

NOTAT MED FORSLAG OG IDEER

(PÅ DET FORELIGGENDE DATAGRUNDLAG)

Projekt **Kortlægning og analyse af SPS på voksen- og efteruddannelsesområdet**
Kunde **Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen**
Notat nr. **2**
Dato **22. december 2014**
Til **Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen**
Fra **Rambøll**

Dato 2014-12-22

1. Indledning

I dette notat præsenterer Rambøll forslag og ideer til bibeholdelse eller ændringer af de nuværende muligheder for specialpædagogisk støtte på voksen- og efteruddannelsesområdet. De eksisterende støttemuligheder for borgere med funktionsnedsættelser udgøres af den centrale forsøgsordning på AMU-området (1998 til nu), de regelfastsatte støttemuligheder i lovgivningen på området¹, samt uddannelsesinstitutionernes muligheder for at yde specialpædagogisk støtte til kursister med indlæringsmæssige, fysiske eller psykiske funktionsnedsættelser.

Rambøll
Hannemanns Allé 53
DK-2300 København S

T +45 5161 1000
F +45 5161 1001
www.ramboll.dk

Ref. Specialpædagogisk støtte på VEU-området (forslag og ideer)

Alle forslag og ideer i nærværende notat bygger på resultaterne af den kortlægning og analyse af specialpædagogisk støtte på voksen- og efteruddannelsesområdet, som Rambøll har gennemført for Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen i efteråret 2014. Den afgrænsning af genstandsfeltet og begrebsapparat samt datamæssige og analytiske forbehold, der gælder for kortlægnings- og analyserapporten, er også gældende for nærværende notat.

Som det er tilfældet med kortlægnings- og analyserapporten har Rambøll et **borgerperspektiv**. Forslagene er således udarbejdet med henblik på at understøtte mulighederne for efter- og videreuddannelse for borgere med funktionsnedsættelser.

I afsnit 2 og 3 præsenteres et mindre antal forslag til at understøtte deltagelse i voksen- og efteruddannelse for borgere med funktionsnedsættelser. Afsnit 2 indeholder forslag målrettet AMU-området, mens afsnit 3 indeholder forslag målrettet det øvrige VEU-område.

¹ Lov om kompensation til handicappede i erhverv mv., Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og Lov om aktiv socialpolitik

Tre dimensioner af hvert forslag beskrives:

- Baggrund for forslaget (problembeskrivelse og datagrundlag)
- Forslagets indhold (målgruppe, beskrivelse af forslaget)
- Konsekvenser (beskrivelse af, hvad forslaget potentielt kan løse)

2. Forbedrede støttemuligheder på AMU-området

2.1 Forslag 1: Styrket information om AMU-forsøgsordning

Baggrund for forslaget

Forsøgsordningen med specialpædagogisk støtte på AMU-området giver mulighed for at yde støtte til AMU-kursister i form af hjælpemidler, tegnsprogstolkning, personlig assistance og mentorstøtte. Hjælpemiddelordningen administreres af Socialstyrelsen ved AMU Hjælpemiddelservice, mens de øvrige ordninger administreres af Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen (KTS). I 2013 blev der givet støtte til hjælpemidler i 521 sager (489 personer) og støtte til tegnsprogstolkning i 55 sager². I 2013 var der ingen ansøgninger om støtte til hverken personlig assistance eller mentorstøtte. Udgifterne til hjælpemidler udgjorde 35 pct. af de samlede udgifter i forbindelse med forsøgsordningen, mens udgifterne til tegnsprogstolkning udgjorde 65 pct.

Kortlægningen af specialpædagogisk støtte på voksen- og efteruddannelsesområdet viser, at 55 af 97 godkendte AMU-udbydere *ikke* anvendte AMU Hjælpemiddelservice i 2013³. I forhold til institutionsstørrelse, geografi og kursusudbud er der ingen mønstre i hvilke udbydere, der henholdsvis anvendte og ikke anvendte ordningen. Derfor er den forholdsvis begrænsede anvendelse af forsøgsordningen sandsynligvis udtryk for **begrænset kendskab til ordningen** snarere end fravær af kursister med behov for støtte. Dette underbygges af interviews med medarbejdere i AMU Hjælpemiddelservice og KTS, samt af spørgeskemaundersøgelsen blandt VEU-udbydere, hvor hovedparten af AMU-udbydere vurderer, at kursusstedet har mindst en kursist med en funktionsnedsættelse *ad gangen*. Givet at mange AMU-kurser afvikles på få uger, er det muligt, at AMU-udbydere generelt har **et betydeligt antal kursister med funktionsnedsættelser på årsbasis**.

Det begrænsede kendskab til ordningen – og det potentielt større omfang af kursister med støttebehov på AMU-området – kan resultere i, at nogle kursister med funktionsnedsættelser enten ikke sikres støtte eller ikke modtager tilstrækkelig støtte til at deltage i og gennemføre AMU-kurset på lige fod med andre. Spørgeskemaundersøgelsen blandt udbydere af VEU viste, at **manglende økonomiske ressourcer** til at indkøbe hjælpemidler, aflønne støttepersoner o. lign., er en barriere for at sikre støtte på ca. halvdelen af de institutioner, der udbyder AMU. De AMU-udbydere, som angiver manglende økonomiske ressourcer som en barriere, sikrer og finansierer ofte en form for støtte, men oplever alligevel økonomien

² Der findes ikke data om, hvor mange personer de 55 sager dækker over.

³ Der findes ikke data om, hvor mange AMU-steder, der søgte støtte til tegnsprogstolkning på vegne af kursister.

som en barriere. AMU-udbydere vurderer, at behovet for mentorstøtte og personlig assistance oftere er udækket end behovet for hjælpemidler.

Forslagets indhold

På baggrund af ovenstående synes det relevant at styrke kendskabet til den centrale AMU-ordning, fx ved at udbrede kendskabet til forsøgsordningen til alle godkendte AMU-udbydere. Det kan fx gøres ved følgende aktiviteter:

- At gennemføre en styrket informationsindsats/kampagne, fx ved (i første omgang) at sende en informationskrivelse til alle godkendte udbydere af AMU-kurser, der oplyser om forsøgsordningens formål, målgruppe, ansøgningsprocedure og AMU-udbyderes rolle heri
- At samle al information om forsøgsordningen på en hjemmeside (pt. findes der information om AMU Hjælpemiddelservice på både Socialstyrelsens og Undervisningsministeriets hjemmesider, mens det er vanskeligt at finde information om de øvrige støttemuligheder i forsøgsordningen online)

Målgruppen for forslaget om at udbrede kendskabet til forsøgsordningen på AMU-området er alle godkendte udbydere af AMU. Ordningen kan med fordel fortsat være målrettet kursister med fysiske, psykiske såvel som indlæringsmæssige funktionsnedsættelser.

Konsekvenser

Rambøll vurderer, at mere, bedre og tilgængelig information om forsøgsordningen på AMU-området kan have følgende konsekvenser:

- Flere kursister med funktionsnedsættelser sikres den støtte, som de har behov for for at deltage i og gennemføre et AMU-kursus.
- AMU-udbydernes egenudgifter til kompenserende støtte kan potentielt nedbringes.

2.2 Forslag 2: Specifikke forslag til understøttelse af AMU-kursister med funktionsnedsættelser

I forbindelse med kortlægningen er der fremkommet yderligere to specifikke forslag til ændringer af forsøgsordningen. Datagrundlaget er dog forholdsvis spinkelt, hvorfor der ikke udvikles detaljerede forslag.

- **Skolesæt af IT-rygsække på AMU.** Det er fremkommet i kortlægningen, at det kan opleves som omstændeligt, at IT-rygsække skal leveres tilbage til AMU Hjælpemiddelservice efter hvert udlån. Ofte har IT-rygsækken kun været anvendt i kort tid pga. AMU-kursets længde, og det opleves som unødvendigt at rense computeren efter hvert udlån. Forslaget om skolesæt af IT-rygsække, som er koblet til AMU-kursusstedet frem for enkeltindivider, kan primært være relevant på store kursussteder med ressourcer til en læsevejleder el. lign., som kan instruere nye kursister i brug af IT-rygsækken. En mulig negativ konsekvens er dog, at computere ikke renses for evt. malware efter hvert udlån, hvilket kan være til gene for kursisterne.

- **Bedre adgang til Studieservice hos Nota og på E17.** Det er fremkommet i kortlægningen, at AMU-kursister får afslag på at bestille specialfremstillede undervisningsmaterialer fra Studieservice (studieservice leverer undervisningsmateriale til personer, som af forskellige årsager har vanskeligt ved at læse). Dette skyldes, at den samarbejdsaftale, som Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen har indgået med Nota ikke omfatter AMU. Studieservice er målrettet personer, som får tildelt specialpædagogisk støtte efter en af de permanente ordninger på ungdomsuddannelser og videregående uddannelser.

3. Forbedrede støttemuligheder på det øvrige VEU-område

3.1 Forslag 3: Præcisering af sektoransvarlighedsprincippet for involverede aktører

Baggrund for forslaget

Kortlægningen viser, at ansvaret for at sikre specialpædagogisk støtte – i form af hjælpemidler og mentorstøtte efter LAB-loven og særlig støtte under revalidering efter aktivloven⁴ – ligger hos beskæftigelsessektoren, såfremt udgifterne til støtte er større, end hvad uddannelsesinstitutionen "sædvanligvis forventes at varetage", og/eller såfremt hjælpemidlet ikke er "sædvanligt forekommende på uddannelsesinstitutionen"⁵. Kortlægningen viser også, at sagsbehandlere på de kommunale jobcentre er opmærksomme på sektoransvarlighedsprincippet, men at både jobcentrene og en betydelig andel af uddannelsesinstitutionerne oplever uklarhed om ansvarsfordelingen mellem beskæftigelsessektoren og uddannelsessektoren som en barriere for at sikre støtte.

I forlængelse af dette beretter flere sagsbehandlere i jobcentre om lang sagsbehandlingstid i tilfælde, hvor ansvarsfordelingen mellem de to sektorer ikke umiddelbart kan afklares. En betydelig andel af de uddannelsesinstitutioner, der udbyder grundlæggende VEU, giver ligeledes udtryk for, at det kan være en barriere, at ansvaret for at sikre støtte er delt mellem flere aktører og myndigheder. De institutioner, der udbyder videregående VEU, peger i mindre grad på denne barriere. Dog indikerer de kvalitative interviews med vejledere o. lign. på sådanne institutioner, at det kan være udtryk for manglende kendskab til støttemuligheder i lovgivningen.

Dermed viser kortlægningen, at der i visse tilfælde kan være en juridisk barriere for at sikre specialpædagogisk støtte i form af uklarhed om placeringen og udmøntningen af sektoransvaret. Det betyder dels, at lovgivningen tolkes og udmøntes mere eller mindre forskelligt i kommunerne, dels at processen med at sikre støtte kan trække ud, da involverede aktører og myndigheder kan være i tvivl om, hvor ansvaret for at sikre støtte bør placeres. Dette underbygges af interviews med kursister. Der er i kortlægningen fundet eksempler på, at kursister savner hjælp til at navigere i systemet, og at kursister ikke sikres støtte, fordi

⁴ Beskæftigelsessektoren har pligt til at bevilge personlig assistance til efter- og videreuddannelse efter kompensationsloven, såfremt funktionsnedsættelsen er varig og betydelig, og såfremt funktionsnedsættelsen ikke er uforenelig med uddannelsen.

⁵ Se Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 31 b, og Vejledning om hjælpemidler, biler, boligindretning mv. (Vejledning nr. 6 til service-loven), afsnit 72, *Generelle retningslinjer for hjælp efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats*.

hverken det kommunale beskæftigelsesområde eller uddannelsesinstitutionen i tilstrækkeligt omfang tager ansvaret på sig.

Forslagets indhold

Kortlægningen indikerer, at en præcisering af sektoransvarlighedsprincippet kan styrke muligheden for at deltage i og gennemføre en voksen- og efteruddannelse for personer med en fysisk, psykisk eller indlæringsmæssig funktionsnedsættelse. I den forbindelse kan det være relevant at udarbejde centralt fastsatte og specifikke retningslinjer for udmøntning af sektoransvarlighedsprincippet i sager om specialpædagogisk støtte til VEU, fx i form af en vejledning til LAB-lovens kapitel 9b (mentorstøtte) og kapitel 14 (tilskud til udgifter til hjælpemidler mv.)⁶. I forlængelse heraf kan det overvejes at iværksætte en informationsindsats målrettet det kommunale beskæftigelsesområde og de uddannelsesinstitutioner, som udbyder voksen- og efteruddannelser. Eksempelvis kan Specialfunktionen Job & Handicap, som i forvejen understøtter jobcentrenes beskæftigelsesindsats målrettet borgere med funktionsnedsættelser, og VEU-centrene, som er partnerskaber mellem uddannelsesinstitutioner på VEU-området, inddrages i informationsindsatsen.

Målgruppen for forslaget om præcisering af sektoransvarlighedsprincippet er sagsbehandlere i jobcentre og uddannelsesinstitutioner, der udbyder VEU. Slutbrugerne er kursister med funktionsnedsættelser på AVU, FVU, HD, akademi-, diplom- og masteruddannelser.

Konsekvenser

Rambøll vurderer, at en præcisering af sektoransvarlighedsprincippet for involverede aktører kan have følgende konsekvenser:

- Borgere med en fysisk, psykisk eller indlæringsmæssig funktionsnedsættelse vil opleve bedre og mere effektiv sagsbehandling af ansøgninger om specialpædagogisk støtte til VEU, fordi ansvarsfordelingen mellem sektorerne bliver tydelig for beskæftigelsessektoren og uddannelsessektoren.
- Flere borgere med en fysisk, psykisk eller indlæringsmæssig funktionsnedsættelse vil starte på og gennemføre en voksen- og efteruddannelse, fordi de hurtigt sikres den nødvendige støtte.

3.2 Forslag 4: Centralt fastsatte støttemuligheder på VEU-området

Baggrund for forslaget

Kortlægningen indikerer, at der kan være udækkede støttebehov for deltagelse i voksen- og efteruddannelse for borgere med funktionsnedsættelser, om end der ikke med det foreliggende datagrundlag tilvejebringes viden om *det specifikke omfang* af udækkede støttebehov.

Flertallet af uddannelsesinstitutionerne vurderer, at der sjældent eller aldrig er udækkede støttebehov, mens omtrent en femtedel ikke ved, om der er udækkede støttebehov. Heller ikke sagsbehandlerne i jobcentrene har kendskab til et stort, udækket støttebehov. Kortlægningen indikerer imidlertid, at der *kan være* udækkede støttebehov. Denne konklusion

⁶ Aktivlovens § 63 henviser til reglerne i LAB-lovens kapitel 14, dvs. at samme regler gælder.

bygger dels på, at der blandt sagsbehandlere på jobcentre samt vejledere o. lign. på uddannelsesinstitutioner er uklare om ansvarsfordelingen mellem beskæftigelses- og uddannelsessektoren, dels på at de eksisterende støttemuligheder ikke altid administreres hensigtsmæssigt set fra et borgerperspektiv. Konkret angiver en væsentlig andel af uddannelsesinstitutioner i spørgeskemaundersøgelsen, at det er en administrativ barriere, at opgaven med at sikre støtte er delt mellem flere aktører. Dette underbygges af kvalitative interviews med sagsbehandlere i jobcentre og vejledere o. lign. på uddannelsesinstitutioner, som fortæller om lange sagsbehandlingstider i tilfælde, hvor ansvarsfordelingen mellem de to sektorer først skal afklares. Endelig har en vis andel af uddannelsesinstitutionerne ikke tilstrækkelige økonomiske ressourcer til at sikre støtte til alle kursister med funktionsnedsættelser.

For det første kan kommunernes meget begrænsede aktivitet på området indikere, at der er en gruppe af personer med funktionsnedsættelser, som aldrig påbegynder en voksen- eller efteruddannelse på grund af manglende viden om de eksisterende støttemuligheder. Flere sagsbehandlere i jobcentre, som er interviewet i forbindelse med kortlægningen, fortæller, at de forholdsvis ofte bevilger kompenserende støtte til deltagelse i erhverv til borgere med funktionsnedsættelser. Dette viser, at der i kommunerne er borgere med funktionsnedsættelser, som er i stand til at varetage et arbejde, og som derfor i princippet er i målgruppen for voksen- og efteruddannelse. Kommunernes begrænsede aktivitet på området kan indikere, at VEU-aktiviteten er lavere for borgere med funktionsnedsættelser end for borgere i den arbejdsdygtige alder generelt. Det understreges dog, at der ikke er indsamlet kvantitative data om dette i kortlægningen.

For det andet indikerer kortlægningen, at uddannelsesinstitutionerne primært sikrer støtte til ordblinde kursister og kursister med øvrige indlæringsmæssige funktionsnedsættelser, men kun i mindre grad finansierer støtte i form af tegnsprogstolkning, personlig assistance og mentorstøtte til kursister med fysiske og psykiske funktionsnedsættelser.

For det tredje viser kortlægningen, at kursister med funktionsnedsættelser, som deltager i almen voksenuddannelse mindst 23 timer om ugen (17, hvis personen har et barn under 7 år), og som derfor modtager SU, ikke er berettiget til specialpædagogisk støtte efter hverken kompensationsloven, LAB-loven eller aktivloven.

Forslagets indhold

På baggrund af ovenstående kunne det være relevant at overveje, om det skal være muligt at tilbyde centralt fastsatte men lokalt administrerede støttemuligheder, som det kendes fra ungdomsuddannelser og videregående uddannelser. Dette indebærer bl.a., at sagsbehandlingsansvaret placeres hos en SPS-vejleder på uddannelsesinstitutionen, som det er tilfældet i forhold til de permanente SPS-ordninger på ungdomsuddannelser og SU-godkendte videregående uddannelser.

Målgruppen for forslaget om SPS-ordning på VEU-området er kursister på forberedende voksenundervisning, almen voksenundervisning (også kursister, der modtager SU), HD, akademi-, diplom- og masteruddannelser.

Det bør understreges, at grundlaget for at vurdere, hvorvidt der er udækkede støttebehov, er spinkelt. Der er behov for yderligere dataindsamling, fx med et mere omfattende data-

grundlag fra på borgere med funktionsnedsættelser. Borgere med funktionsnedsættelser (beskæftigede såvel som arbejdsparate ledige) kunne eksempelvis identificeres via handicaporganisationerne eller gennem en spørgeskemaundersøgelse udsendt til individer udtrukket i en stor, repræsentativ stikprøve fra CPR-registret.

Konsekvenser

Rambøll vurderer, at en samlet SPS-ordning på VEU-området kan have to potentielle konsekvenser:

- Borgere med en fysisk, psykisk eller indlæringsmæssig funktionsnedsættelse vil opleve bedre og mere effektiv sagsbehandling af ansøgninger om specialpædagogisk støtte til VEU, fordi sagsbehandlingsansvaret samles på uddannelsesinstitutionerne.
- Flere borgere med en fysisk, psykisk eller indlæringsmæssig funktionsnedsættelse vil starte på og gennemføre en voksen- og efteruddannelse, fordi de hurtigt sikres den nødvendige støtte.

Forslag 5: Styrket vejlederfunktion på uddannelsesinstitutionerne

Baggrund for forslag

Kortlægningen viser, at der er forholdsvis markante forskelle mellem uddannelsesinstitutionernes praksis i relation til kursister med funktionsnedsættelser. Især lader det til, at personer med funktionsnedsættelser, som ønsker at deltage i videregående voksen- og efteruddannelse, kan møde udfordringer i forbindelse med at søge om støtte. Det er da også værd at bemærke, at en betydelig andel af disse institutioner ikke har systemer for at sikre eller vejlede kursister om kompenserende støtte. Kvalitative interviews med vejledere o. lign. på institutioner med videregående VEU indikerer, at der på det videregående VEU-område mangler viden om støttemuligheder for kursister med funktionsnedsættelser. Derimod er der i kortlægningen fundet flere gode eksempler på, at institutioner med grundlæggende VEU, har samlet ansvaret for at sikre støtte til kursister med funktionsnedsættelser på enkelte medarbejdere.

Forslagets indhold

På baggrund af ovenstående kan det være relevant at styrke vejledningen om støttemuligheder til kursister med funktionsnedsættelser på de uddannelsesinstitutioner, der udbyder voksen- og efteruddannelser. Eksempelvis kan en vejleder have fokus på at holde sig opdateret om lovgivning på området, videreformidling af denne viden til kommende og nuværende kursister, og samarbejde med jobcentrene i de omkringliggende kommuner om at sikre støtte til kursister med funktionsnedsættelser.

Målgruppen for forslaget er alle institutioner, som udbyder en eller flere voksen- og efteruddannelser. Slutbrugeren er kursister med funktionsnedsættelser på disse uddannelser.

Konsekvenser

Rambøll vurderer, at forslaget om særlig vejleder for kursister med funktionsnedsættelser vil have to potentielle konsekvenser:

- Borgere med en fysisk, psykisk eller indlæringsmæssig funktionsnedsættelse vil få mere kendskab til støttemuligheder i lovgivningen.
- Flere borgere med en fysisk, psykisk eller indlæringsmæssig funktionsnedsættelse vil starte på og gennemføre en voksen- og efteruddannelse, fordi de informeres om støttemuligheder i lovgivningen.