

# FÆLLES MÅL

FOR DET TVÆRGÅENDE HØJT  
SPECIALISEREDE SOCIALOMRÅDE  
OG SPECIALUNDERVISNINGS-  
OMRÅDET



2017

Kommunerne i hovedstadsregionen og Region  
Hovedstaden

**KKR**  
HOVEDSTADEN

Fælleskommunalt sekretariat  
for det specialiserede  
socialområde  
HOVEDSTADEN



# INDLEDNING

I hovedstadsregionen tror vi på, at fælles handling og opmærksomhed kan skubbe på udviklingen, kvaliteten og omkostningseffektiviteten på det tværgående højt specialiserede socialområde og specialundervisningsområdet. Vi vil med de fælles mål styrke samarbejdet om børn, unge og voksne med meget komplekse problemstillinger.

## Vi satser på 3 fælles mål

- ✓ Vi vil styrke kommunernes forudsætninger for at give børn, unge og voksne med højt specialiserede behov adgang til de nødvendige højt specialiserede tilbud og kompetencer.
- ✓ Vi vil forpligte hinanden på at samarbejde, både fagligt og økonomisk, om de tværgående højt specialiserede tilbud i hovedstadsregionen.
- ✓ Vi vil arbejde målrettet med, at alle højt specialiserede tilbud har et fast fokus på at anvende og udvikle 'bedste praksis' med henblik på effektive indsatsforløb baseret på høj faglighed og størst mulig omkostningseffektivitet.

Kommunerne i hovedstadsregionen og region Hovedstaden satser på disse tre mål, fordi de er centrale i forhold til at kunne styrke og fokusere det eksisterende samarbejde om det højt specialiserede socialområde på tværs af kommuner og mellem kommuner og region i regi af Rammeaftalen. Ønsket er at fokusere på få områder, hvor vi yder en betydelig fælles indsats.

## Hvorfor vil vi styrke vores samarbejde?

Formålet med de fælles mål er, at vi sammen som kommuner sætter vores egen dagsorden på det tværgående højt specialiserede socialområde og specialundervisningsområdet, hvor vi sammen kan give bedre og mere omkostningseffektive tilbud til borgerne. Når de 29 kommuner i hovedstadsregionen samarbejder og har et proaktivt sigte, står vi desuden langt stærkere i forhold til det nationale fokus på, hvordan kommunerne løfter deres ansvar for det højt specialiserede socialområde, herunder forsyningsansvaret for de højt specialiserede indsatser.

De tværgående højt specialiserede tilbud er kendetegnet ved højt specialiserede kompetencer og faglig viden, vidensbaserede metoder, særligt avancerede velfærdsteknologier og særlige fysiske rammer. Det er de højt specialiserede tilbud, hvor der er et mellemkommunalt koordinationsbehov, der er i fokus i de fælles mål.

Hovedstadsregionen består af 29 kommuner af forskellig størrelse og med forskellige forudsætninger for at opretholde højt specialiserede kompetencer inden for social- og undervisningsområdet. Da de højt specialiserede indsatser i mange tilfælde er målrettet målgrupper med en lille volumen, forudsættes der

typisk et større befolkningsunderlag for, at højt specialiserede indsatser og vidensmiljøer kan drives og udvikles rentabelt. Derfor er det vigtigt at samarbejde på tværs af kommuner samt kommuner og region om at skabe og fastholde tilbud og kompetencer til disse målgrupper.

Kommunerne i hovedstadsregionen og Region Hovedstaden har besluttet at arbejde ud fra en samarbejdsmodel om de højt specialiserede tilbud fremfor en ren markedsmodel. I samarbejdsmodellen er det gennem fælles aftaler lykkes kommunerne og regionen gennem en årrække at nedbringe taksterne til højt specialiserede døgn- og botilbud. Alligevel opleves det, at kommunernes samlede udgifter til det højt specialiserede socialområde fortsat er stigende. Stigningen i de samlede udgifter skyldes primært stigning i målgrupperne. Der er således behov for at udvide fokus i samarbejdet og tænke smartere sammen med henblik på at øge værdien for borgerne.

Eksempelvis opleves en tendens i retning af, at der ikke er tilstrækkelige incitamenters for kommunerne til at drive højt specialiserede sociale tilbud med plads til borgere fra andre kommuner. Det er set ud fra et fagligt såvel som et økonomisk perspektiv ikke en ønskelig bevægelse.

Vi tror på, at et styrket samarbejde mellem kommuner og på tværs af kommuner og region om det tværgående højt specialiserede socialområde og specialundervisningsområdet kan udgøre en drivkraft for de enkelte kommuners og regionens arbejde med at forbedre kvaliteten og øge omkostningseffektiviteten.

De fælles mål understøtter de opgaver og forpligtelser, som kommunerne allerede har ansvar for i dag. Der er ikke tale om nye opgaver eller forpligtelser.

## **Rammen for de fælles mål**

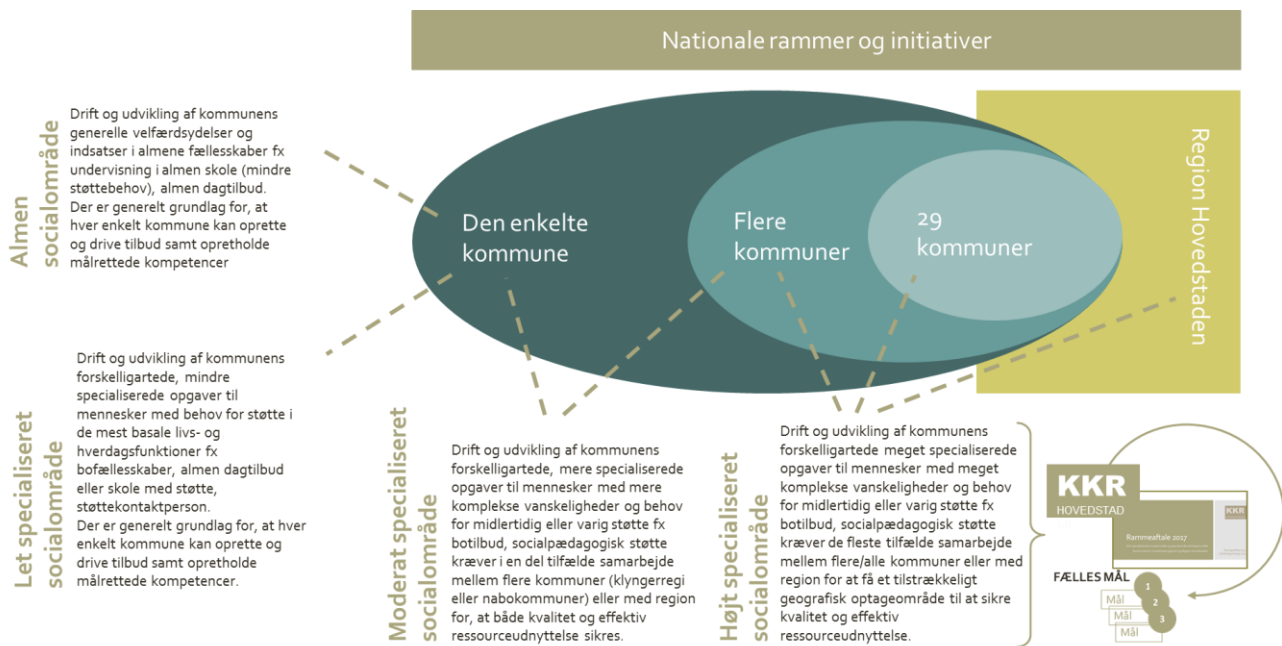
Samarbejde og koordination af det tværgående højt specialiserede socialområde og specialundervisningsområdet foregår i dag i regi af KKR Hovedstaden og den årlige rammeaftale. KKR arbejder for at skabe de bedst mulige betingelser for, at den enkelte kommune effektivt kan levere den bedst mulige service til sine borgere. Rammeaftalen er et redskab hertil.

Kommunernes fælles ansvar for det højt specialiserede socialområde indebærer et forsyningsansvar for de højt specialiserede tilbud. Omkring forsyningen af de højt specialiserede indsatser bliver kommunerne én samlet spiller, der sammen skal sikre en faglig og økonomisk bæredygtig vifte af højt specialiserede kompetencer og tilbud.

Vi tror på, at de fælles mål kan styrke kommunernes samarbejde på området, og dermed også vores evne til at leve op til forsyningsansvaret for de højt specialiserede sociale tilbud for regionens borgere.

Figuren på næste side giver et overblik over rammen for de fælles mål.

**Figur 1: Rammen for de fælles mål**



## Målgruppen for de fælles mål

Der bor godt 1,8 mio. børn, unge og voksne i hovedstadsregionen. Det er borgere i alle aldre, med forskellige baggrunde og forskellige ressourcer.

Omkring 3.600<sup>1</sup> af disse børn, unge og voksne får i løbet af deres liv behov for de højt specialiserede tilbud på social- og undervisningsområdet, hvor der er mellemkommunalt koordinationsbehov. Det svarer ca. til samlet set 2 % af borgerne i aldersgruppen 0-64 år i hovedstadsregionen.

Der er tale om mennesker, der typisk har en stor sværhedsgrad eller flerhed af problemstillinger af længerevarende eller kronisk karakter. Som udgangspunkt er der tale om mennesker der har brug for støtte i form af døgn- og botilbud. Nogle af de tværgående højt specialiserede tilbud er knyttet til sygdom eller handicap, andre også i kombination med misbrug eller kriminalitet.

Der er typisk tale om små målgrupper og delmålgrupper, hvor der på grund af den lille volumen ikke er underlag for at opbygge faglig specialviden i den enkelte kommune.

Grundet kompleksiteten kan det være vanskeligt for den enkelte kommune at have fuldt overblik over tilbud og mulige samarbejdspartnere i andre kommuner, som kan imødekomme disse målgrupper.

Nedenfor er der to eksempler på borgere, der har behov for de højt specialiserede tilbud, hvor der som udgangspunkt vil være behov for mellemkommunalt samarbejde. Eksemplerne er opdigtede, men med udgangspunkt i konkrete sager. Fotos er modelfotos, og har ingen tilknytning til sagerne.

<sup>1</sup> Overslaget over antallet af mennesker med behov for højt specialiserede indsatser tager udgangspunkt i antallet af pladser på de tilbud i hovedstadsregionen, der i 2017 lever op til kriterierne for tilbud, der er omfattet af Udviklingsstrategien i Rammeaftalen.

**Figur 2: Borger-eksempler på indsatser omfattet af det tværgående højt specialiserede socialområde og specialundervisningsområde.**



**Oliver**

Alder: 11 år

#### Situation

- Oliver har betydelige adfærdsmæssige og emotionelle forstyrrelser, der påvirker hans sociale og psykologiske udvikling.
- Oliver's vanskeligheder omfatter mental retardering i lettere grad sammen med manglende impuls kontrol, årsags-virkningssammenhæng, evne til at aflæse sociale koder og svært ved at regulere følelser.
- Ovenstående medfører, at der nemt kan opstå farlige situationer, når han ikke har den rette hjælp og kompenserende støtte.

#### Den specialiserede indsats

- Selvom Oliver motorisk er alderssvarende medfører hans manglende impuls kontrol, at han har brug for konstant personale støtte.
- Når Oliver er i en (for ham) genkendelig struktur og sammen med medarbejdere, der forstår, hvornår han skal skærmes fra nye indtryk og hvornår han er parat til at "prøve nyt", minimeres den problematiske adfærd.
- Når medarbejderne kan forudse den problematiske adfærd og straks hjælpe ham til omgivelser, han er tryk ved, kan den udadreagerende adfærd undgås eller minimeres.
- Oliver viser interesse for nye ting, herunder samvær med andre børn. Han har derfor et udviklingspotentiale, hvis medarbejderne kan skabe de rette specialfaglige rammer for ham.

#### Foranstaltning

- Oliver bor på døgninstitution, hvor mange af de andre børn er multihandicappede

#### Udgifter

- I 2016: 2,7 mio. kr.



**Laura**

Alder: 33 år

#### Situation

- Lauras vanskeligheder omfatter gennemgribende udviklingsforstyrrelse, infantom autisme, selvskadende adfærd og svær epilepsi.
- Derudover har hun fejl på kromosom 5.

#### Den specialiserede indsats

- Laura er ekstremt følsom overfor stress, uro og negative situationer og er ikke i stand til at sortere indtryk, hvilket betyder, at hun stresses let.
- Hun tåler ikke andres "forkerte" opførsel og griber ind fysisk, hvilket ofte har et u hensigtsmæssigt udfald.
- Når medarbejderne kan forudse de udfordringer, der møder Laura, kan den problematiske adfærd minimeres.
- Lauras støttebehov vurderes at være massivt. Laura har behov for støtte til alle dagligdagens gøremål.
- Lauras udsigter til progression og øget livsduelighed er begrænsede, men hendes færdigheder kan med den rette specialstøtte holdes på et stabilt niveau.
- Ved korrekt og målrettet specialindsats opnår Laura større trykghed og trivsel, og den selvskadende og udadreagerende adfærd kan forhindres.

#### Foranstaltning

- Laura bor på et større botilbud (20-40 beboere) for mennesker med psykiske funktionsnedsættelser og autisme.

#### Udgifter

- I 2016: 2,6 mio. kr.

# ADGANG TIL DEN HØJT SPECIALISEREDE TILBUDSVIFTE

Kommunerne og regionen arbejder allerede i dag på tværs af fagområder og sektorer for at styrke selvstændighed og egenmestring hos mennesker med komplekse, højt specialiserede behov. De kommende år vil vi blive endnu bedre til at sikre adgang til målrettede højt specialiserede tilbud.

Når der er tale om mennesker inden for små målgrupper og med særligt komplekse behov, møder den enkelte kommune ofte kun få af disse mennesker årligt, og det gør det sværere at have viden om, hvilke højt specialiserede indsatser, der er de bedste.

Gennem de seneste år er det blevet tydeligt, at gennemsigtighed i udbuddet af højt specialiserede tilbud og kompetencer og sammenhængen mellem kvalitet og pris er afgørende for samarbejdet og tilliden mellem borgere, kommuner, region og tilbud. Samtidig skaber det grundlag for koordinerede indsatser og ikke mindst læring. Men gennemsigtigheden kan blive endnu bedre, ligesom at dialogen mellem borgere, handlekommuner og de højt specialiserede tilbud og deres driftsherrer kan styrkes ved blandt andet at have fælles referencerammer, tværfaglighed og forventningsafstemning.

Vi tror på, at vi i fællesskab kan samle vores viden om målgrupperne med meget komplekse og højt specialiserede behov og om hvilke højt specialiserede indsatser, der er de bedste til at imødekomme deres behov.

**Mål 1** *Vi vil styrke kommunernes forudsætninger for at give børn, unge og voksne med højt specialiserede behov adgang til de nødvendige højt specialiserede tilbud og kompetencer.*

Vi vil sikre et større kendskab til udbuddet af højt specialiserede tilbud og kompetencer samt større gennemsigtighed i sammenhæng mellem kvalitet og pris. Dette kan bidrage til, at visitationen er mere målrettet, og at der opstilles relevante indsatsmål.

## Indsatser

- ❖ *I 2017-21 vil vi understøtte eksisterende fælleskommunale netværk og klyngesamarbejder med henblik på at opbygge fælles netværk af videnspersoner, dele viden og erfaringer om, hvad der virker bedst og øge kendskabet til de forskellige højt specialiserede tilbud.*
- ❖ *I 2017-18 vil vi skabe overblik over den samlede højt specialiserede tilbudsvifte (inkl. højt specialiserede private tilbud).*

De eksisterende fælleskommunale netværk og klyngesamarbejder vil blive centrale i forhold til deling af viden og erfaringer om, hvad der virker bedst for hvilke målgrupper, udvikling, konkrete løsninger og til at styrket overblikket over den højt specialiserede tilbudsvifte.

Overblikket over den højt specialiserede tilbudsvifte vil også blive understøttet ved, at vi vurderer tilbuddene omfattet af Udviklingsstrategien i Rammeaftalen ud fra en ny og mere fokuseret afgrænsning over de tilbud, der har et mellemkommunalt sigte og ved at skabe et overblik over de private højt specialiserede tilbud.

# FORPLIGTENDE SAMARBEJDE

Kommunernes fælles ansvar for det højt specialiserede socialområde indebærer et forsyningsansvar for de højt specialiserede tilbud. Vi ønsker derfor at sikre adgangen til højt specialiseret viden og kompetencer nu og i fremtiden. Men det kræver mere forpligtende samarbejde.

Den enkelte kommune kan ikke i praksis på en økonomisk og fagligt bæredygtig måde drive tilbud, som kan imødekomme de vidt forskellige behov, som de omkring 3.600 handicappede og udsatte børn, unge og voksne i hovedstadsregionen med meget komplekse og højt specialiserede behov har.

For at sikre tilstedeværelsen af de tværgående højt specialiserede sociale tilbud og specialundervisnings-tilbud i hovedstadsregionen er der behov for mere forpligtende samarbejde og koordination på tværs af kommuner og på tværs af kommuner og region. Mere forpligtende samarbejde skal bidrage til at styrke incitamenterne til, at kommuner, region og tilbud samarbejder om målrettede og sammenhængende højt specialiserede indsatsforløb i regi af de højt specialiserede tilbud.

**Mål 2** *Vi vil forpligte hinanden på at samarbejde, både fagligt og økonomisk, om de tværgående højt specialiserede tilbud i hovedstadsregionen.*

For at kommunerne nu og i fremtiden kan løfte forsyningsansvaret for de højt specialiserede tilbud, vil vi skabe en struktur, der understøtter incitamentet til, at kommuner fortsat vil etablere, drive og udvikle højt specialiserede tilbud for fællesskabet.

Strukturen skal samtidig understøtte, at flere eller alle kommuner efter behov kan samarbejde om at etablere nye fagligt og økonomisk bæredygtige tilbud til børn, unge og voksne med specialiserede behov.

## Indsatser

- ❖ I 2018-19 har kommunerne og regionen indgået en aftale i regi af Styringsaftalen i Rammeaftalen, der giver større incitament til at etablere højt specialiserede tilbud.
- ❖ I 2018-19 har kommunerne og regionen indgået en aftale i regi af Styringsaftalen i Rammeaftalen, hvor driftsherrer får forpligtende ansvar for 'early warning' ved bekymringer eller vanskeligheder omkring et højt specialiseret tilbuds faglige og økonomiske bæredygtighed.

De fælles mål understøtter det nationale fokus, der blandt andet udtrykkes i regi af Den Nationale Koordinationsstruktur, på formaliserede samarbejdsaftaler med henblik på at sikre vidensmiljøer til små og komplekse målgrupper. Dette skal reducere risikoen for uhensigtsmæssig afspecialisering og skabe



grundlag for handling såfremt det vurderes, at de nødvendige højt specialiserede tilbud til en lille og/eller kompleks målgruppe ikke eksisterer.

"Early warning" tankegangen blev introduceret første gang i hovedstadsregionen i 2015, da kommunerne og Region Hovedstaden i regi af Rammeaftalen vedtog en samarbejdsmodel om de mest specialiserede tilbud, den såkaldte Nødbremsemodel. Indsatsen under de fælles mål skal bidrage til at opdatere og udbrede de eksisterende procedurer i samarbejdsmodellen om "early warning" med henblik på at tydeliggøre driftsherrernes ansvar herfor.

# FAST FOKUS PÅ AT ANVENDE OG UDVIKLE 'BEDSTE PRAKSIS'

Kommunerne har de senere år styret mod mere kvalitet for pengene til gavn for børn, unge og voksne med meget komplekse, højt specialiserede behov og for deres pårørende. I hovedstadsregionen tror vi på, at fælles handling og opmærksomhed kan styrke udviklingen, kvaliteten og omkostningseffektiviteten i de højt specialiserede tilbud og i de enkelte kommuner.

Vi ved, at virkningsfulde metoder øger målretningen i indsatserne på det højt specialiserede socialområde og specialundervisningsområdet og dermed muligheden for progression for det enkelte menneske, når dette er muligt.

Læring og forbedring af indsatserne opnås ved, at kommunerne og Region Hovedstaden har modet til at eksperimentere, og vælger at prioritere tid og ressourcer på udviklingsarbejdet.

Kommunerne og regionen har en vigtig opgave i at drive denne udvikling i fællesskab, så mennesker med højt specialiserede behov kan få bedst mulig støtte, men også så kommunerne kan få mest værdi for pengene. Systematisk dokumentation af og opfølgning på indsatser i de højt specialiserede tilbud er her også en væsentlig forudsætning for at kunne udbrede viden og skabe grundlag for vidensbaseret af de højt specialiserede sociale indsatser.

Vi skal i fællesskab styrke udvikling, læring og udbrede 'bedste praksis' omkring de højt specialiserede sociale indsatser og specialundervisningsforløb.

**Mål 3** *Vi vil arbejde målrettet med, at alle tværgående højt specialiserede sociale tilbud og specialundervisningstilbud har et fast fokus på at anvende og udvikle 'bedste praksis' med henblik på effektive indsatsforløb baseret på høj faglighed og størst mulig omkostningseffektivitet.*

Vi vil i fællesskab holde et fast fokus på, at kommuner, region og højt specialiserede tilbud tager udgangspunkt i virkningsfulde metoder med afsæt i videns- og erfaringsbaserede samt evidensbaserede metoder.

En væsentlig forudsætning herfor er, at vi anskuer systematisk udvikling af faglighed, metoder og velfærdsteknologi på det højt specialiserede socialområde og specialundervisningsområdet som et forpligtende fælles ansvar. Sammen kan vi mere! Ved at dele erfaringer, resultater og viden med

hinanden behøver hver enkelt kommune og højt specialiseret tilbud ikke at opfinde 'den dybe tallerken', men kan bruge ressourcerne på at bygge ovenpå eksisterende erfaringer og resultater til gavn for borgerne.

## Indsatser

- ❖ *I 2017-21 afholder vi i fællesskab årlige vidensdelingsaktiviteter med aktuelle temaer for at dele erfaringer og læring om, hvad der virker bedst.*
- ❖ *I 2017-21 arbejder vi i fællesskab på at etablere partnerskaber mellem kommuner, forskningsinstitutioner og uddannelsessteder for at bidrage til praksisnær forskning og aktivt søge indflydelse på indholdet i uddannelserne for de fagprofessionelle.*

Vi vil i fællesskab understøtte vidensdeling mellem de forskellige aktører på området om, hvilke højt specialiserede indsatser og metoder, der virker bedst i arbejdet med børn, unge og voksne med meget komplekse problemstillinger.

Vi vil sammen positionere os i forhold til den praksisnære forskning, og med én fælles stemme gå i dialog med uddannelsesstederne om, hvor vi i hovedstadsregionen oplever behov for at styrke indholdet i uddannelserne for de fagprofessionelle på området.

De fælles mål understøtter det nationale fokus på dokumenterede effekter og lovende praksis på det specialiserede socialområde med henblik på at skabe inspiration og retning for den faglige udvikling i praksisfeltet.



**KKR**  
HOVEDSTADEN

Fælleskommunalt sekretariat  
for det specialiserede  
socialområde  
HOVEDSTADEN

