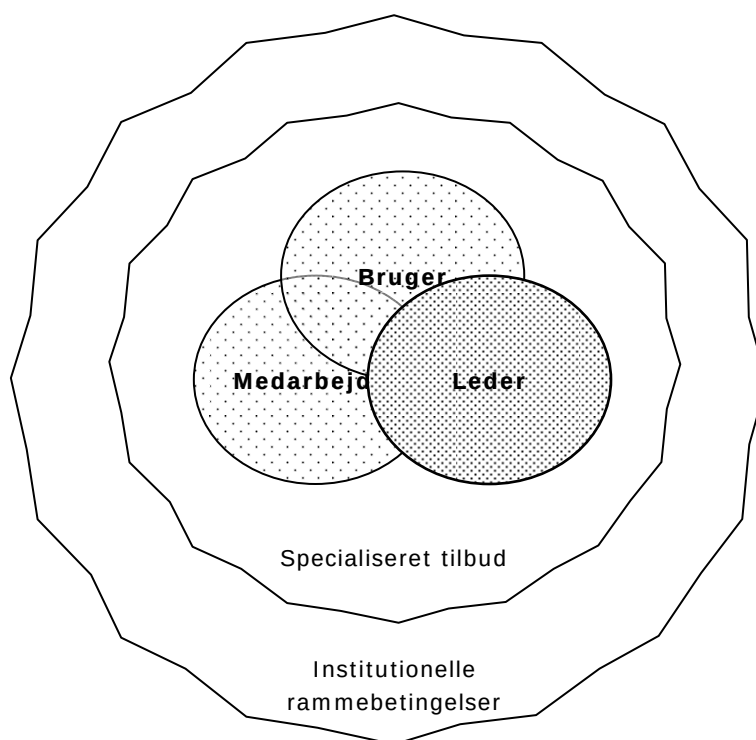
Det første working paper viste, at lederne både udtrykte bekymring og positive forventninger til kommunalreformen. Lederne var i 2006 usikre på, hvad den fremtidige placering i kommune eller region ville betyde, hvorvidt de fortsat vil kunne fastholde et specialiseret fagligt niveau og udvikle deres specialer, ligesom der blev udtrykt bekymring for, om de ville miste autonomi og selvbestemmelse med de nye driftsherrer. Lederne udtrykte også positive forventninger til, at kommunerne ville kunne skabe bedre sammenhæng i indsatsen for den enkelte bruger og sammenhæng mellem den forbyggende, sundhedsmæssige og sociale indsats (Olsen og Thorsted 2007).

Det andet working paper fra undersøgelsen viste, at lederne i 2007 havde fået flere erfaringer med kommunalreformens udformning i praksis, men at forandringerne ikke påvirkede brugerne af tilbuddene. Erfaringerne pegede derimod på, at lederne blev berørt af kommunalreformen. De administrative opgaver voksede, og nogle tilbud havde oprettet flere administrative stillinger for at løse opgaverne. Flere tilbud havde oprustet på efteruddannelses-siden. Ingen af lederne havde oplevet økonomiske besparelser, og nogle havde endda fået bedre normeringer (Rieper m.fl. 2008).

I dette tredje working paper sætter vi igen fokus på ledernes erfaringer med kommunalreformen. Analysen er baseret på interview med 18 ledere af specialiserede tilbud og rådgivningsenheder på handicapområdet. 12 ledere har deltaget i undersøgelsen siden 2006 og er dermed blevet interviewet til undersøgelsen tre gange. Seks ledere er fra tilbud, der indgår i undersøgelsen fra 2008 og er interviewet én gang til undersøgelsen. 13 af lederne er fra kommunale tilbud, og fem ledere er fra regionale tilbud og rådgivningsenheder.

Nedenstående figur illustrerer, hvordan vi i dette afsnit placerer lederne som centrum for analysen af de forandringer, der følger af kommunalreformen. Analysen tager afsæt i en forståelse af lederne som placeret i en position, hvor de erfarer og handler i relation til de forandringer, de oplever, der sker i tilbuddet og i de institutionelle rammebetingelser.

Figur 6.1 Lederne som centrum for analysen af forandringer i de institutionelle rammebetingelser for specialiserede tilbud



Kapitlet er struktureret således, at der indledningsvis præsenteres en beskrivelse af ledernes arbejdsliv og deres fortællinger om, hvilke opgaver der indgår i deres arbejdsfunktioner, og hvordan de oplever, at disse påvirkes af kommunalreformen (6.1). Derefter præsenteres analysen af de ændringer, lederne oplever i relation til tilbuddet, og det diskuteres, hvorvidt og hvordan ændringerne kan relateres til brugerne, personalet, ydelserne og de administrative opgaver i tilbuddet. Her beskriver vi de strategier, lederne sætter i værk for at håndtere forandringerne (6.2). I de efterfølgende afsnit sætter vi fokus på, hvordan lederne oplever forandringerne i de institutionelle rammebetingelser for tilbuddene, og hvilke dynamikker og mekanismer der som følge af kommunalreformen forandrer vilkårene for produktionen af de specialiserede ydelser. Lederne strategier præsenteres, og det vises, hvordan lederne søger at håndtere forandringerne på forskellig vis (6.3).

6.1 At være leder på et specialiseret tilbud

At være leder på et specialiseret tilbud indeholder mange forskelligartede opgaver såsom personaleledelse, kontakt til brugere og pårørende, administrative opgaver, faglige kompetenceudviklingsopgaver, kontakt til kommunen, regionen eller de kommuner, hvis borgere er visiteret til tilbuddet, netværksaktiviteter med andre ledere og andre udadrettede opgaver. Lederne fortællinger om kommunalreformens indvirkning på deres opgaver og rolle afspejler en hverdag, som for hovedparten af lederne er under forandring.

Som leder er man placeret i spændingsfeltet mellem de interne driftsopgaver i tilbuddet og kontakten udadtil til de forskellige aktører, der indgår i tilbuddets omverden. For lederne er det især kontakten til omverdenen, som har forandret sig som følge af kommunalreformen,

og hovedparten fortæller, at de skal bruge mere tid på administrative opgaver og kontakten udadtil, hvilket bevirker, at de har mindre tid og ressourcer til den interne personaleledelse, udviklingsaktiviteter og kontakten til brugere og pårørende.

Der er også forskelle på lederens opgaver og roller, hvilket til en vis grad kan forklares med, at store tilbud er organiseret med flere ledelseslag, hvor der er afdelingsledere ansat til at varetage de interne og faglige opgaver. I disse tilbud er lederens rolle mere udadrettet og strategisk, hvor mindre tilbud har en fladere ledelsesstruktur, hvor lederen er involveret i langt flere interne ledelsesopgaver af personalemæssig og faglig karakter.

Nogle af de ændringer, lederne oplever, er ikke knyttet til kommunalreformen. Som eksempel har den nye lov om ungdomsuddannelse til unge med særlige behov bevirket, at tre af de tilbud, der indgår i undersøgelsen, har igangsat nye uddannelsesaktiviteter for unge. Flere ledere er også optaget af problemer med at rekruttere kvalificeret personale, ligesom et par ledere er optaget af de fysiske rammer på tilbuddet. I et døgntilbud er beboerne flyttet ind i nye toværelses lejligheder, hvilket har ændret brugernes daglige liv og dermed personalets arbejdsrutiner og pædagogiske praksis. Et andet tilbud har nedslidte lokaler og mangler fysisk plads til de specialundervisningstilbud, de i dag varetager, men er usikre på de kommunale planer for nybyggeri.

Nogle ledere oplever, at deres hverdag er stærk påvirket af kommunalreformen. En leder fra et døgn- og dagtilbud, som i 2007 er overgået til kommunal drift, fortæller:

Jeg har ikke nogen typisk uge. Det administrative fylder rigtig meget. Altså for eksempel skal vi med meget kort varsel lige kigge på nogle effektiviseringsforslag, eller nu skal vi lige sætte os ned og få revideret vores kvalitetsstandarder. Derudover skal jeg også pleje mine ting her på tilbuddet i forhold til afdelingsledere og så videre. Der er rigtig mange korte deadlines, og det er nok det mest markante. De her administrative arbejdsopgaver handler alt sammen om relationen til kommunen... jeg synes, jeg har travlt, og føler mig konstant bagefter.... Jeg tror, at jeg ved 2. interview (i 2007) havde en forestilling om, at det her var en overgang, men det tror jeg ikke længere på. Det er jeg klar over nu. Det er nogle andre arbejdsvilkår. (E2)

Andre ledere oplever, at de efterhånden har indoptaget de nye opgaver og fået etableret stabile samarbejdsrelationer til den nye kommune. Nogle ledere oplever dog stadig, at de befinder sig i en overgangssituation, hvor de er usikre på, hvordan fremtiden vil forme sig. En leder af en specialskele fortæller:

Vi er begyndt at lande i kommunen på den måde, at vi er begyndt at få et bedre samarbejde med andre forvaltningsgrene og kan begynde at gøre brug af, at vi er en stor kommune, hvor der er mange muligheder. (F2)

Samme leder fortæller, at de er usikre på tilbuddets fremtid, og at de afventer, hvad der sker i 2009, når aftalen med de kommuner, som i dag har elever på skolen, udløber.

Hovedparten af lederne oplever, at deres arbejdsvilkår og ledelsesfunktion forandres som følge af kommunalreformen, og at de skal orientere sig mod nye rammebetingelser. I de følgende afsnit beskrives de ændringer, som lederen oplever, som direkte kan relateres til kommunalreformen.

6.2 Ændringer med tilknytning til brugere, personale og interne ledelsesopgaver

Lederne har i kraft af deres position indsigt i de ændringer, der sker i brugergruppen og personalegruppen som helhed. Når lederne fortæller om ændringerne, er det typisk i generelle vendinger, som handler om antallet og typen af brugere, som visiteres til tilbuddet, udskiftninger i personalegruppen og personalets kompetencer og faglige kvalifikationer. Lederne fortæller derimod ikke om, hvilke forandringer de brugere og medarbejdere, som deltager i undersøgelsen, oplever. Ledernes fortællinger indeholder derfor viden om, hvordan kommunalreformen på et alment niveau påvirker brugere og medarbejder i tilbuddet.

Ændringer, som påvirker brugerne direkte

Hovedparten af lederne i de kommunale tilbud fortæller, at der som følge af kommunalreformen ikke er sket forandringer, der direkte påvirker brugerne. Der er heller ikke sket ændringer som følge af reformen i de ydelser, de tilbyder. Et enkelt tilbud har fået nye opgaver og oprettet nyt dagtilbud, fordi målgruppen ændrer sig fra borgere med udviklingshæmning til borgere med andre typer af udviklingsforstyrrelser såsom Asperger (A1). På et midlertidigt døgntilbud er ventelisten til tilbuddet væk, fordi en række kommuner har fundet varige døgntilbud til de pågældende brugere. Hovedindtrykket er således, at de ydelser, de kommunale tilbud leverer, er de samme som i 2007, og at tilbuddenes betydning for brugerne dermed ikke er ændret. En leder af et dag- og døgntilbud fortæller:

Det er jo individuelle forløb, og vi skal hele tiden vurdere, hvordan ressourcerne bruges i forhold til den enkelte bruger. (A1)

På samme vis fortæller en leder af et rehabiliteringscenter:

Nej, jeg tror ikke, tilbuddet har ændret sig for brugeren. ... Det vi gør er, at vi hele tiden tilpasser vores forløb i forhold til, hvad det er for en gruppe mennesker, som vi får ind... vi prøver at lave det så individuelt som muligt. (C1)

Et regionalt tilbud har fået besked på, at de skal nedlægges i 2009, og lederen forklarer det med, at kommunerne opretter tilbud i eget regi. Lederne fra tre regionale tilbud oplever, at der er sket ændringer i antallet af brugere, som visiteres til tilbuddet. En leder fra en regional rådgivningsenhed og en leder fra et rehabiliteringscenter fortæller, at de må afvise brugere, som kontakter dem, fordi brugerens hjemkommune har opsagt aftalen med tilbuddet. I rådgivningsenheden må de afvise brugere fra bestemte kommuner i deres åbne rådgivning. I rehabiliteringscentret oplever de, at kommunerne giver afslag på at brugerne kan benytte deres tilbud. Lederen fortæller:

De brugere, som får tilbuddet, mærker ikke nogen forskel i tilbuddet i forbindelse med overgangen fra amtet til regionen. Jeg kan håbe, de får en bedre service, fordi vi er blevet mere skarpe på at sætte brugeren hurtigere i gang. Tilbuddet betyder jo noget for dem, som modtager det. Derfor betyder det også noget for dem, som ikke bliver brugere her, alle de som får afslag. Fordi det havde de ikke fået i gamle dage. Måske skulle de før i tiden vente lidt, med så var de kommet til efter tur. Der er jo nogle nu, som bliver afskåret, som ville have fået tilbuddet tidligere. (RIIII1)

Lederen fortæller, at det er oplevelsen, at kommunernes økonomi spiller ind på visiteringen af brugere til tilbuddet, og at de stramme økonomiske vilkår betyder, at potentielle brugere visiteres til mindre specialiserede tilbud i kommunalt regi, eller alene får bevilget en mindre del af den specialiserede ydelse, hvor de før kommunalreformen modtog en mere samlet ydelse fra tilbuddet. Der er således ikke længere ventetid på at modtage tilbuddet, som der var før reformen. For lederen betyder det, at der er stor usikkerhed om de fremtidige vilkår for deres drift.

I det tredje regionale rehabiliteringstilbud oplever lederen, at der er færre brugere, som henvender sig, og forklarer det med, at de netværk, som tidligere kanaliserede brugerne til dem, nu er opløst på grund af, at amterne er nedlagte. Lederne fortæller dog, at hospitalerne stadig sender brugere til dem (RII1).

En leder på en kommunal folkeskole med tradition for at integrere elever med handicap oplever, at de modtager flere elever med specialiserede behov og forklarer det med, at kommunen *"trækker elever hjem"* og ikke henviser elever til specialundervisning i samme omfang som tidligere (B2). En leder på en kommunal specialskele fortæller, at de har afvist elever, som nu står på venteliste til tilbuddet (F2).

Der tegner sig således et billede af, at brugere, som er visiteret til tilbuddene før reformen, ikke oplever ændringer. Derimod kan potentielle brugere opleve at blive visiteret til et andet tilbud i dag (end de ville være blevet før reformen), hvilket forklares med, at nogle kommuner har valgt at etablere andre typer tilbud inden for det specialiserede handicapområde i eget regi.

Handleplaner og brugerinddragelse

Handleplanen er et vigtigt arbejdsredskab for medarbejderne på tilbuddene, og handleplanen er også et redskab, som kan sikre, at brugerne inddrages i formuleringen af målsætningerne for de tiltag og den støtte, de modtager. Tilbuddet om en handleplan blev indført med serviceloven i 1998, og der er ikke sket ændringer i de lovgivningsmæssige krav til handleplaner med kommunalreformen. Men ændringen fra amtsligt til kommunalt og regionalt driftsansvar kan bevirke, at kommuner og regioner stiller andre krav til arbejdet med handleplaner, end amterne gjorde. I hovedparten af tilbuddene er der dog ikke sket ændringer i arbejdet med handleplaner og brugerinddragelse. Her arbejder man med de samme koncepter og metoder som før reformen.

To ledere fortæller, at kommunen har introduceret et nyt handleplanskoncept. Den ene leder fortæller, at det nye koncept primært fungerer som et redskab til at kompetenceudvikle medarbejderne. Brugernes rolle i handleplansarbejdet er ikke ændret. I det andet tilbud deltager man i et kommunalt udviklingsprojekt og afprøver et nyt koncept for handleplaner. Ifølge lederen betyder det nye koncept, at der indføres en ny linje for dokumentation, som giver de pårørende flere og bedre oplysninger om deres multihandicappede voksne børns dagligdag (F3).

Det generelle indtryk er, at der ikke er sket nævneværdige ændringer i tilbuddenes arbejde med handleplaner og brugerinddragelse, men at man i vidt omfang anvender samme metoder som før reformen.

Brugerråd, pårørenderåd og handicapråd

Spørgsmålet om, hvilken betydning kommunalreformen har for brugerne af de specialiserede tilbud, er tæt knyttet til ydelserne og deres kvalitet. Men brugerne kan også erfare kommunalreformen på andre måder, fx ved at kommunen eller regionen har andre politikker og procedurer for brugerinddragelse via formelle råd. Med kommunalreformen blev det lovpligtigt

for alle kommuner at oprette handicapråd, og ifølge lov om social service skal der nedsættes bruger- og pårørenderåd i tilknytning til døgntilbud.

To ledere fortæller, at der er indført nye regler for bruger- og pårørenderåd. I det ene tilbud havde man før kommunalreformen et pårørenderåd, som nu er lavet om til et brugerråd. Derudover er der etableret et centralt pårørenderåd, som dækker på tværs af social- og psykiatriområdet.

I et andet tilbud har kommunen lavet nye regler for pårørenderåd, og lederen oplever, at kommunen stiller større krav til, at brugerne får indflydelse i tilbuddet, end amtet gjorde. Lederen fortæller:

Da vi hørte under amtet, var det ikke klart defineret, hvordan de forskellige råd skulle se ud – om det var et brugerråd eller et pårørenderåd. I dag er der retningslinjer udstukket af kommunen "skåret ud i pap", hvad et pårørenderåd er. ... kommunen har også et regelsæt, der siger, at der skal være brugerindflydelse for at sikre beboerne indflydelse på deres daglige liv. På den måde er det blevet mere klart, hvor det er, de pårørende skal have indflydelse, og hvor det er, de ikke skal have indflydelse, fordi beboerne godt selv kan. (F3)

Et af de regionale tilbud har haft besøg af et kommunalt handicapråd og har planer om at få repræsentanter fra handicaporganisationerne med i tilbuddets bestyrelse. Dialogen med handicaprådet opleves som noget nyt, idet der ikke tidligere eksisterede handicapråd i kommunalt regi.

I to andre kommunale tilbud, er der nye tiltag på vej, som vil styrke dialogen mellem tilbuddet og de pårørende. Den ene kommune er på vej med en pårørendepolitik, og der skal etableres pårørenderåd. I det andet tilbud indgår målsætningen om at styrke dialogen med de pårørende i tilbuddets skriftlige udviklingsaftale med kommunen.

Ændringer i personalegruppen

Ledernes opgaver er bl.a. knyttet til den faglige og personalemæssige ledelse i tilbuddet, ligesom lederne har ansvaret for, at de administrative opgaver løses. I den forbindelse er det relevant at se nærmere på, hvorvidt kommunalreformen bevirker, at der sker ændringer i personalegruppen.

Det faglige personale

Ifølge lederne er der ikke sket ændringer i antallet af ansatte faglige medarbejdere som følge af kommunalreformen. De ændringer, der sker, skyldes enten nye opgaver, som fx etablering af ungdomsuddannelsen til unge med særlige behov, eller almindelig personaleudskiftning.

Flere ledere er inde på, at de altid har arbejdet med faglig kompetenceudvikling i personalegruppen, men at deres fokus på kompetenceudvikling og specialisering er blevet skærpet med de nye dynamikker, som kommunalreformen har sat i gang. I et kommunalt rehabiliteringscenter løser man opgaver for VISO, hvilket ifølge lederen fører til en faglig kompetenceudvikling blandt medarbejderne (C2). I et andet kommunalt tilbud har kommunen stillet krav om, at det ufaglærte personale skal erstattes eller uddannes til faglærte pædagoger (F1). Et tredje tilbud har fået tilført flere ressourcer til kurser (C1).

Flere ledere taler om, at de fremover vil have øget fokus på den faglige kompetenceudvikling blandt medarbejderne og specialisering som en strategi til at skærpe tilbuddets kvalitet og faglige profilering og for at klare sig i konkurrencen med andre tilbud.

Hovedparten af lederne giver udtryk for, at arbejdsvilkårene for de faglige medarbejdere ikke har ændret karakter. Enkelte ledere fortæller, at deres rolle som personaleleder ændrer

karakter, fordi medarbejderne er frustrerede over ændrede arbejdsvilkår eller usikre på de fremtidige vilkår. Lederne fra fire af de rehabiliteringscentre, som indgår i undersøgelsen, fortæller, at medarbejderne er påvirkede af de ændrede arbejdsvilkår (RI1, RIII1, RIII1, C1). En leder fortæller, at medarbejderne bliver stærkt følelsesmæssigt påvirkede af, at de må afvise brugere til tilbuddet, fordi de pågældende kommuner har opsagt aftalen med dem (RI1), og i et andet regionalt tilbud fortæller lederen, at de nye arbejdsvilkår med køb og salg af ydelser påvirker medarbejderne:

Det er meget hårdt for mine medarbejdere hele tiden at skulle forholde sig til, om de nu er købt eller solgt. Det her med, at medarbejderne hele tiden bliver bedømt på, om deres indsats nu er god nok, og som konsekvens heraf hele tiden er til vurdering.. det skaber en uvished. (RIII1)

Samme leder fortæller:

Medarbejderne skal være mere fleksible og tage flere brugere ind på forskellige tidspunkter i deres arbejdstilrettelæggelse. Der er blevet meget mere behov for koordinering og samarbejde. Meget mere uforudsigelighed og ændrede arbejdsopgaver. Kodeordet for alt dette er fleksibilitet.... Nogle har haft tendens til overanstrengelse og stress.... Nogle medarbejdere trives dog også med det. (RIII1)

Der synes således at være en tendens til, at de tilbudsledere, som leverer ydelser af en midlertidige karakter, såsom rehabilitering, rådgivning, arbejdsmarkedsafklaring mv., oplever, at markedsvilkårene påvirker dagligdagen på arbejdspladsen mere end på de tilbud, som leverer ydelser af mere vedvarende karakter såsom dag- og døgntilbud. En mulig forklaring er, at der i de sidstnævnte tilbud endnu ikke er sket større forandringer i visitationen af brugere og dermed ikke større forandringer i medarbejdernes arbejdsliv.

Det administrative personale

Som beskrevet tidligere, oplever lederne, at de har fået flere administrative opgaver, og fem af lederne fortæller, at det har ført til oprettelse af nye lederstillinger eller opnormering af de administrative stillinger i tilbuddet. I et tilbud er en mellemlider fratrådt sin stilling med den begrundelse, at lederen var for meget væk på grund af kommunalreformen. Tilbuddet har nu ansat en ny mellemlider, som i forbindelse med kommunalreformen var flyttet til en stilling, vedkommende ikke ønskede at fortsætte i (D2).

I to af tilbuddene har lederen valgt, at den nye medarbejder skal have en anden faglig profil, end man tidligere har rekrutteret. En leder fra et kommunalt døgntilbud fortæller:

Tidligere blev lederne ansat på deres faglige kvalifikationer, altså som pædagog, nu kigger vi mere på nogen, der kan ledelsesfaget, som er uddannet eller efteruddannet til det. (D1)

En leder fra et regionalt rehabiliteringscenter er ligeledes inde på, at de nye arbejdsvilkår stiller krav til nye ledelseskompetencer.

Vi har fået ansat folk med nogle andre faglige profiler som administrativt personale. Det er nogle med markedserfaring og økonomierfaringer. Det er noget nyt. Der opstår nogle nye stillingstyper. Vi har frikøbt en medarbejder til at sidde med hele

kontraktarbejdet og styringen af samarbejdet med kommunerne. Så der er også nyt stillingsindhold i de gamle stillinger. (RIII1)

For lederne i de regionale tilbud er væksten i de administrative opgaver især knyttet til, at de servicerer flere forskellige kommuner, som køber ydelser hos dem. Kommunerne har forskellige procedurer og krav om dokumentation, ligesom både det administrative og faglige personale i tilbuddet bruger meget tid på at forklare og fortælle de kommunale sagsbehandlere om tilbuddets ydelser. En leder af en regional rådgivningsenhed fortæller:

Der stilles meget større krav til os, end der blev gjort i den gamle struktur. I den havde vi kun en enkelt arbejdsgiver, amtet, som vi skulle forholde os til. Nu har vi fem kommuner med diverse forvaltninger og byråd, som vi skal rundt til, og de stiller langt højere krav om, at vi leverer materiale til dem. (RI1)

En anden leder, fra et regionalt rehabiliteringscenter er inde på samme problematik:

Vores konsulenter bruger halvdelen af deres tid på kommunekontakt for at passe og pleje kommuner og få dem til at forstå, hvad det (rehabilitering) drejer sig om. Kommunerne har ikke kompetencerne, og nogle af dem har heller ikke organisationen til at varetage disse opgaver. ... Vi har kontakt til mellem 14 og 18 kommuner, og de har hver især deres system, og de vil alle samme gerne have, at vi sætter os ind i deres måde at gøre det på. En god kommune har typisk en fagperson, som har sat sig ind i det og er kontaktperson, så alt går gennem vedkommende. Der er andre kommuner, som har delt opgaven ud på en hel gruppe af 8-10 sagsbehandlere. (RII1)

Lederne af de specialiserede tilbud har således til en vis grad valgt at løse væksten i de administrative opgaver ved at ansætte mere administrativt personale, ligesom de selv brugere mere af deres tid på disse opgaver.

Ændringer i ledelsesopgaven – samspillet mellem de interne og eksterne opgaver

Ledelsesopgaverne er således tydeligvis under forandring, og for lederne af de specialiserede tilbud er der forskellige strategier og måder at håndtere forandringerne på.

Som tidligere nævnt er lederne især påvirkede af de krav og nye vilkår, som følger af, at tilbuddet er overgået til kommunal eller regional drift. Hovedparten af lederne oplever, at de udadrettede og strategiske ledelsesopgaver fylder mere i dag end tidligere, og flere ledere er inde på, at de er tættere på det politiske niveau i kommunerne, end de var i amtet.

Ledernes strategier til at håndtere samspillet mellem de interne og eksterne opgaver er forskellige. Som tidligere nævnt er der på nogle tilbud ansat mere administrativt personale, som frisætter lederen til de strategiske opgaver. En leder fortæller, at hun oplever, at hun i større omfang fungerer som et bindeled mellem det kommunale, politiske, administrative system og medarbejdergruppe og skal formidle de politiske udmeldinger ned i systemet (C2). En anden leder mener, at hun modsat arbejder på at begrænse vidensstrømmen til medarbejderne, for at sikre, at de kan koncentrere sig om kerneydelserne (C1). En tredje leder har valgt at lade afdelingslederne påtage sig flere personalemæssige ledelsesopgaver.

Jeg kan ikke deltage i afdelingsmøderne, så det må blive gennem afdelingslederne. Jeg har nedtonet ambitionsniveauet for deltagelsen i hverdagen siden sidste interview (2007). Jeg deltager i de vigtigste fællesarrangementer og er synlig der, og så

er jeg der, hvis der sker noget specielt, så kommer jeg på banen. Ingen skal synes, at jeg er en fremmed person, og det er vigtigt for mig at have en fornemmelse for personalet, for jeg gider ikke være ren administrativ leder. (E2)

En anden leder fortæller, at hun på et tidspunkt bad kommunen om at blive coachet ledelsesmæssigt, fordi hun var ved at ”brænde ud” (D2).

Enkelte af lederne har deltaget i lederuddannelse eller er blevet knyttet til et ledernetværk i kommunen, hvilket vurderes positivt. Flere af lederne er inde på, at de har behov for nye ledelsesredskaber, fordi deres rolle ændres til at blive mere strategisk og rettet mod de eksterne relationer til den kommunale forvaltning og det politiske niveau. Derudover nævner flere, at deres afdelingsledere har behov for kompetenceudvikling, fordi de også skal tilpasse sig de nye arbejdsvilkår. Nogle af lederne udtrykker positiv interesse for de nye udfordringer, som de ændrede rammebetingelser giver dem. En leder fortæller, hvordan det er en proces, der er i gang:

Når man først er begyndt at svømme i det nye farvand, så snor man sig igen. Der var jo også nogle afgrænsninger i amtet, så når man har fundet ud af, hvor muren er, så kan man handle derefter. ... Jeg synes, jeg er ved at være der, hvor jeg kan finde ud af at befærde mig i det nye farvand i kommunen. Der er flere sluser... og vi er kommet meget tæt på det politiske system ... vi servicerer meget mere opadtil. (C2)

Andre ledere giver udtryk for, at de stadig befinder sig i en overgangsfase, men at de forventer, at arbejdspresset mindskes med tiden.

6.3 Nye styringsmetoder ændrer vilkårene for ledelse

I det følgende afsnit sætter vi fokus på ledernes fortællinger om de nye styringsmæssige vilkår, som kommunalreformen medfører. De nye driftsherrer – kommunerne og regioner – og de nye vilkår for køb og salg af specialiserede ydelser ændrer på lederens opgaver og vilkår. Derudover anvender kommunerne forskellige styringsredskaber i samspillet mellem det politiske, administrative niveau og institutionsniveauet, som ændrer på de rammebetingelser, tilbudslederne agerer under.

Ny visitationspraksis

Siden 2003 har kommunerne arbejdet med BUM-modellen for visitation på ældreområdet. BUM står for Bestiller-, Udfører- og Modtagermodellen og refererer til en organisationsmodel, hvor myndighedsfunktionen er adskilt fra udførerdelen. Kommunerne har erfaring med at bruge modellen på ældreområdet, og nogle kommuner har også anvendt modellen på andre områder. KL har i forbindelse med introduktionen af BUM-modellen på det specialiserede område beskrevet en modificeret BUM-model, som tilpasses de mere komplekse borgerforløb, hvor borgeren har behov for en specialiseret ydelse (KL 2006).

Flere af de kommuner, hvis tilbud indgår i undersøgelsen, har som led i overtagelsen af de specialiserede opgaver introduceret BUM-modellen. Lederne gav i 2007 udtryk for, at de var bekendt med, at kommunen ville introducere en ny visitationsmodel, men at den endnu ikke var implementeret (Rieper m.fl. 2008). Processen er nu nået et skridt videre, og lederne har flere erfaringer med den nye visitationspraksis. Hovedparten af lederne har således erfaringer med BUM-modellen og omtaler modellen som dialogbaseret eller en modificeret model.

På to tilbud er kommunen i gang med at udvikle en ny visitationsmodel for børneområdet, som kommer til at bestå af et tværfagligt visitationsteam. I to tilbud er BUM-modellen ikke implementeret endnu, men lederne er bekendte med, at den er på vej.

Nogle af lederne fortæller, at de har kæmpet for at få en modificeret og dialogbaseret BUM-model, og at de nu oplever, at dialogen om visitationen fungerer bedre, fordi kommunen har erkendt, at den har brug for at inddrage tilbuddets specialviden i visitationsprocessen.

Nu lytter de meget mere efter, hvad tilbuddet mener... og det er vi glade for. (A1)

Nogle ledere oplever, at der er meget bureaukrati forbundet med BUM-modellen. En leder fortæller:

Jeg synes, at BUM-modellen er håbløs. Hele reformen er lavet for at forenkle tingene, og for at borgerne skal have én indgang og for at fjerne det bøvl, der var mellem amt og kommune. BUM-modellen er jo meget mere besværlig, fordi de sidder i de kommunale enheder og skal handle med hinanden inden for den samme kommune. Det kræver administration og medfører bureaukrati. For os betyder det, at forretningsgangene er blevet meget tungere, og fordi de kommunale medarbejdere ikke ved noget om handicapområdet, og det er jo klart, kræver det ekstra forklaringer, udtalelser og møder. (B1)

En anden leder er tilfreds med BUM-modellen trods indkøringsvanskeligheder:

Nu har kommunen fået lavet en procedure for, hvordan visitationen fungerer. Det er en tung gang, fordi systemerne skal tale sammen. Men sammenlagt er det ok. (C2)

Lederne fra andre tilbud er tilfredse med den dialogbaserede BUM-model, men har endnu kun få erfaringer med nye visitationer.

Flere af lederne fra de regionale tilbud fortæller, at rammeaftalerne sikrer, at borgerne kan få en udredning i de specialiserede tilbud, herefter foretages der en visitation fra hjemkommunens side. På visse områder kommer brugerne via henvisning fra speciallæger. Nogle af lederne fortæller, at brugerne selv henvender sig til tilbuddet, fordi de har hørt om det via kontakter eller fundet tilbuddet på nettet.

Flere af lederne er inde på, at kommunerne ikke har tilstrækkelig viden om de behov, som mennesker med nedsat funktionsevne har, og at de ansatte og lederne må bruge meget tid på at forklare, begrunde og dokumentere, hvorfor en borger har behov for et specialiseret tilbud.

Det er således indtrykket, at overgangen til en ny visitationspraksis er i gang, og at tilbudslederne har fået de første erfaringer med visitationsmodellerne. Der er forskellige vurderinger af, hvordan modellen fungerer i praksis. Hovedparten af lederne efterlyser, at kommunerne opbygger større viden om og indsigt i handicapområdet og de specialiserede tilbudsydelse. Flere ledere vurderer, at kommunerne styrer meget efter de økonomiske hensyn, og oplever, at kommunerne ikke har forståelse for sammenhængen mellem en specialiseret ydelse og prisen.

Faglige netværk

Etablering og opretholdelse af faglige netværk har betydning for ledere og medarbejderes faglige udvikling. Lederne har erfaret, at gamle faglige netværk er blevet nedtonet eller opløst med kommunalreformen. Andre ledere fortæller, at der opbygges nye netværk i kommunen. En leder fra en specialskole siger:

Os fra de gamle amtslige institutioner har arbejdet meget tæt sammen for at finde vores ben i den nye verden, så vi er kommet tættere på hinanden i den nye kommune. (B1)

En anden leder fortæller, at kommunen har klare forventninger til dem om at danne netværk:

Det er en god kommune, for der er nogle klare forventninger til os om at danne netværk, vidensnetværk og personlige netværk på tværs af kommunerne... kommunerne er jo blevet mindre end de gamle amter, så nu skal vi over kommunegrænserne for at opsøge kollegaer, der beskæftiger sig med noget tilsvarende. (D1)

En leder fra et regionalt tilbud er inde på, at der eksisterer et dilemma mellem at danne faglige netværk til andre lignende tilbud, som man er i konkurrence med.

Vi har et landsdækkende netværk på børneområdet. På voksenområdet har vi på lederplan besluttet, at vi vil prøve at opretholde netværket. Men vores samarbejde med (X og Y) er blevet droslet ned på grund af denne her konkurrencesituation, hvor vi har ligget og krigedes med hinanden om forskellige priser. Det har ikke været rart ... vi har en holdning til, at vi skal samarbejde trods konkurrence, ellers vil det her område dø. (RIII1)

For nogle af lederne er de faglige netværk et område, som har været nedprioriteret i forbindelse med reformen, men som de ønsker at prioritere i fremtiden.

Centralisering eller autonomi

Forholdet mellem central styring og autonomi går igen i hovedparten af lederinterviewene. Lederne oplever, at omfanget af kommunalt udmeldte procedurer og retningslinjer mindsker deres autonomi og frihed til at disponere og træffe beslutninger lokalt på tilbuddene. Der tegner sig et billede af, at kommunerne anvender forskellige redskaber i styringen af specialtilbud. Lederen fra et døgntilbud fortæller, at kommunens styring bygger på en tillidsbaseret model, som han er meget tilfreds med:

Kommunen har valgt en dialogbaseret aftalestyring, hvor tilbuddet bliver holdt op på nogle servicemål, hvor vi på tilbuddet har stor indflydelse på, hvad vi skal fokusere på. Kommunen har indført værdibaseret ledelse og den lærende organisation, som er det næste, vi skal arbejde med. (D1)

Lederne fra andre tilbud oplever kommunernes styring som meget centralistisk, og at der udmeldes mange procedurer, regler og standarder for, hvordan de som ledere skal agere. En leder af et døgntilbud fortæller:

Kommunen er væsentlig mere centralistisk, end amtet var. Nu er der mange flere centrale politikker, vi skal følge. Der er udskrevet værdier, vi skal følge, samt helt

bestemte indsatsområder, uanset om det er gunstigt eller ej. Der er også flere ting, som ligger centralt, såsom bygningsvedligeholdelse, indkøbscentral ... så det er mere tungt og centralistisk, end vi er vant til. (C2)

Det er indtrykket, at kommunerne arbejder med både værdibaserede styringsredskaber såsom værdier og politikker, fx handicappolitik og mere kontraktbaserede styringsformer, som kontrakt- og udviklingsaftaler. Disse aftaler fastsætter de indsatsområder, tilbuddet skal arbejde med. Lederne har forskellige oplevelser af, hvorvidt de har indflydelse på disse aftaler, hvor nogle oplever, at indsatsområderne fastsættes politisk, oplever andre, at de inddrages i processen. En leder fortæller, hvordan hun håndterer det kommunalpolitiske udmeldte værdisæt ved at tilpasse og "oversætte" værdierne til begreber, som giver mening for hende og medarbejderne i tilbuddet (D2).

Endelig nævner flere de mange centralt udmeldte procedurer og aftaler om for eksempel indkøb, bygningsvedligeholdelse, hjemmesidedesign som en begrænsning af deres autonomi og ledelsesfrirum. Flere ledere udtrykker et ønske om, at der var større tillid til dem fra kommunens side og mindre centralisering. En er inde på, at han gerne vil have mere tilsyn og kontrol med tilbuddet, hvis kommunen samtidig vil decentralisere beslutningskompetence til tilbudslederen (A1). En anden leder er begejstret for den måde, tilsynet fungerer på i dag:

Det eksterne tilsyn er rigtig godt. De kan for eksempel komme med udviklingspunkter, og vi føler det overhovedet ikke som inspektion. Det er rigtig positivt. De møder forældrene, de møder mig og medarbejderne og brugere. (F1)

Det er således indtrykket, at kommunalreformen medfører styringstiltag, der på den ene side centraliserer og standardiserer procedurerne omkring driften af specialtilbuddene, og på den anden side bygger på mere bløde former for styring som værdier, politikker eller mellemformer som kontrakter og aftalestyring. Det er kendetegnende, at kommunerne synes at anvende flere forskellige former for styringsmidler parallelt, og vores tolkning heraf er, at det kan være en faktor som bevirker, at tilbudslederne oplever uklarhed og usikkerhed om ledelsesopgavens indhold.

Økonomiske ressourcer og markedsvilkår

Enkelte ledere fortæller om ændringer i de økonomiske ressourcer. Et regionalt specialundervisningstilbud har fået besked på, at de lukker i 2009, fordi kommunerne ikke efterspørger den specialiserede ydelse, de producerer. Lederen mener, at det skyldes flere forhold, dels at kommunerne ikke vil betale for de økonomisk dyre, specialiserede løsninger til borgerne, dels at der er en generel ændret holdning til, at specialundervisningen bør foregå i normalinstitutioner og ikke i specialinstitutioner (RII2). To ledere fortæller, at der er gennemført mindre besparelser, som påvirker tilbuddet, og en tilbudsleder har fået tilført flere ressourcer.

Lederne er optaget af de økonomiske vilkår for driften af de specialiserede tilbud. Nogle tilbudsledere har allerede erfaringer med, at kommuner vælger at etablere egne tilbud, og dermed "trække borgerne hjem", som de udtrykker det. Andre har endnu ikke oplevet nogen forandringer i efterspørgsel efter det specialiserede tilbud, men er usikre på, hvordan fremtiden vil forme sig i 2009, hvor kommunernes aftaler om "sikker drift" udløber. Overgange til takstfinansiering fylder således meget i ledernes hverdag, og de udtrykker bekymring for tilbuddenes fremtid. Nogle af lederne er inde på, at BUM-modellen og takstfinansiering ud over at synliggøre prisen på ydelserne også gør ydelserne dyrere (A1, B1).

Flere ledere vurderer, at de nye markedsvilkår skærper deres fokus på den faglige kvalitet og synliggør tilbuddet over for borgere og kommuner. Flere tilbudsledere vurderer, at de i fremtiden vil blive mere specialiserede og få styrket deres faglighed som en konsekvens af de nye markedsvilkår. En leder fra et rehabiliteringscenter siger:

Jeg tror at reformen har betydet, at vi har højnet kvaliteten, fordi vi hele tiden bliver skarpere på at formulere formålet med, at folk skal gå her. Det er sådan noget, som er det gode med det her. Bagsiden af medaljen er, hvis kommunerne ikke giver penge nok til, at vi kan gøre tilbuddet færdigt for den enkelte borger, fordi kommunen siger det. (RIII1)

En anden leder fra et rehabiliteringscenter vurderer, at der ikke er reel konkurrence på deres område, fordi der er så store forskelle på rehabiliteringscentrene i området, at de ikke direkte er i konkurrence med hinanden (RII1).

Kommunernes økonomi udgør også et opmærksomhedspunkt ved, at lederne oplever, at kommunerne har meget stramme økonomiske vilkår. Lederne frygter, at kommunerne prioriterer ud fra økonomiske frem for faglige hensyn i de tilbud, de tilbyder borgere med handicap, som har behov for specialiserede ydelser. En leder beskriver situationen sådan:

Det er en generel tendens, at systemet er underfinansieret, sådan ser jeg på det. Med den måde regeringen styrer kommunerne på, sidder kommunerne helt fastlåste, de kan ikke sætte skatten op, rykke med ørerne eller noget som helst... ...så der er mange af tingene, der er en direkte udløber af reformen. Det var ikke en indholdsreform, sagde man, men stort set alle de tilbud, jeg kender, er blevet lavet om. Både indholdsmæssigt og organisatorisk er vi i gang med en opgave, der slet ikke er på plads endnu. (B1)

Flere ledere fortæller, at kommunerne har langt mere fokus på de økonomiske forhold, end amterne havde, og de frygter, at det medfører kvalitetsforringelser for borgerne.

Ledernes strategier

Lederne har forskellige strategier til at håndtere de nye rammebetingelser. Nogle ledere oplever, at de fortsat befinder sig i en afventende position, og deres strategi er at fastholde status quo og afvente, hvordan vilkårene bliver for dem i 2009, når de regionale "fredsaftaler" udløber. Andre ledere giver udtryk for, at deres ledelsesfunktion har ændret sig mod at være langt mere politisk, strategisk og markedsorienteret. En leder fortæller, at hans strategi er at søge indflydelse og deltage i de fora og netværk, hvor der træffes beslutninger i kommunen.

Det er min opgave at være på forkant med de krav, der stilles, og være med til at præge dem. Jeg præger kravene ved at være med i de udvalg, der giver indflydelse. Jeg bruger meget tid på omverdenen og på at præge den. Kommunens folk ved slet ikke, hvad de har med at gøre, og det forsøger jeg at fortælle dem. Det er ikke altid, det lykkes. (A1)

Andre ledere fortæller, at deres strategi er at professionalisere og skabe yderligere specialisering af tilbuddet, ligesom det for mange handler om at profilere og synliggøre deres specialviden og skabe kendskab til tilbuddet; ikke alene for at tiltrække brugere, men også for at få kvalificeret personale. En leder fra et døgntilbud fortæller:

Vi skal være meget mere synlige omkring vores specialisering og "flashe" vores specialviden, så vi bliver en faglig dynamo og nævnes i forskellige sammenhænge, hvor der tales om handicap. (D1)

En leder fra et regionalt rehabiliteringscenter fortæller, hvordan de søger at imødegå de fremtidige udfordringer:

Vi skal lave nogle strategiske overvejelser over, hvor vores styrker er, og hvor vi må indse, at vi får konkurrence. Vi har afholdt et strategiseminar, hvor vi har kigget på tilbuddets styrker og svagheder, og så er vi i dialog med kommunerne om, hvad deres forventninger og ønsker er. (RI1)

Lederen fortæller, at de gerne vil styrke de små specialer, som er en del af deres kerneydelse, men frygter, at kommunerne vil hjemtage disse opgaver.

I et andet regionalt tilbud satser man ligeledes på specialisering og markedsføring af tilbuddet, men har også oplevet, at der fra kommunal side var modvilje mod tilbuddets markedsføringsstrategi, fordi brugere dermed vil efterspørge de dyre, specialiserede løsninger. Lederen giver udtryk for, at det kræver en vis grad af diplomati at håndtere de mange og til tider modsatrettede krav, der stilles til dem.

Ledernes strategier peger på, at de søger at professionalisere, specialisere og profilere de specialiserede tilbud på handicapområdet for herigennem at fremtidssikre tilbuddenes eksistensgrundlag.

6.4 Opsamling

Ledernes erfaringer med kommunalreformen vidner om, at reformen især medfører ændringer, som påvirker ledernes opgaver og funktion. Lederne fortæller således kun om mindre ændringer, som direkte påvirker brugerne af tilbuddene. Derimod vurderer nogle ledere, at potentielle brugere i dag visiteres til andre tilbud, end det var tilfældet før reformen, fordi nogle kommuner opretter nyt tilbud og dermed løser de specialiserede opgaver i eget regi.

Lederne har fået flere administrative opgaver, hvor nogle ledere søger at håndtere disse på egen hånd, har andre ansat ekstra administrativt personale. Lederne har begyndende erfaringer med ny visitationspraksis, hvor kommunerne anvender en dialogbaseret BUM-model. Lederne oplever derudover, at kommunerne indfører nye styringsredskaber og har flere standarder og procedurer, som skal følges. Lederne har forskellige vurderinger af samarbejdet med kommunerne. Hvor nogle er tilfredse med den kontakt og relation, de har opbygget til kommunen, er andre kritiske og oplever, at de mister autonomi, ligesom de mener, at kommunen mangler viden om de specialiserede tilbud og brugergruppen.

Nogle ledere oplever derudover ikke nævneværdige forandringer for tilbuddet. De befinder sig i en afventende situation i forhold til, hvordan vilkårene for de specialiserede tilbud vil udvikle sig. For andre ledere er der sket markante ændringer i deres opgaver og funktion, som peger på, at ledelsesrollen ændrer sig mod at blive mere strategisk og administrativ, end den har været tidligere. Der er også tegn på, at lederne af de tilbud, som leverer ydelser af en midlertidig karakter såsom rådgivning, rehabilitering og specialundervisning, er stærkere påvirket af de nye markedsvilkår end lederne af døgn- og dagtilbud.

Lederens strategier er flere steder at arbejde for en yderligere specialisering af tilbuddet og en stærkere profilering og synliggørelse af tilbuddets kompetencer og kvalitet.

7 Perspektiver på kommunalreformen

Interviewene med brugere, medarbejdere og ledere fra 20 specialiserede tilbud på handicapområdet indeholder mange subjektive vurderinger og perspektiver på de positive og negative sider af kommunalreformen. Interviewpersonernes perspektiv og vurderinger kan fungere som afsæt for diskussioner af, hvorvidt de dynamikker og udviklingstendenser, der iværksættes med kommunalreformen, dels virker fremmende for at opnå målene med reformen dels fremmer de handicappolitiske mål om at sikre mennesker med funktionsnedsættelse lige muligheder for at deltage i samfundslivet. I det følgende vil vi med afsæt i interviewpersonernes perspektiv og vurderinger beskrive en række temaer, som set fra deres perspektiv udgør opmærksomhedspunkter for den fremtidige udvikling her to år efter kommunalreformens ikrafttrædelse.

Personaleudskiftning og arbejdsvilkår

For brugerne af de specialiserede tilbud er ændringer i personalegruppen og personalets arbejdsvilkår af stor betydning for deres tilfredshed med tilbuddet. Brugere giver udtryk for, at de oplever forringelser i servicen, når personalet virker stresset og ikke synes at have tid til brugerne. Brugere er utilfredse med udskiftninger i personalegruppen, fordi der hermed går væsentlig viden tabt om dem og deres behov og ønsker. Brugere er også kritiske over for mange skift af sagsbehandlere, og at de selv må koordinere eller presse på, for at der sker tiltag i deres sag. Andre undersøgelser på handicapområdet har vist samme resultat (jf. Olsen og Thorsted 2007: 33), og problematikken er som sådan ikke ny, men adresseres nu til de nye driftsherrer – kommuner og regioner.

Det er vores tolkning, at kommuner og regioner står over for en væsentlig udfordring i at sikre stabile og kvalificerede medarbejdere i de specialiserede tilbud på handicapområdet såvel som i den kommunale sagsbehandling.

Kommunernes viden om handicapområdet

Kommunernes viden om handicapområdet er et hovedtema, som går igen i mange af interviewene. Flere lederne og medarbejdere giver udtryk for, at de oplever, at kommunerne mangler viden om handicapområdet, hvilket kan relateres til, at de specialiserede opgaver på handicapområdet er et nyt område for kommunerne.

Ledere og medarbejders vurderinger kan tolkes som udtryk for en række erfaringer knyttet til et overgangsforløb, som stadig pågår her to år efter reformen. Set fra deres perspektiv udgør kommunernes viden om handicapområdet et væsentligt tema, og opbygning af handicapfaglig viden i kommunerne kan tolkes som en mekanisme, der kan fremme positive samarbejdsrelationer mellem de specialiserede tilbud og kommunerne.

Økonomiske vilkår og faglige hensyn

Kommunernes økonomi er et hovedtema for ledere og medarbejdere, og de oplever, at hensynet til økonomien synes at veje tungt i kommunernes tilgang til de specialiserede tilbud på handicapområdet. Ledere og medarbejdere er bevidste om, at specialiserede ydelser er økonomisk tunge poster i de kommunale budgetter og udtrykker bekymring for, om kommunerne vil prioritere økonomi frem for faglig kvalitet i de serviceydelser, som tilbydes borgere med funktionsnedsættelse.

Forholdet mellem de økonomiske rammer og den faglige kvalitet udgør derfor et tema, som skaber grundlag for bekymring og usikkerhed hos ledere og medarbejdere.

Central styring eller ledelsesmæssig autonomi

Nogle af lederne oplever, at deres autonomi og ledelsesmæssige frirum er blevet begrænset med overgangen til nye driftsherrer. Nogle ledere efterlyser et mere tillidsbaseret samarbejde med kommunerne og mindre centralisering og standardisering. Enkelte ledere har deltaget i lederuddannelser eller indgår i ledernetværk, hvilket vurderes positivt.

Vi tolker disse udsagn som udtryk for, at kommunalreformen udfordrer ledernes rolle og stiller krav om nye strategiske og ledelsesmæssige kompetencer. Udvikling af ledelsesrollen er derfor et centralt tema for kommuner, regioner og lederne af de specialiserede tilbud.

Dokumentation og administrative opgaver

Ledere og medarbejdere oplever, at der stilles øgede krav om dokumentation, og at de har fået flere administrative opgaver. Nogle ledere har valgt at ansætte mere administrativt personale. Nogle ledere og medarbejdere er inde på, at kravet om dokumentation skærper medarbejderens faglige bevidsthed og kvaliteten og giver brugere og pårørende bedre information. Andre oplever, at der stilles urimelige krav til dem om at dokumentere arbejdet og efterlyser mere tillid til deres faglige kompetencer.

Det er vores tolkning, at omfanget og karakteren af dokumentations- og administration-sopgaver udgør et tema, som er centralt i lederes og medarbejderes vurdering af, hvorvidt kommunalreformen tilfører dem kvalitativt bedre vilkår og udfordringer eller snarere påfører dem opgaver, som de ikke synes, kommer dem eller borgerne til gode.

Faglige netværk

Flere ledere fortæller, at de faglige netværk har været sat i bero eller synes opløst som følge af kommunalreformen. Enkelte ledere og medarbejdere fortæller om, at konkurrencen mellem de specialiserede tilbud kan udgøre en mekanisme, som virker hæmmende for udvekslingen af faglig viden mellem de specialiserede tilbud. Andre ledere fortæller om nye typer af faglige netværk, som er under opbygning, fx ledernetværk i kommunalt regi eller netværk til andre typer af specialiserede eller mindre specialiserede tilbud i kommunen.

Kommunalreformen sætter gang i nye dynamikker, som har indvirkning på de faglige netværk, som ledere og medarbejdere på de specialiserede tilbud på handicapområdet kan indgå i. Det er vores tolkning, at mulighederne for at etablerer forskellige typer af faglige netværk udgør et opmærksomhedspunkt for den fremtidige udvikling af området.

Litteratur

- Bech- Jørgensen, Birthe (1994): *Når hver dag bliver hverdag*. Akademisk Forlag.
- Berger, Peter L. og Thomas Luckmann (1992): *Den samfundsskabte virkelighed. En videnssociologisk afhandling*. Lindhardt og Ringhof.
- Busch, Tor; Erik Johnsen, Kurt Klaudi Klausen og Jan Ole Vanebo (red.) (2007): *Modernisering av offentlig sektor*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Hviid Jacobsen, Michael og Søren Kristiansen (red.) (2005): *Hverdagslivet. Sociologier om det upåagtede*. Hans Reitzels Forlag.
- Høgsbro, Kjeld; Kirsten Marie Bovbjerg, Louise Hardman Smith, Mette Kirk og Jesper Henriksen (2003): *Skjulte livsverdener*. AKF Forlaget.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2006): *Kommunalreformen – de politiske aftaler*.
- Kommunernes Landsforening (2006): *Den modificerede BUM-model*.
- Michelsen, Johannes; Kurt Klaudi Klausen og Carsten Strømbæk Pedersen (2004): *Kommunernes styring af de store institutionsområder*. Politologiske Skrifter nr. 2/2004.
- Newmann, Janet (2001): *Modernising Governance. New Labour, Policy and Society*. Sage Publications.
- Olsen, Leif og Anna Charlotte Larsen Thorsted (2007): *Ny struktur og dynamik på handicapområdet – tidlige erfaringer og forventninger blandt ledere, medarbejdere og brugere*. AKF Forlaget.
- Rieper, Olaf; Nichlas Permin Berger, Micalla Kingo Ingwersen og Lotte Rasmussen (2008): *Ændringer på handicapområdet år 1 efter strukturreformen – erfaringer fra brugere, medarbejdere og ledere fra udvalgte tilbud*. AKF Forlaget.
- Røiseland, Asbjørn og Signy Irene Vabo (2008): Kommunal selvstyre eller samstyring? *Tidskrift for Samfunnsforskning*, 49 (3): 409-420.

Bilag 1

Tilbud	Bruger			Medarbejder			Leder		
	1. int	2. int	3. int	1. int	2. int	3. int	1. int	2. int	3. int
RI 1	B1 '06	B1 flyttet		M1 '06	M1 '08		L1 '06	L1 '08	
	B2 '08	B2 '08							
A1	B1 '06	B1 '08		M1 '06	M1 '08	M1 '08	L1 '06	L1 '08	L1 '08
	B2 '06	B 2 '08	B2 '08						
D1	B1 '06	B1 '07	B1 '08	M1 '06	M1 '07	M1 Barsel	L1 '06	L1 '07	L1 '08
	B2 '06	B2 '07	B2 '08			M2 '08			
RIII 1		B1 '08		M1 '08			L1 '08		
B1	B1 '06	B1 '07	B1 '08	M1 '06	M1 '07	M1 '08	L1 '06	L1 '07	L1 '08
B2	B1 '07	B1 '08	B1 '08	M1 '08			L1 '07	L1 '08	L1 '08
C1	B1 '06	B1 udgået		M1 '06	M1 '07	M1 '08	L1 '06	L1 '07	L1 '08
C2/C3	B1 '06	B1 '07	B1 '08	M1	M1 '07	M1 '08	L1 '06	L1 '07	L1 '08
	B2 '06	B2 '07	B2 udgået						
E4	B1 '07	B1 udgået		M1 '07			L1 '07	L1 '08	
F1	B1 '06	B1 '07	B1 '08	M1 '06	M1 '07	M1 '08	L1 '06		
								L2 '07	L2 '08
D2	B1 '06	B1 '07	B1 '08	M1 '06	M1 '07	M1 '08	L1 '06	L1 '07	L1 '08
E1	B1 2007	B1 flyttet		M1 '07			L1 '07	L1 '08	L1 '08
	B2 '08								
E3		B1 '07		M1 '08			L1 '08		
F2	B1 '06	B1 udgået		M1 '06	M1 '08	M1 '08	L1 '06	L1 '08	
									L2 '08
E2	B1 '06	B1 '07	B1 '08	M1 '06	M1 '08		L1 '06	L1 '08	L1 '08
RII 2	B1 '08			M1 '08			L1 '08		
RII 1	B1 '08			M1 '08			L1 '08		
F3	B1 '06	B1 '07	B1 '08	M1 '06	M1 '07	M1 '08	L1 '06	L1 '07	L1 '08
RIV 1				M1 '08			L1 '08		



Lederne på de specialiserede tilbud for handicappede oplever, at der er sket markante ændringer i deres arbejdsvilkår inden for de sidste 2 år. Efter kommunalreformen overgik de tidligere amtslige tilbud på handicapområdet til kommunal eller regional drift, og der blev indført nye markedsmekanismer for køb og salg af ydelser. Lederne skal derfor orientere sig mod de nye rammebetingelser for driften af de specialiserede tilbud. Brugere synes derimod ikke at opleve væsentlige ændringer endnu, men der er tegn på, at tilbud der er kortvarige og dermed har et kontinuerligt flow af nye brugere, ændrer deres ydelser, så bestillerkommunerne kan købe mere fleksibelt tilrettelagte tilbud.



Nyropsgade 37
DK-1602 København V
tel: +45 4333 3400
fax: +45 4333 3401
akf@akf.dk
www.akf.dk